

mandelbaum *verlag*

Investigaciones

Forschungen zu Lateinamerika

herausgegeben von der
Lateinamerikaforschung Austria (LAF Austria)



Geschäftsführende Herausgeberin:
Claudia Leitner (Institut für Romanistik der Universität Wien)

Herausbergremium:

- Axel Borsdorf (Institut für Geographie der Universität Innsbruck)
Ulrich Brand (Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien)
Martin Coy (Institut für Geographie der Universität Innsbruck)
Wolfgang Dietrich (Unit for Peace and Conflict Studies, Universität Innsbruck)
Gerhard Drekonja (Institut für Geschichte der Universität Wien)
Josefina Echavarría Alvarez (Unit for Peace and Conflict Studies, Universität Innsbruck)
Klaus-Dieter Ertler (Institut für Romanistik der Universität Graz)
Georg Grünberg (Institut für Kultur- und Sozialanthropologie der Universität Wien)
Eva Gugenberger (Institut für Romanistik der Universität Leipzig)
Walter Hödl (Department für Evolutionsbiologie der Universität Wien)
Andreas Hofer (Institut für Städtebau der TU Wien)
Martina Kaller (Institut für Geschichte der Universität Wien)
Jens Kastner (Institut für Kunst- und Kulturwissenschaften der
Akademie der bildenden Künste Wien)
Elke Mader (Institut für Kultur- und Sozialanthropologie der Universität Wien)
David Mayer (Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Wien)
María Teresa Medeiros-Lichem (Abteilung für
Vergleichende Literaturwissenschaft der Universität Wien)
Martina Meidl (Institut für Romanistik der Universität Klagenfurt)
Berthold Molden (Institut für Geschichte der Universität Wien)
Andreas Novy (Institute for Multi-Level Governance and Development, WU Wien)
Ursula Prutsch (Amerika-Institut der LMU München)
Lisa Ringhofer (Institut für Soziale Ökologie der Universität Klagenfurt)
Enrique Rodrigues-Moura (Institut für Romanistik der
Otto-Friedrich-Universität Bamberg)
Christian R. Vogl (Department für Nachhaltige Agrarsysteme der Universität
für Bodenkultur Wien)
Tom Waibel (Kunstschule Wien)
Anton Weissenhofer (Department für Botanik und Biodiversitätsforschung
der Universität Wien)
Patricia Zuckerhut (Institut für Kultur- und Sozialanthropologie der Universität Wien)

Elisabeth Holzner

ANPASSUNG AN DEN KLIMAWANDEL IN CHILE

Eine historisch-materialistische Policy-Analyse
der Umwelt- und Klimapolitik

mandelbaum *verlag*

Gedruckt mit Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung, der LAF Austria und der HochschülerInnenschaft an der Universität Wien.

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

LAF
AUSTRIA

OH
UNI WIEN

www.mandelbaum.at
ISBN 978-3-85476-818-0
© mandelbaum *verlag* wien 2017
alle Rechte vorbehalten

Lektorat: TANJA GAUSTERER
Satz: KEVIN MITREGA
Umschlaggestaltung: LAURA HÖRNER
Umschlagbild: Stausee des Rio Elqui (Embalse Puclaro) in der Nähe von La Serena,
etwa 500 km nördlich der Hauptstadt Santiago. Foto: ELISABETH HOLZNER
Druck: PRIMERATE, Budapest

INHALTSVERZEICHNIS

ULRICH BRAND

Vorwort	9
I. EINLEITUNG: KLIMAPOLITIK UND ANPASSUNG	13
1.1 Auswirkungen des Klimawandels als umwelt- und klimapolitische Herausforderung	13
1.2 Fragestellung und Thesen	17
1.3 Aufbau und Gliederung	18
1.4 Methodisches Vorgehen	20
2. THEORETISCH-KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN	25
2.1 Der Umgang mit den Folgen des Klimawandels – die Begriffe Anpassung und Vulnerabilität	25
2.1.1 Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels	26
2.1.2 Vulnerabilität gegenüber Klimawandel	27
2.1.3 Kritische Perspektiven auf Vulnerabilität und Anpassung	29
2.2 Politische Ökologie	31
2.2.1 Die »political ecology«	32
2.2.2 Gesellschaftliche Naturverhältnisse	34
2.2.3 Inwertsetzung von Natur im Neoliberalismus	35
2.2.4 Extraktivismus als Entwicklungsmodell und Form der Inwertsetzung von Natur	37
2.2.5 Sozial-ökologische Krise, Klimawandel und Anpassung	40
2.3 Historisch-materialistische Policy-Analyse	42
2.3.1 Die klassische Policy-Analyse	42
2.3.2 Kritikpunkte der klassischen Policy-Analyse	43
2.3.3 Staatstheorie: Staat und Kontextbedingungen von Policies	44

2.3.4	Produktion von Wissen – der Staat als Wissensapparat	46
2.3.5	Hegemonietheoretische Erweiterung der HMPA	48
2.3.6	Staat und Hegemonie im lateinamerikanischen Kontext	49
2.3.7	Überlegungen zur Operationalisierung und Vorgehensweise	50
2.4	Zwischenfazit	51
3.	HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES NEOLIBERALEN, EXTRAKTIVISTISCHEN ENTWICKLUNGSMODELLS CHILES	53
3.1	Ressourcenextraktivismus und Importsubstituierende Industrialisierung	53
3.2	Neoliberale Transformationen und Diktatur	55
3.3	Transition zur Demokratie und Kontinuität des neoliberalen Extraktivismus	57
3.4	Autoritäre Enklaven in der Verfassung Chiles	58
3.5	Soziale und ökologische Auswirkungen des neoliberalen Projekts	60
3.6	Inwertsetzung von Wasser	62
3.7	Zwischenfazit und Ausblick: Aufbrechen des neoliberalen Konsenses?	64
4.	HERAUSBILDUNG UND GESTALTUNG DER POLITIKFELDER UMWELT UND KLIMA	67
4.1	Ursprünge und Grundlagen der Umweltpolitik Chiles – das Recht, in einer sauberen Umwelt zu leben	67
4.1.1	Umweltpolitik während der Diktatur	67
4.1.2	Das Umweltgesetz von 1994 (»Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente«)	68
4.1.3	Die Reform des Umweltgesetzes (2010) – viel Lärm um nichts?	71
4.2	Klimapolitik als junges Politikfeld in Chile	73
4.2.1	Chile in der internationalen Klimapolitik	73
4.2.2	Die Nationale Klimawandelstrategie (2006)	74
4.2.3	Der Nationale Klimawandelaktionsplan (2008–2012)	74
4.2.3.1	Inhalte und Ziele	74
4.2.3.2	Emissionsvermeidung (Mitigation)	75
4.2.3.3	Anpassung	77

	4.2.3.4	Institutionen und Capacity Building	77
	4.2.3.5	Umsetzung und Bewertung	78
4.3		Aktuelle klimapolitische Entwicklungen in Chile	79
4.4		Zwischenfazit und Ausblick zur Klimapolitik	80
5.		ANPASSUNG AN DIE AUSWIRKUNGEN DES KLIMAWANDELS IN DER CHILENISCHEN KLIMAPOLITIK	82
5.1		Überblick – die Bedeutung von Anpassung	82
5.2		Exkurs: Anpassung in der internationalen Klimapolitik	82
5.3		Der nationale Anpassungsplan »Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático«	85
	5.3.1	Vulnerabilität und die Notwendigkeit von Anpassung in Chile	85
	5.3.2	Wissen als Grundlage für Anpassung	86
	5.3.3	AkteurInnen und Entstehung des Anpassungsplans	88
	5.3.4	Allgemeine Ziele und Strategien für Anpassung	89
	5.3.5	Ziele und Inhalte sektoraler Anpassung	90
5.4		Anpassung am Beispiel Landwirtschaft: Der nationale Anpassungsplan für Landwirtschaft (»Plan Nacional de Adaptación del Sector Silvoagropecuario«)	92
	5.4.1	Landwirtschaft und Klimawandel	93
	5.4.1.1	Ziele und Inhalte von Anpassung	94
	5.4.1.2	Wasser und Bewässerung im Rahmen von Anpassung	97
	5.4.1.3	Förderung von Bewässerung: Programm »Riego Campesino«	98
	5.4.1.4	Weitere Maßnahmen zur Bewässerung – von künstlicher Erzeugung von Regen zu Groß- und Megaprojekten	99
	5.4.2	Bewertung und Leerstellen des sektoralen Anpassungsplans für Landwirtschaft	100
5.5		Fazit zur Anpassung: Ein Tropfen auf den heißen Stein?	102
6.		ZUSAMMENFÜHRUNG UND AUSBLICK	106
7.		ANHANG	112
7.1		Literaturverzeichnis	112
7.2		Abkürzungsverzeichnis	124

ULRICH BRAND

VORWORT

DIE ZERSTÖRUNG DER NATUR SCHLÄGT ZURÜCK:

KLIMAWANDEL UND KLIMAPOLITIK IN LATEINAMERIKA

Der chilenische Sommer 2016/2017 war von einer dramatischen Trockenheit im ganzen Land geprägt, die nicht nur zu Wasserknappheit, sondern auch zu Dürren und Waldbränden führte. Das erinnert an den südamerikanischen Sommer von 2015, als es in Brasilien und Kolumbien zu immensen Ernteausschlägen und in Chile durch veränderte Meeresströme zu einem Lachssterben kam.

Der Tag, an dem ich dieses Vorwort verfasste, ist von Nachrichten und Bildern aus Peru geprägt, wo es aufgrund von Starkregen zu Überschwemmungen und Erdbeben, vielen Toten und starken Verwüstungen kam. Zehntausende Menschen verloren ihr Hab und Gut, Infrastrukturen sind großräumig beschädigt. Die Gesellschaft trauert nicht nur, sondern muss viele Ressourcen aufbringen, um in der Region wieder ein einigermaßen normales Leben für die Menschen zu ermöglichen. Die Ursache des Starkregens ist das Klimaphänomen El Niño. Es entsteht dadurch, dass sich die Meerestemperatur im östlichen Pazifik vor den Küsten Südamerikas im Sommer erhöht, im westlichen Pazifik vor den australischen und indonesischen Küsten aber geringer ist und dadurch eine Verschiebung von Wassermassen sowie Winde verursacht. Die Erwärmung im Ostpazifik führt zu einer Reduktion von Fischen, zu starkem Regen in den Anden und zu Trockenheit in anderen Regionen. Dieses natürliche Phänomen, dafür gibt es inzwischen viele wissenschaftliche Untersuchungen, wird durch den Klimawandel verstärkt.

Die Bezeichnung El Niño oder La Niña ist eigentlich gemein, denn es bedeutet Christkind, weil das Phänomen um Weihnachten herum auftritt. Aber es bringt eben keine schönen Gaben. Doch wichtiger als der Name ist: Klima- und Umweltpolitik werden also zu einer immer wichtigeren politischen Aufgabe.

Elisabeth Holzner befasst sich in ihrer Masterarbeit mit den Politiken der Klimaanpassung in Chile. Dabei kommt ihr ein längeres Praktikum in Chile im Jahr 2013 zugute. Da es sich um Entwicklungen handelt, die am Anfang stehen, konzentriert sich die Autorin sinnvollerweise auf die Politikformulierung und nicht auf die Umsetzung.

Dabei geht sie souverän mit den zentralen Begriffen aus der Klimadiskussion – wie Anpassung und Vulnerabilität – um und bezieht sich theoretisch auf die Ansätze der Politischen Ökologie und der historisch-materialistischen Policy-Analyse. Sie stellt dar, wie in dem Land in den letzten Jahrzehnten die neoliberale Umstrukturierung der Wirtschaft und der Ressourcen-Extraktivismus Hand in Hand gingen. Und sie untersucht akribisch die entstehende Umwelt- und Klimapolitik des südamerikanischen Landes.

Frau Holzner kommt in ihrer Arbeit zu dem Ergebnis, dass sich die Politik noch in einer Frühphase befindet und zudem das politische Design nicht sehr vielversprechend ist. Es handle sich eher um ein »zahnloses institutionelles Gerüst für Anpassung«. Als Hauptgründe werden identifiziert, dass Klimawandel und entsprechende Politiken für die meisten Akteure noch gar nicht oder kaum auf der politischen Agenda stehen, dass wichtige Bereiche wie der Bergbau von den Anpassungspolitiken verschont bleiben, dass die Agenda von eher schwachen Ministerien formuliert und verfolgt wird (die wiederum von der Wirtschaftspolitik dominiert werden) und dass die bestehenden Strukturen des chilenischen Staates im Hinblick auf Umwelt- und Klimapolitik bislang zu wenig Raum für weitergehende Politiken bieten.

Weiters wird gezeigt, dass Umwelt- und Klimapolitik in Chile wesentlich durch internationale Politiken und Institutionen wie die UNFCCC auf die politische Agenda gesetzt werden, aber es eben schwierig ist, vom Agenda-Setting zur angemessenen Politikformulierung und dann gar zur Implementierung zu kommen. Aus Sicht der Politischen Ökologie wird zudem der spannende Schluss gezogen, dass das Klimaproblem vor allem als außerhalb der Gesellschaft sich vollziehendes und damit nicht von ihr verursachtes Problem verstanden wird. Umwelt- und Klimapolitik finden weitgehend in den etablierten Korridoren neoliberalisierter Naturverhältnisse und eines extraktivistischen Entwicklungsmodells statt. Klimapolitik wird dann für die Begründung von Politik herangezogen, wenn es »passt«; etwa bei Groß- und Megaprojekten im Bereich Wasser(-transport).

Ich gratuliere Elisabeth Holzner zu dieser vorzüglichen Arbeit und für die Auszeichnung durch den *Investigaciones*-Preis. Und ich wünsche den LeserInnen viele spannende Einsichten.

Wien, 19. März 2017

Ulrich Brand

Mitherausgeber der Reihe *Investigaciones*

1. EINLEITUNG: KLIMAPOLITIK UND ANPASSUNG

1.1 AUSWIRKUNGEN DES KLIMAWANDELS ALS UMWELT- UND KLIMAPOLITISCHE HERAUSFORDERUNG

Der Klimawandel gilt als eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Es wird kaum mehr bestritten, dass er stattfindet und durch eine erhöhte Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre verursacht wird, die auf den massiven Anstieg der Verbrennung fossiler Energieträger seit der Industrialisierung und damit auf den Menschen zurückzuführen ist. Durch die Einsicht, dass eine anthropogene Klimaerwärmung nicht mehr völlig verhindert werden kann, veränderte sich die Ausrichtung der internationalen Klimapolitik. Es geht nicht mehr nur um die Reduktion klimaschädlicher Emissionen (»mitigation«), sondern auch darum, die nicht mehr zu vermeidenden und bereits stattfindenden Folgen des Klimawandels soweit möglich zu bewältigen und sich an diese anzupassen.

Im Rahmen dieser Diskussion um Anpassung (»adaptation«) an die Auswirkungen des Klimawandels gewinnen entwicklungspolitische Fragestellungen und Fragen nach Klimagerechtigkeit an Bedeutung – denn häufig sind gerade die Länder des globalen Südens mit geringem Anteil an den weltweiten Treibhausgasemissionen besonders stark von den Auswirkungen betroffen. Auch wenn inzwischen einige Mechanismen und Fonds zur Förderung von Anpassung existieren, reichen diese bei weitem noch nicht aus, um allen klimapolitischen Herausforderungen zu begegnen. Anpassung und ihre Finanzierung gehören nach wie vor zu den heiß diskutierten Themen internationaler Klimaverhandlungen.

Lateinamerika zählt – obwohl sein Anteil an den weltweiten Treibhausgasemissionen relativ niedrig ist – zu den besonders stark von den Folgen des Klimawandels betroffenen Weltregionen.¹ Diese zeigen sich

1 Einen Überblick über Klimawandel und seine (v. a. ökonomischen) Folgen in Lateinamerika bietet etwa die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen

jedoch nicht überall auf dem Kontinent im selben Ausmaß und sind immer abhängig von regionalen und lokalen Kontexten, wo sie unterschiedliche Effekte hervorrufen.

Chile ist durch seine besondere geographische Lage und Form auch auf sehr unterschiedliche Art und Weise von den Klimaveränderungen betroffen. Aufgrund seiner Nord-Süd-Ausdehnung von über 4.500 Kilometer erstreckt sich das Land über insgesamt 39 Breitengrade und umfasst zahlreiche Klima- und Vegetationszonen. Während sich im Norden Chiles eine der trockensten Wüsten der Erde befindet, ist das Klima im Zentrum des Landes mediterran geprägt, die Gegend wird daher landwirtschaftlich stark genutzt. Richtung Süden wird es kühler und die Niederschläge nehmen zu. Der südlichste und kaum mehr besiedelte Teil des Landes, der sich von Patagonien bis Feuerland zieht, ist von rauem Klima, Gletschern, Fjorden und kleinen Inseln gekennzeichnet (Straßner 2015).

Das Land ist nicht nur aufgrund seines langen Küstenstreifens durch den Klimawandel gefährdet, insgesamt treffen sieben von neun der in der Klimarahmenkonvention definierten Kriterien für Vulnerabilität zu: tief gelegene Küstengebiete, durch Dürren und Desertifikation gefährdete aride und semiaride Gebiete, Gebirge und andere fragile Ökosysteme, von Degradierung bedrohte Wälder, urbane Ballungsräume und stark verschmutzte Gegenden. Wetterextreme wie etwa das El Niño- und La Niña-Phänomen verursachen regelmäßig schwere Schäden (MINAGRI/MMA 2013: 28f, OCC/MMA 2014: 7).

Chile liegt zudem in einem seismisch sehr aktiven Gebiet entlang des pazifischen »Ring of Fire«. Dadurch kommt es immer wieder zu Vulkanausbrüchen, schweren Erdbeben und Tsunamis. Im Jahr 1960 wurde die Stadt Valdivia im Süden Chiles durch das stärkste jemals gemessene Erdbeben zerstört. Aufgrund dieser Erfahrungen ist das Land gut auf Erdbeben vorbereitet. Es gibt strikte Bauvorschriften, die meist auch eingehalten werden, sowie Katastrophenpläne und Frühwarnsysteme. Diese wurden seit dem letzten starken Beben der Stärke 8,8 in der Region Maule und dem darauffolgenden Tsunami im Februar

für Lateinamerika und die Karibik ECLAC/CEPAL in ihrer 2015 erschienen Studie »La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe« (»Die Ökonomie des Klimawandels in Lateinamerika und der Karibik«).

2010 noch einmal verschärft und ausgebaut (Franklin 2015, Meyer / Jung 2010a, 2010b).

Die Folgen des Klimawandels betreffen nicht nur eine ferne Zukunft, sondern sind bereits heute im ganzen Land spürbar und führen dazu, dass Fragen der Anpassung an Bedeutung gewinnen. Das zeigt der Blick auf die Metropolregion um die Hauptstadt Santiago, in der mit etwa sechs Millionen Menschen circa 40 Prozent aller ChilenInnen leben. Rund ein Zehntel von ihnen ist bereits durch Hitzeperioden oder Überflutungen gefährdet. Die schon vorhandenen Umweltprobleme wie die schlechte Luftqualität verstärken diese Belastungen. Es ist wahrscheinlich, dass sich die Situation durch den Klimawandel in Verbindung mit der Expansion Santiagos in der Zukunft weiter verschärfen wird. Die wichtigsten Flüsse der Region, die die Stadt mit Wasser versorgen, entspringen in den Gletschergebieten der Anden. Schon heute kommt es bei starker Trockenheit zu Wasserknappheit. Etwa die Hälfte der in der Region erzeugten Energie stammt aus Wasserkraft, niedrige Wasserstände können deshalb zu Problemen in der Energieversorgung führen. Mit dem Schmelzen der Gletschergebiete steigt kurz- und mittelfristig auch das Risiko von Überschwemmungen (Krellenberg / Arnhold 2013, UFZ o. J.a: 2f).

Verwundbarkeit und die Fähigkeit zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels werden nicht nur durch naturräumliche Faktoren, sondern auch durch den sozialen, politischen und ökonomischen Kontext beeinflusst. Der Klimawandel trifft in Chile auf unterschiedliche gesellschaftliche Realitäten wie soziale Ungleichheit, Marginalisierung oder Armut und interagiert mit diesen auf vielfältige Art und Weise.

Chile wird innerhalb Lateinamerikas aufgrund seiner politischen Stabilität und seines hohen Wirtschaftswachstums häufig als Vorbild oder Modell für die gesamte Region genannt (Imbusch et al. 2004, Straßner 2015, Önel / Wittelsbürger 2005). Als beispielhaft gelten dabei zum einen der friedliche Übergang zur Demokratie zu Beginn der 1990er-Jahre, zum anderen auch das Wirtschaftsmodell des Landes, das auf Reformen beruht, die während der Militärdiktatur Pinochets (1973–1990) durchgesetzt wurden. Wirtschaft und Gesellschaft wurden unter dem Einfluss neoliberaler Ideologien und einer massiven Unterdrückung der Opposition weitreichend umgestaltet. Die Märkte wurden liberalisiert und der Staat so weit wie möglich aus allen gesellschaftlichen Bereichen zurückgedrängt. Nach dem

Übergang zur Demokratie wurde diese Politik weitergeführt (Tecklin et al. 2011: 879).

Die Schattenseite dieser Entwicklung waren die massiven Umweltprobleme, die durch die intensive Ausbeutung natürlicher Ressourcen etwa im Bergbau und in der Land- und Forstwirtschaft entstanden (ebd.: 881f). Von den wirtschaftlichen Erfolgen des Landes profitierten zudem nur einige wenige. Bis heute gehört die soziale Ungleichheit zu einer der höchsten weltweit. So entfielen im Jahr 2013 nach Zahlen des Nationalen Statistikinstituts auf die untersten 20 Prozent der Bevölkerung nur sieben, auf die oberen 20 Prozent dagegen 41,6 Prozent des Gesamteinkommens. Auf die obersten zehn Prozent entfallen sogar 30,3 Prozent des Gesamteinkommens. Zwei Jahre zuvor waren die Unterschiede noch deutlicher: Während die unteren 20 Prozent der Bevölkerung nur 6,4 Prozent des Einkommens erhielten, bekamen die oberen 20 Prozent mit 48,9 Prozent fast die Hälfte des Gesamteinkommens (Straßner 2015). Die starke soziale Ungleichheit wurde etwa im Zuge des Erdbebens 2010 zum Thema, das von einigen auch als »soziales Erdbeben« (Burbach 2010) bezeichnet wurde, da soziale Bruchlinien sichtbar wurden. Aufgrund ihrer schlechten Bauweise gab es etwa bei Häusern von ArbeiterInnen in armen Wohnvierteln wesentlich schwerwiegendere Zerstörungen.

Die wirtschaftliche Entwicklung wirkte sich auch auf die Emissionen Chiles aus. Diese zählen inzwischen zu den am schnellsten steigenden Lateinamerikas – um 300 Prozent im Zeitraum 1984 bis 2004 (CONAMA 2008: 33f), auch wenn ihr Anteil an den weltweiten (Pro Kopf-)Emissionen niedrig ist: Dieser lag 2013 bei 4,22 Prozent, 20 Jahre zuvor noch bei 2,55 Prozent (UN Statistics Division o. J.).

Ökologische Probleme sind eng mit ihrem gesellschaftlichen und politischen Kontext verbunden. Durch die Auswirkungen der globalen Erderwärmung können sich bestehende Probleme wie Armut, Ungleichheiten oder verschiedene Konflikte noch verschärfen. Der Blick auf Chile ist hier besonders interessant – er wirft Fragen nach den Zusammenhängen von Umwelt- und Klimaproblemen und den dahinterliegenden neoliberalen Entwicklungsparadigmen auf und bietet eine Gelegenheit, das chilenische Entwicklungsmodell mit Blick auf diese Herausforderungen genauer in den Blick zu nehmen.