

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft
Machen Sie mit.



Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika

Das Recht auf vorherige Konsultation:

Rechtsnormen, Praxis und Konflikte in Lateinamerika

Herausgegeben von

giz

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Inhalt

Zusammenfassung	5
1. Einführung: Zur Relevanz vorheriger Konsultationen	10
2. Rechtliche Rahmenbedingungen und Normen: International, regional und national	13
2.1. Internationales Recht	13
2.1.1. Das Übereinkommen 169 der International Labour Organisation (1989)	13
2.1.2. Die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker (2007)	14
2.1.3. Internationale Menschenrechtsabkommen	16
2.1.4. Weitere Mechanismen auf Ebene der VN	16
2.2. Das Interamerikanische Menschenrechtssystem	17
2.2.1. Fall: Saramaka vs. Suriname (Inter-American Court of Human Rights 2007)	17
2.2.2. Fall: Sarayaku vs. Ecuador (Inter-American Court of Human Rights 2012)	19
2.3. Weitere internationale und transnationale Normen	21
2.3.1. Richtlinien internationaler Finanzinstitutionen	21
2.3.2. Selbstverpflichtungserklärungen transnationaler Unternehmen	21
2.4. Die nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung lateinamerikanischer Staaten	21
2.4.1. Peru: Das erste Konsultationsgesetz Lateinamerikas	23
2.4.2. Andere gesetzgeberische Initiativen zum Konsultationsrecht	25
3. Vorherige Konsultationen in der Praxis: Defizite, Herausforderungen und Konflikte	30
3.1. Die Konsultationspraxis in lateinamerikanischen Ländern im Überblick	30
3.2. Konflikte um vorherige Konsultationen bei Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekten	32
3.3. Ein Ausdruck des Widerstands: Selbst-organisierte Konsultationen bzw. Befragungen der lokalen Bevölkerung	34
4. „Good Practice“-Beispiele aus Bolivien, Kolumbien und Mexiko	35
4.1. Bolivien: Konsultation über eine Erdgas-Exploration in Charagua Norte	35
4.2. Kolumbien: Konsultation über das Dekret zur Wiedergutmachung und Rückgabe von Land für indigene Völker	37
4.3. Mexiko: Der Fall Cherán	39
5. Die EZ und vorherige Konsultationen	40
6. Lessons Learned und Empfehlungen	42
7. Bibliografie	47
Anhang: Teilnehmerliste des RELAJU-Symposiums	49

Vorwort der Autorinnen¹

Vorherige Konsultationen sind eines der Kernthemen in den Beziehungen zwischen lateinamerikanischen Staaten und den darin lebenden indigenen Völkern geworden. Die Beschäftigung mit diesem höchst aktuellen und gleichzeitig konfliktreichen Thema ist aufgrund seiner vielschichtigen rechtlichen, politischen, kulturellen, sozialen, ökologischen und ökonomischen Bedeutungen besonders wichtig und herausfordernd.

Im Bereich der lateinamerikanischen Ressourcen- und Infrastrukturpolitik sind vorherige Konsultationen in den letzten Jahren in den Brennpunkt des Interesses gerückt. In diesem Kontext stellt sich vor allem die Frage, inwiefern diese Prozesse dazu beitragen können, die Rechte der lokalen betroffenen Bevölkerung zu schützen, Konflikte langfristig zu vermeiden bzw. zu transformieren und negative Umweltauswirkungen möglichst gering zu halten. Vergleichbare Problemstellungen existieren in vielen Ländern der Welt. In Lateinamerika sind die Erfahrungen mit vorherigen Konsultationen jedoch am reichhaltigsten, da die Anerkennung der Rechte indigener Völker hier am weitesten fortgeschritten ist.

Wir sind überzeugt, dass es einer intensiven und gut koordinierten Anstrengung aller Beteiligten bedarf, diesen Zielen in Zukunft näher zu kommen. Die folgende Publikation ist daher an ein breites Spektrum von Akteuren gerichtet, vor allem an PolitikerInnen, Ministerien, Unternehmen, indigene VertreterInnen und Organisationen, Institutionen und KooperantInnen der Entwicklungszusammenarbeit, Nichtregierungsorganisationen und an WissenschaftlerInnen sowie Forschungseinrichtungen. Wir hoffen, mit dieser Veröffentlichung (und ihrer spanischsprachigen Version) zu einem intensiveren, offenen und kritischen Austausch und zur Vertiefung der Kooperationsbeziehungen zwischen diesen Akteursgruppen – auch über die Ländergrenzen und Kontinente hinaus – beizutragen.

Wir bedanken uns ganz herzlich für die bereichernde Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), insbesondere mit dem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderten Regionalprogramm PROINDIGENA. Sowohl die KollegInnen in Deutschland als auch die MitarbeiterInnen vor Ort leisteten mit ihren hilfreichen Kommentaren und ihrer Praxiserfahrung einen wertvollen Beitrag zur vorliegenden Veröffentlichung. Außerdem bedanken wir uns beim BMZ für die Unterstützung des vom GIGA – German Institute of Global and Area Studies – durchgeführten internationalen Symposiums zum Thema der vorherigen Konsultationen in den Andenländern, das vom 24.-27. Oktober 2012 in Bolivien im Rahmen des VIII. Kongresses des Lateinamerikanischen Netzwerks für Rechtsanthropologie (RELAJU) stattfand. Der Austausch von Informationen, Forschungsergebnissen und weiterführenden Überlegungen mit lateinamerikanischen, europäischen, kanadischen und US-amerikanischen ExpertInnen zum Thema der vorherigen Konsultationen ist weitgehend in die vorliegende Publikation eingeflossen. Daher gebührt unser Dank vor allem auch den ReferentInnen des RELAJU-Symposiums, von denen sich viele nicht nur wissenschaftlich intensiv mit dem Themenbereich der Rechte indigener Völker beschäftigen, sondern mit ihrem Engagement auch einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung konkreter Praktiken in der Region leisten.²

¹ Dr. Almut Schilling-Vacaflor ist Soziologin und Anthropologin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien in Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Andenstaaten, indigene Völker, Recht und Gesellschaft, Partizipation und Ressourcengovernance. Kontakt: <schilling@giga-hamburg.de>

Riccarda Flemmer, M.A., ist Politikwissenschaftlerin und Promotionsstudentin an der Universität Hamburg und am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich schwerpunktmäßig mit Ressourcenkonflikten, den Rechten indigener Völker und vorherigen Konsultationen in der Amazonasregion. Kontakt: <riccarda.flemmer@giga-hamburg.de>

² Eine Liste der TeilnehmerInnen des Symposiums und von ihren Vorträgen findet sich im Anhang.

Zusammenfassung

Vorherige Konsultationen sind ein wichtiger Bestandteil des Rechts indigener Völker auf Selbstbestimmung. Sie sollen diesen immer noch benachteiligten und oft diskriminierten Gruppen die Mitsprache bei allen administrativen und legislativen Entscheidungen garantieren, die sie betreffen. Dies beinhaltet die Einbeziehung indigener Völker bei der Erarbeitung und Umsetzung sie betreffender Gesetze und Verordnungen, bei Entwicklungsprogrammen und –projekten sowie bei allen Arten von Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekten in ihren Territorien. Eine erfolgreiche Institutionalisierung und Durchführung von Konsultationen verspricht nicht nur den Schutz von Menschenrechten, sondern auch eine erhöhte Legitimität politischer Entscheidungen sowie die Prävention bzw. Transformation von Konflikten. Für die Entwicklungszusammenarbeit sind vorherige Konsultationen insbesondere deshalb relevant, weil sie die Chance bieten, die Lebensbedingungen indigener Völker zu verbessern.

Das Recht auf Konsultation und seine stärkere Variante, das Recht auf die freie, informierte und vorherige Zustimmung (FPIC – free, prior and informed consent) sind in den letzten Jahren weltweit vermehrt in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Vor allem im Zusammenhang mit hohen Weltmarktpreisen für Metalle, Erdöl und -gas und der Zunahme von Ressourcenabbauprojekten stiegen auch Zahl und Intensität von Umwelt- und Ressourcenkonflikten mit der lokalen betroffenen Bevölkerung. In vielen Fällen sind indigene Lebensräume betroffen, und damit die Frage, inwieweit die besonderen Lebensweisen der betroffenen Völker mit diesen umfassenden Eingriffen vereinbar sind. Vielfach ist mit der Durchführung dieser Vorhaben eine Beeinträchtigung oder sogar Bedrohung der Lebensgrundlagen und der kulturellen Identität der lokalen Gemeinschaften verbunden. In diesem Kontext sollen vorherige Konsultationen und die informierte Zustimmung gewährleisten, dass die Menschenrechte der betroffenen indigenen Völker nicht verletzt werden. Aufgrund der großen strategischen und wirtschaftlichen Bedeutung von Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekten wird das Mitspracherecht der betroffenen lokalen Bevölkerung allerdings bisher nur selten angemessen umgesetzt.

In Lateinamerika gibt es die umfassendsten Erfahrungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung des Rechts auf vorherige Konsultation und informierte Zustimmung. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Anerkennung der Rechte indigener Völker hier am weitesten fortgeschritten ist. Doch auch in Lateinamerika besteht nach wie vor eine große Herausforderung darin, dass die konkreten politischen, rechtlichen und institutionellen Ausgestaltungen umstritten sind. So fehlen – außer in Peru – in allen lateinamerikanischen Ländern Gesetze über das Recht auf vorherige Konsultationen, und bestehende Verordnungen wurden meist über die Köpfe der indigenen Völker hinweg beschlossen (z.B. in Chile, Ecuador und Kolumbien). Nicht partnerschaftlich ausgearbeitete gesetzliche Bestimmungen zum Konsultationsrecht führten jedoch zu erheblichen Schwierigkeiten bis zur Unmöglichkeit, diese in der Praxis anzuwenden. Eine wichtige Erkenntnis ist daher, dass die Konsultationen regelnden Gesetze und Verordnungen selbst aus umfassenden Konsultationsprozessen mit den repräsentativen indigenen Organisationen der jeweiligen Länder hervorgehen sollten.

Rein rechtliche Regelungen können die mit dem Konsultationsrecht verbundenen Problematiken und Interessenkonflikte jedoch nicht lösen. Hierbei geht es auch um hoch umstrittene politische Fragen wie *Welche Gruppen haben in konkreten Fällen das Recht auf Konsultation? Inwiefern unterscheidet sich das Konsultationsrecht indigener Völker von jenem anderer Bevölkerungsgruppen? Welche Institutionen sollten Konsultationen durchführen? In welchen Fällen muss das Recht auf informierte Zustimmung gelten und nicht lediglich das Recht auf Konsultation? Wie sollen Konsultationsverfahren konkret gestaltet werden? und Wie wird die endgültige Entscheidung getroffen, vor allem in Fällen, in denen kein Übereinkommen und keine Zustimmung erlangt werden können?*

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtliche Grundlage des Konsultationsrechts ist das Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1989. Bis Ende 2012 haben es 22 Staaten (15 aus Lateinamerika) ratifiziert und sind damit rechtlich verpflichtet, vorherige Konsultationen umzusetzen. Seit der Verabschiedung des Übereinkommens 169 haben sich internationale Normen über vorherige Konsultationen vervielfacht. Beispielsweise ist das Konsultationsrecht in die Richtlinien wichtiger internationaler Organisationen (z.B. IFC, Weltbank, IADB, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit) und in Selbstverpflichtungserklärungen transnationaler Unternehmen aufgenommen worden. Besonders wichtig ist jedoch die Erklärung der Vereinten Nationen (VN) über die Rechte indigener Völker von 2007, die zwar kein rechtsverbindliches Völkerrechtsinstrument ist, aber eine große politische Bindungswirkung hat. Diese Erklärung geht über das ILO-Übereinkommen 169 hinaus, indem sie die freie, vorherige und informierte Zustimmung der Völker und Gemeinschaften zu den sie betreffenden Maßnahmen verlangt.

Dabei muss eine vorherige Konsultation folgende Minimalkriterien erfüllen:

- gezeichnet von Respekt und Vertrauen, ohne Zwang, Einschüchterung oder Manipulation;
- Durchführung vor der Umsetzung der geplanten Maßnahme;
- Teilnahme der repräsentativen Personen und Institutionen der Betroffenen;
- Einbeziehung eigener Normen und Verfahren (bzw. Gewohnheiten und Gebräuche) der konsultierten Gruppen;
- Vollständige und wahrheitsgemäße Information;
- kulturelle und soziale Angemessenheit;
- Ziel: Erreichen eines Übereinkommens oder der Zustimmung.

Das Recht auf Konsultation und generell der Verfassungsrang internationaler Menschenrechtsverträge wurde in zahlreiche Verfassungen Lateinamerikas aufgenommen. In vielen Ländern haben die Verfassungsgerichte und nationale Gesetzgebungen einen Beitrag zur Konkretisierung der internationalen Richtlinien über vorherige Konsultation und FPIC geleistet. Interpretationen über die Bedeutung des Konsultationsrechts bzw. des Rechts auf informierte Zustimmung weichen jedoch weit voneinander ab, teilweise sind sie sogar widersprüchlich. In einigen Fällen riefen betroffene Völker den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) an, der sich in mehreren Urteilen mit der Reichweite des Rechts auf vorherige Konsultation bzw. Zustimmung auseinandergesetzt hat.

Die wichtigsten vom IAGMR behandelten Fälle hinsichtlich des Konsultationsrechts sind der Fall Saramaka vs. Surinam (2007) und Sarayaku vs. Ecuador (2012). In beiden Fällen ging es um fehlende Konsultationen vor Ressourcenabbautätigkeiten in indigenen Territorien und es wurde jeweils zugunsten der klagenden indigenen Bevölkerungsgruppen entschieden. Die Gerichtsurteile legen fest, dass diese Tätigkeiten gestoppt werden müssen, solange keine Übereinkommen bzw. die Zustimmung der betroffenen lokalen Gemeinschaften erlangt wird. Beide Staaten wurden darüber hinaus zu beträchtlichen Reparationszahlungen verurteilt. Auch mehrere andere Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekte mussten im Zuge von Gerichtsverfahren über eine Verletzung des Konsultationsrechts in den letzten Jahren ausgesetzt oder gänzlich aufgegeben werden. Darunter befinden sich Projekte aus Argentinien, Brasilien, Chile, Guatemala, Ecuador und Kolumbien.

Praxiserfahrungen aus Lateinamerika

Trotz der rechtlichen Verpflichtungen lateinamerikanischer Staaten ist die praktische Umsetzung des Rechts auf vorherige Konsultation in einigen Ländern nicht existent oder weit davon entfernt, die festgelegten Minimal-kriterien zu erfüllen. Die betroffenen Bevölkerungsgruppen erfahren oft erst bei Baubeginn von Ressourcen- und Infrastrukturprojekten in ihren Lebensräumen oder diese wurden für rechtmäßig erklärt, nachdem einzelne indigene RepräsentantInnen durch Manipulationen (z.B. Korruption) ihre Zustimmung gegeben hatten.

Die interessantesten Praxiserfahrungen mit dem Konsultationsrecht finden sich in Kolumbien und Bolivien, wobei die Qualität der dort durchgeführten Konsultationen oft fragwürdig ist. In Kolumbien wurden über hundert vorherige Konsultationen abgeschlossen, doch Informationen über die Verfahren und ihre Ergebnisse sind kaum zugänglich und intransparent. Wiederkehrende Kritikpunkte sind die übermäßige Rolle der Unternehmen, der große Zeitdruck und die geringe tatsächliche Entscheidungsmacht der konsultierten Gruppen.

In Bolivien, dem Land, welches die Rechte indigener Völker seit seiner neuen Verfassung (2009) weltweit am umfassendsten anerkennt und sich als plurinationaler Staat bezeichnet, wurden lediglich im Erdgassektor über 20 Konsultationen durchgeführt. In allen anderen Bereichen gab es bisher keine Konsultationen. Die Analyse der Verfahren ist sehr aufschlussreich insbesondere hinsichtlich der praktischen Herausforderungen bei der Durchführung von Konsultationen und möglicher Ansätze zu ihrer Überwindung. Zu den größten Schwierigkeiten in Bolivien gehörten die nicht objektiven und oft nicht den Perspektiven der lokalen Gemeinschaften entsprechenden übermittelten Informationen über die geplanten Projekte und ihre Auswirkungen, Konflikte bei der Aushandlung von Kompensationszahlungen für die erwarteten negativen Effekte der Projekte sowie interne Dispute der indigenen Organisationen und Gemeinschaften und Streitigkeiten über die Landbesitzverhältnisse. Die Spaltung der Ansichten über geplante Projekte in der lokalen Bevölkerung ist generell eine besondere Schwierigkeit von Konsultationen, für die es keine einfachen Lösungen gibt. Ohne Vermittlungsleistungen besteht hier das Risiko einer Polarisierung und Eskalation von Konflikten.

Insgesamt zeichnet sich die Gefahr ab, dass negative Erfahrungen mit vorherigen Konsultationen zu einer generellen Ablehnung dieser Verfahren durch die betroffenen Bevölkerungsgruppen führen kann. Die Chance, sie als Instrumente für eine gewaltfreie Aushandlung von Konflikten zu nutzen, wäre dann vertan.

Viele konsultierte Gruppen aus Lateinamerika äußerten z.B. ihren Unmut darüber, dass ihre Wünsche und Bedürfnisse bei der Umsetzung der geplanten Aktivitäten nicht oder nur unzureichend berücksichtigt wurden. Das Ziel dieser betroffenen Gruppen ist es, tatsächlich von Beginn bis zum Abschluss von Aktivitäten in die Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden und dadurch die Kontrolle über ihre Entwicklung selbst auszuüben. Aufgrund der negativen Erfahrungen betrachten einige davon staatliche Konsultationen mittlerweile jedoch als inhaltsleere Formalismen und organisieren selbst Konsultationen bzw. Befragungen. Diese als „auto-consultas“ bezeichneten Prozesse verfolgen teils auch das Ziel, Druck auszuüben, um die Gewinneteilhabe der lokalen Bevölkerung zu erhöhen. Meist werden diese symbolisch-politischen Akte des Widerstands in Form von Befragungen und Abstimmungen der Betroffenen durchgeführt.

Firmen erkennen zunehmend die Notwendigkeit an, dass die Unterstützung lokaler Gemeinschaften notwendig ist, um erfolgreiche Projekte durchzuführen. Denn ein - wenn auch nur vorübergehendes - Aussetzen dieser Projekte durch Proteste, Rechtsstreitigkeiten und andere Formen des Widerstandes verringert die Gewinne. Konflikte mit der lokalen Bevölkerung können zudem dem Ruf des jeweiligen Unternehmens schaden, womit Risiken hinsichtlich der Finanzierung und des Baus verbunden sind, wenn sich Geldgeber und shareholder zurückziehen.

„Good Practice“-Beispiele aus Bolivien, Kolumbien und Mexiko

Die Suche nach „good practice“-Konsultationen gestaltet sich schwierig. Während Regierungen wie Kanada, Kolumbien und Bolivien die in ihrem Land durchgeführten Konsultationen gerne als Erfolgsbeispiele präsentieren, werden diese Verfahren seitens der involvierten indigenen Organisationen sowie von NROs meist als defizitär eingestuft. Einige Konsultationen werden jedoch von den Konsultierten selbst als relativ erfolgreich bezeichnet. Selbst wenn sie nicht in ihrer Gesamtheit als gelungen betrachtet werden können, beinhalten sie wichtige Elemente, durch die sie sich von anderen Verfahren positiv abheben und können als Lernbeispiele betrachtet werden.

In der vorliegenden Publikation stellen wir eine vorherige Konsultation aus Bolivien über geplante Erdgasaktivitäten, eine aus Kolumbien über eine gesetzgeberische Initiative und eine aus Mexiko über die Regierung einer indigenen Gemeinschaft gemäß eigener Gewohnheiten und Gebräuche vor. Unter den positiven Charakteristika dieser Verfahren finden sich der proaktive Charakter der Konsultierten und ihr Einfluss auf die letztlich getroffenen politischen Entscheidungen, die umfassenden erhaltenen bzw. selbst in Erfahrung gebrachten Informationen sowie die inklusiven und tiefgehenden Diskussionen innerhalb der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Offenheit der involvierten staatlichen Instanzen, sowohl hinsichtlich des Verfahrens als auch der Ergebnisse, Kompromisse mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu schließen, war in allen Verfahren eine notwendige Bedingung. Auch der ausreichende Zeitrahmen für die Durchführung der Verfahren und die flexible Anpassung an den jeweiligen Kontext waren wichtige Faktoren für ihre gelungene Durchführung.

Lessons Learned und Empfehlungen

Basierend auf der Analyse der bisherigen Erfahrungen und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit vorherigen Konsultationen formuliert die Studie folgende Empfehlungen für eine effektive Ausgestaltung und Umsetzung des Konsultationsrechts:

1) **Stärkung der Allparteilichkeit und Kompetenzen verantwortlicher staatlicher Institutionen**

Die für die Durchführung von Konsultationen zuständigen staatlichen Behörden sollten möglichst allparteilich sein und von den verschiedenen Parteien als legitim betrachtet werden. Sie sollten mit ausreichenden finanziellen und logistischen Ressourcen sowie mit interkulturell geschultem Personal ausgestattet sein.

2) **Durchführung umfassender „Meta-Konsultationen“**

Damit Normen, die vorherige Konsultationen reglementieren, von der indigenen Bevölkerung als legitim anerkannt werden, sollten diese selbst das Produkt angemessener Konsultationen sein.

3) **Verringerung von Machtasymmetrien in Konsultationen**

Um einen echten interkulturellen Dialog auf Augenhöhe zu ermöglichen sollten Maßnahmen ergriffen werden um Machtasymmetrien zwischen lokalen Bevölkerungsgruppen/indigenen Organisationen, den zuständigen staatlichen Institutionen und Unternehmen auszugleichen.

4) **Angemessene Zeiträume und Kontinuität des Prozesses**

Zeitdruck reduziert die Qualität von Konsultationen und wirkt langfristig kontraproduktiv, denn er erhöht das Risiko späterer Konflikte. Die Einrichtung von Dialogplattformen wird für die gesamte Projektdauer empfohlen.

5) Konsultationen sollten nicht als Formalismus verstanden werden

Die konsultierenden Instanzen sollten Kompromissbereitschaft mitbringen. Haben die konsultierten Gruppen das Gefühl, dass ihre Perspektiven und Interessen in die endgültigen Entscheidungen nicht einfließen, lehnen sie die durchgeführten Verfahren ab. Es entsteht die Gefahr, dass Konflikte in informelle Räume verschoben werden und auf gewalttätige Weise eskalieren.

6) Verstärkte Kontrolle der Aktivitäten von Unternehmen

Die Aktivitäten von Unternehmen in indigenen Territorien sollten verstärkt überprüft und Übertretungen konsequent sanktioniert werden. Die institutionelle Einrichtung und systematische Umsetzung von Monitoring-Mechanismen ist dabei von entscheidender Bedeutung.

7) Verbesserung der Qualität und Verbreitung von Informationen

Die Qualität und Ausgewogenheit der in Konsultationen zur Verfügung gestellten Informationen sollten gewährleistet werden. Dazu gehört die Einbeziehung von technischem „Expertenwissen“, ebenso wie von lokalen Wissens- und Kommunikationsformen.

8) Transparente Aushandlung und Verwaltung von Kompensationen und Gewinnteilhabe

Die Aushandlungen von Kompensationszahlungen sollten transparent und inklusiv gestaltet werden. Zudem sollte die Erfüllung der Abkommen auf Unternehmensseite und die gerechte Verteilung der Mittel in den indigenen Gemeinschaften kontrolliert werden.

9) Kontext- und kulturspezifische Durchführung von Konsultationen

Die interkulturelle Sensibilität in vorherigen Konsultationen ist dringend notwendig. Die Kenntnisse der verantwortlichen staatlichen Institutionen gegenüber indigenen/lokalen Kulturen, Werten, Vorstellungen und Praktiken müssen daher verstärkt werden.

10) Relativierung der Bedeutung abbauender Industrien

Nicht immer ist der Ressourcenabbau für ein Gebiet der richtige Entwicklungsweg. Insbesondere wenn dieser mit sehr hohen ökologischen oder sozialen Kosten verbunden ist, sollte auch über mögliche Alternativen nachgedacht werden.

1. Einführung: Zur Relevanz vorheriger Konsultationen

“What indigenous peoples are being asked to do at best is to consent to a project that they haven’t had helping to define. [...] The idea is that indigenous peoples dispose of a range of options to choose and not just simply predetermined projects that are presented to them. So the option is really limited at best to accepting it or resisting it.”

(James Anaya, Eschborn, 5.7.2012)

Indigene Völker sind in Lateinamerika in vielfacher Hinsicht marginalisiert. In der sozialen Realität der Länder sind Angehörige indigener Völker oft mit Vorurteilen, Diskriminierung und Ausgrenzung konfrontiert und leben überdurchschnittlich oft unterhalb der Armutsgrenze. Zudem sind indigene Interessen in den nationalen politischen Systemen generell unterrepräsentiert. Mit wenigen Ausnahmen, wie bspw. in Bolivien, finden sich sehr wenige indigene VertreterInnen in den Parlamenten und Regierungen der Länder. Die Staaten der Region sind auf vielschichtige Weise durch eine mestizische Mehrheitskultur geprägt, die in hohem Maße die Gestaltung der politischen Entscheidungen beeinflusst. Oft sind die Lebensgrundlagen, das angestammte Territorium oder die kulturelle Identität indigener Völker beeinträchtigt oder sogar bedroht durch Maßnahmen, die ihre Interessen unberücksichtigt lassen. Um diesen Rechtsverletzungen und Benachteiligungen entgegenzuwirken, verlangt internationales Recht, dass indigene Völker vor administrativen und gesetzgeberischen Maßnahmen, die sie betreffen, konsultiert werden.

Das Ziel dieser vorherigen Konsultationen ist es, Bestimmungen auszuarbeiten, mit denen die betroffene indigene Bevölkerung einverstanden ist. Gemäß internationalem Recht sollten Übereinkommen bzw. die Zustimmung der Konsultierten angestrebt werden, doch das Erreichen dieses Ziels ist nicht in allen Fällen verpflichtend. In Fällen, in denen das Erzielen eines Konsenses zwischen Konsultierenden und Konsultierten vor der Ausführung einer Maßnahme obligatorisch ist, spricht man von einem Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung

(free, prior and informed consent FPIC). Das Recht auf FPIC kann als starke Version des Konsultationsrechts verstanden werden.

Die rechtliche Grundlage des Konsultationsrechts ist das Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1989. Bis zum 31.12.2012 haben es 15 der lateinamerikanischen Staaten (sowie 7 weitere) ratifiziert und sind damit rechtlich verpflichtet, vorherige Konsultationen umzusetzen.³ Die Erklärung der Vereinten Nationen (VN) über die Rechte indigener Völker von 2007 geht sogar über das ILO-Übereinkommen 169 hinaus, indem sie die Zustimmung der Völker und Gemeinschaften zu den sie betreffenden Maßnahmen verlangt (das Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung). Die Erklärung ist zwar kein Völkerrechtsinstrument, hat aber eine große politische Bindungswirkung und wird vielfach zur Rechtsauslegung herangezogen.

Menschenrechtsschutz und das Recht auf Selbstbestimmung

Das Recht auf Konsultation bzw. vorherige Zustimmung indigener Völker ist Ausdruck ihrer Anerkennung als eigenständige Völker innerhalb eines souveränen Staatsgebietes. Daraus leitet sich das Recht indigener Völker auf Selbstbestimmung in allen Dingen ab, die ihre Lebensweise betreffen. Die Anerkennung als Volk mit Selbstbestimmungsrechten ist eine große Errungenschaft in Aufarbeitung der Kolonialherrschaft, welche indigene Völker nicht nur als Bürger zweiter Klasse diskriminierte, sondern ihnen auch ihre kulturelle Eigenständigkeit aberkannte. Das Konsultationsrecht soll sowohl ihre Lebensgrundlagen wie ihr Überleben gemäß eigener kultureller Vorstellungen sichern.

Das Recht auf Konsultation und auf informierte Zustimmung ist nach vorherrschender Rechtsauffassung ein kollektives Menschenrecht indigener Völker.⁴ Gleichzeitig sichert das Recht auf Konsultation bzw. vorherige Zustimmung andere individuelle und kollektive Menschenrechte indigener Völker. Angehörige indigener Völker sind vieler-

³ Diese sind Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominika, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Peru und Venezuela.

⁴ Noch gibt es zwar keine internationale Menschenrechtskonvention über die Rechte indigener Völker, in der Rechtsprechung und Rechtsliteratur wird das Konsultationsrecht aber zunehmend als ein Menschenrecht ausgelegt – so z.B. das kolumbianische Verfassungsgericht (Due Process of Law Foundation 2011: 54ff) und Autoren wie McGee (McGee 2009: 570-571), die es als „fundamentales Menschenrecht“ bezeichnen.

orts beeinträchtigt in der Ausübung ihrer bürgerlich-politischen Menschenrechte (z.B. dem Recht auf Wahlen, Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit oder Zugang zur Justiz) sowie ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wie dem Recht auf Einkommenserwerb, faire Arbeitsbedingungen, Wasser, Gesundheit Bildung). Noch schwieriger ist oft die Wahrung der kollektiven Rechte indigener Völker wie das Recht auf ihr angestammtes Territorium, eine intakte Umwelt, kulturelle Identität und nicht zuletzt ihr Recht auf Selbstbestimmung. Vorherige Konsultationen dienen als Mittel zum Schutz und zur Gewährleistung dieser Rechte.

Demokratieförderung

Die Durchführung umfassender Konsultationen und das Erzielen von Übereinkommen bzw. das Erhalten der Zustimmung indigener Völker und lokaler Gemeinschaften soll transparente und effektive Verhandlungen zwischen indigenen Bevölkerungen, RegierungsvertreterInnen und privaten Akteuren ermöglichen. Durch die Einbeziehung indigener Anliegen und Forderungen in die Politik sollen die demokratische Qualität und Legitimität staatlicher Entscheidungen verbessert werden. Ziel ist es,

lokale mit nationalen Interessen in Einklang zu bringen. Langfristig können vorherige Konsultationen daher zu einem Regime der „ausgehandelten Gerechtigkeit“ führen (siehe Szablowski 2010).

Prävention und Transformation sozialer Konflikte

Vorherige Konsultationen werden häufig als Mechanismus der Konfliktprävention oder der Konflikttransformation betrachtet. Wichtig und gleichzeitig besonders konfliktreich sind Konsultationen von Ressourcenabbau- und Großinfrastrukturprojekten, da diese weitreichende wirtschaftliche, soziale und ökologische Konsequenzen haben können und häufig genau in den Regionen erfolgen, in denen indigene Völker leben.

So konstatierte der ehemalige Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen Rodolfo Stavenhagen: *„Wann immer Großprojekte in Gebieten, die von indigenen Völkern besiedelt sind, durchgeführt werden, ist es wahrscheinlich, dass deren Gemeinschaften einen tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Wandel durchleben werden, der häufig von den zuständigen Behörden nicht richtig verstanden*



Bolivien: Mitglieder einer indigenen Gemeinde blockieren eine Straße (Bild: Nicolas Pousthomis)

wird und von ihnen nicht vorhergesehen wird. [...] Die hauptsächlichsten Auswirkungen dieser Projekte auf indigene Völker sind der Verlust traditioneller Territorien und von Land, Vertreibung, Migration und sogar Umsiedlung, die Verringerung der notwendigen Ressourcen für physisches und kulturelles Überleben, Zerstörung und Verschmutzung der traditionellen Umgebung, soziale und kulturelle Zerrüttung, langfristige Auswirkungen auf Gesundheit und Ernährung sowie in einigen Fällen Bedrohung und Gewalt“ (zit. nach Inter-American Court of Human Rights 2007: 40)⁵. Um Menschenrechte indigener Völker bei sie betreffenden Großprojekten zu sichern, sollen drei Schutzmechanismen erfüllt werden: die Durchführung vorheriger angemessener Konsultationen, die Durchführung vertrauenswürdiger Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen und die Aushandlung einer gerechten Gewinneteilhabe.

Konsultationen sollen es ermöglichen, die Ängste und Bedenken der lokalen Bevölkerung vor geplanten Maßnahmen sichtbar zu machen und gemeinsame Lösungen zu entwickeln. Diese Lösungen können beispielsweise durch die Weitergabe oder Produktion von detaillierteren Informationen zu den Projekten und die Ergänzung staatlicher Informationen mit lokalem Expertenwissen und lokalen Perspektiven gefunden oder unterstützt werden. Die beteiligten Parteien können sich etwa in Verhandlungen auf die Einführung rigoroser Kontrollmechanismen, Veränderungen der geplanten Maßnahmen, oder auf eine

Teilhabe an den erwarteten Gewinnen von geplanten Projekten einigen (siehe United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action 2010; Laplante/Spears 2008). Neben der Erarbeitung sozial verträglicher Lösungen verspricht die Durchführung umfassender Konsultationen die Konzipierung von Projekten, die auch den Schutz der Umwelt und den Erhalt von Biodiversität in den betroffenen Gebieten berücksichtigen (Barstow/Bagrow 2008).

Für die Staaten bedeutet die Verpflichtung zur Durchführung vorheriger Konsultationen allerdings eine – oftmals unliebsame – Bürde. Die Annahme legislativer (z.B. neue Gesetze) und administrativer Maßnahmen (z.B. Ressourcenabbau-, Infrastrukturprojekte) sowie von Entwicklungsplänen und -projekten liegt damit nicht mehr ausschließlich im Ermessen der Regierungen und Parlamente. Vielmehr sollen diese sich darum bemühen, im Rahmen eines interkulturellen Dialogs mit den indigenen Völkern gemeinsame Entscheidungen zu treffen. Diese Verfahren verlangsamen die Bürokratie des Staates, sind kostspielig, öffnen einen Raum für kritische Debatten und erfordern den Einsatz von staatlichem Personal. Andererseits verspricht eine erfolgreiche Institutionalisierung und Durchführung von Konsultationen eine erhöhte Legitimität politischer Entscheidungen, bessere Beziehungen zwischen den jeweiligen Staatsorganen und den indigenen Völkern, die Gewährleistung der fundamentalen Menschenrechte der betroffenen Gemeinschaften und die Prävention bzw. Transformation von Konflikten.

⁵ Fremdsprachige Zitate wurden ins Deutsche übersetzt.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen und Normen: International, regional und national

“Das Konsultationsrecht indigener und ethnischer Gruppen ist derzeit eines der schwierigsten und umstrittensten Themen der nationalen und internationalen Menschenrechte. In lediglich zwei Dekaden, seit der Annahme des Übereinkommens 169 der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahr 1989, wurde es von einer relativ spezialisierten und unsichtbaren Angelegenheit zu einem Objekt von rechtlichen, politischen und sozialen Konflikten, bei denen sowohl wirtschaftliche Interessen als auch das Überleben von indigenen Völkern und ethnischen Gemeinschaften der ganzen Welt auf dem Spiel stehen.”

(Rodríguez Garavito/Morris 2010: 11)

2.1. Internationales Recht

Internationale Rechtsnormen über vorherige Konsultationen haben sich in den letzten zwei Dekaden vervielfacht. Darunter befinden sich sowohl rechtsverbindliche Normen (hard law) wie das ILO Übereinkommen 169, als auch diverse Normen, die als soft law eingestuft werden und nicht rechtsverbindlich sind. Zu Letzteren gehören u.a. die Erklärung der VN über die Rechte indigener Völker, die Empfehlungen des VN Sonderberichterstatters und im weiteren Sinne auch Richtlinien internationaler Organi-

sationen (z.B. IFC, Weltbank, IADB, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit) über Konsultationen vor Maßnahmen, die indigene Völker betreffen.

2.1.1. Das Übereinkommen 169 der International Labour Organisation (1989)

Das ILO-Übereinkommen 169 etabliert die Verpflichtung der Staaten, vorherige Konsultationen durchzuführen: vor der Annahme legislativer und administrativer Maßnahmen; der Formulierung, Anwendung und Evaluierung von nationalen und regionalen Entwicklungsplänen und -programmen; und vor der Autorisierung von Explorations- und Abbauprojekten natürlicher Ressourcen in indigenen Territorien (Art. 6, 7 und 15 des Übereinkommens; siehe Tabelle 1). Als Antwort auf zahlreiche Anfragen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure veröffentlichte die ILO eine Anleitung zur Anwendung des Übereinkommens 169⁶, in dem die wesentlichen Charakteristika angemessener Konsultationen zusätzlich konkretisiert werden. Das Programm to Promote ILO Convention No. 169 (PRO 169) wurde 1996 von der ILO ins Leben gerufen, um indigene Organisationen, Regierungen und andere Partner bei der Umsetzung des Übereinkommens 169 zu unterstützen. Das Übereinkommen 169 ersetzt die vorangegangene ILO Norm 107 zu indigenen Völkern. Letztere bleibt jedoch für die Staaten in Kraft die diese, noch nicht aber ILO 169 ratifiziert haben (z.B. Indien).



Straßensperre in Quito, März 2012 (Bild: Juan David Cevallos)

⁶ abrufbar unter <http://www.ilo.org/indigenous>

Die Expertenkommission zur Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen der ILO, die die Umsetzung des ILO-Übereinkommens in den Ratifiziererstaaten überprüft, erteilt regelmäßig Stellungnahmen und Verbesserungsvorschläge zu den einzelnen Staaten, die oft spezifische Handlungsanleitungen enthalten.

2.1.2. Die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker (2007)

Die Erklärung der VN über die Rechte indigener Völker wurde im September 2007 von ihrer Generalversammlung mit der Unterstützung von 143 Staaten angenommen. Australien, Kanada, Neuseeland und die USA stimmten zunächst wegen der Bestimmungen zu FPIC und dem Recht auf Selbstbestimmung gegen die Erklärung (Barstow/Baker, 2008: 423), erklären aber mittlerweile alle, dass sie diese nun ebenfalls unterstützen. Die lateinamerikanischen Staaten stimmten der Erklärung der Vereinten Nationen zu, lediglich Kolumbien enthielt sich.

Selbst wenn die Erklärung über die Rechte indigener Völker nicht rechtsverbindlich ist, hat sie doch einen wichtigen politischen Stellenwert, denn immerhin „[stellen die] in dieser Erklärung anerkannten Rechte [...] die Mindestnormen dar, die für das Überleben, die Würde und das Wohlergehen der indigenen Völker der Welt notwendig sind“ (Art. 43 der Erklärung). In Bolivien wurde die Erklärung der VN sogar als nationales Gesetz verabschiedet und zahlreiche Verfassungsgerichte Lateinamerikas sowie der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) beziehen sich in ihren Urteilen auf sie.

Im Vergleich zum ILO-Übereinkommen 169 ist der Konsultations- bzw. Zustimmungsgedanke in der Erklärung der Vereinten Nationen deutlich ausgeprägter. Allein die Begriffe „Konsultation“ bzw. „Zustimmung“ werden in der Erklärung mehr als doppelt so häufig verwendet. So wird in der Erklärung der VN über die Rechte indigener Völker beispielsweise festgelegt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Vorurteilen und Diskriminierung in Konsultation und Zusammenarbeit mit betroffenen indigenen Völkern ergriffen werden sollen (Art. 15.2 der Erklärung); ebenso sollen Maßnahmen zum Schutz indigener Kinder vor wirtschaftlicher Ausbeutung und schädlichen Arbeiten in Konsultation und Zusammenarbeit mit den indigenen Völkern ergriffen werden (Art. 17.2 der Erklärung); Formen der Zusammenarbeit zwischen indigenen Völkern

sollen über die Ländergrenzen hinweg von den jeweiligen Staaten und in Konsultation und Zusammenarbeit mit den indigenen Völkern unterstützt werden (Art. 36 der Erklärung); und in Konsultation und Zusammenarbeit mit den indigenen Völkern sollen Staaten geeignete Maßnahmen, einschließlich gesetzgeberischer Initiativen ergreifen, um die Ziele der Erklärung der VN zu erreichen (Art. 38 der Erklärung). Militärische Aktivitäten auf indigenem Land dürfen gemäß der Erklärung nur dann durchgeführt werden, wenn ein erhebliches öffentliches Interesse dies rechtfertigt oder sie von den indigenen Völkern gefordert bzw. mit ihnen vereinbart wurden. In jedem Fall müssen zuvor wirksame Konsultationen mit ihren repräsentativen Institutionen durchgeführt werden (Art. 30 der Erklärung).

Das Recht auf **vorherige, freie und informierte Zustimmung** wird in der Erklärung der VN über die Rechte der indigenen Völker mehrmals festgeschrieben. So wird festgelegt, dass Umsiedlungen aus und die Lagerung gefährlicher Stoffe in indigenen Gebieten nur mit einer solchen Zustimmung durchgeführt werden dürfen (Art. 10 und 29 der Erklärung). Auch vor Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen sowie Projekten mit Auswirkungen auf indigenes Land, Gebiete oder Ressourcen sollen Staaten die vorherige, freie und informierte Zustimmung der betroffenen indigenen Gemeinschaften einholen (Art. 19 und 23 der Erklärung). Bezüglich kulturellem, geistigem, religiösem und spirituellem Eigentum sowie Land, Gebieten und Ressourcen, die indigenen Völkern ohne die vorherige, freie und informierte Zustimmung entzogen wurden, haben diese das Recht auf Rückerstattung bzw. Wiedergutmachung (Art. 11 und 28 der Erklärung).

ILO-Übereinkommen 169

Erklärung der VN über die Rechte indigener Völker

Art. 6:

1. Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens haben die Regierungen
 - a) die betreffenden Völker durch geeignete Verfahren und insbesondere durch ihre repräsentativen Einrichtungen zu konsultieren, wann immer gesetzgeberische oder administrative Maßnahmen, die sie unmittelbar berühren können, erwogen werden; [...]
2. Die in Anwendung dieses Übereinkommens vorgenommenen Konsultationen sind in gutem Glauben und in einer den Umständen entsprechenden Form mit dem Ziel durchzuführen, Einverständnis oder Zustimmung bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen zu erreichen.

Artikel 7:

1. Die betreffenden Völker müssen das Recht haben, ihre eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozess, soweit er sich auf ihr Leben, ihre Überzeugungen, ihre Einrichtungen und ihr geistiges Wohl und das von ihnen besiedelte oder anderweitig genutzte Land auswirkt, festzulegen und soweit wie möglich Kontrolle über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung auszuüben. Darüber hinaus haben sie an der Aufstellung, Durchführung und Bewertung von Plänen und Programmen für die nationale und regionale Entwicklung mitzuwirken, die sie unmittelbar berühren können.[...]

Artikel 15:

1. Die Rechte der betreffenden Völker an den natürlichen Ressourcen ihres Landes sind besonders zu schützen. [...]
2. In Fällen, in denen der Staat das Eigentum an den mineralischen oder unterirdischen Ressourcen oder Rechte an anderen Ressourcen des Landes behält, haben die Regierungen Verfahren festzulegen oder aufrecht zu erhalten, mit deren Hilfe sie die betreffenden Völker zu konsultieren haben, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß ihre Interessen beeinträchtigt werden würden, bevor sie Programme zur Erkundung oder Ausbeutung solcher Ressourcen ihres Landes durchführen oder genehmigen. Die betreffenden Völker müssen wo immer möglich an dem Nutzen aus solchen Tätigkeiten teilhaben und müssen einen angemessenen Ersatz für alle Schäden erhalten, die sie infolge solcher Tätigkeiten erleiden.

Artikel 10:

Indigene Völker dürfen nicht zwangsweise aus ihrem Land oder ihren Gebieten ausgesiedelt werden. Eine Umsiedlung darf nur mit freier und in Kenntnis der Sachlage erteilter vorheriger Zustimmung der betroffenen indigenen Völker und nach Vereinbarung einer gerechten und fairen Entschädigung stattfinden, wobei nach Möglichkeit eine Option auf Rückkehr bestehen muss.

Artikel 18:

Indigene Völker haben das Recht, an Entscheidungsprozessen in Angelegenheiten, die ihre Rechte berühren können, durch von ihnen selbst gemäß ihren eigenen Verfahren gewählte Vertreter mitzuwirken und ihre eigenen indigenen Entscheidungsinstitutionen zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Artikel 19:

Die Staaten verständigen sich und kooperieren nach Treu und Glauben mit den betroffenen indigenen Völkern, über deren eigene repräsentative Institutionen, um ihre freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung zu erhalten, bevor sie Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen beschließen und durchführen, die sich auf diese Völker auswirken können.

Artikel 29.2:

Die Staaten ergreifen wirksame Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ohne die freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung der indigenen Völker in deren Land oder deren Gebieten keine gefährlichen Stoffe gelagert oder entsorgt werden.

Artikel 32.2:

Die Staaten verständigen sich und kooperieren nach Treu und Glauben mit den betroffenen indigenen Völkern, über deren eigene repräsentative Institutionen, um ihre freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte Zustimmung zu erhalten, bevor sie ein Projekt genehmigen, das sich auf ihr Land oder ihre Gebiete und sonstigen Ressourcen auswirkt, insbesondere im Zusammenhang mit der Erschließung, Nutzung oder Ausbeutung von Bodenschätzen, Wasservorkommen oder sonstigen Ressourcen.

Tabelle 1: Charakteristika angemessener Konsultationen nach internationalen Menschenrechtsinstrumenten

2.1.3. Internationale Menschenrechtsabkommen

Noch gibt es im Kanon der VN-Menschenrechtsabkommen keine eigenständige Konvention über die Rechte indigener Völker. Diese lassen sich jedoch größtenteils aus den existierenden Menschenrechtsabkommen der VN ableiten. So haben die VN Fachausschüsse zur Überwachung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in zahlreichen Veröffentlichungen und Stellungnahmen das Recht indigener und anderer lokaler Bevölkerungsgruppen auf vorherige Konsultation unterstützt (Rodríguez Garavito/Morris 2010: 16-27).

2.1.4. Weitere Mechanismen auf Ebene der VN

Darüber hinaus haben die VN einen Sonderberichterstatter über die Rechte indigener Völker eingesetzt (seit 1. Mai 2008 James Anaya) mit dem Mandat, die Rechte indigener Völker zu fördern und weiterzuentwickeln. Seine Berichte haben empfehlenden Charakter und dienen der Auslegung und Weiterentwicklung des Rechts. Auch das Ständige Forum der VN für Indigene Angelegenheiten hat Grundbedingungen für die Umsetzung angemessener Konsultationen formuliert.

InfoBox 1: Die umstrittene Reichweite des Konsultationsrechts: Vorherige Konsultationen und das Recht auf informierte Zustimmung

Die Vielzahl an Normen und Richtlinien zu vorherigen Konsultationen und FPIC zeigen einen wachsenden internationalen Konsens über das Konsultationsrecht auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene an, nämlich darüber, dass Entwicklungs- und Investitionsvorhaben nicht über die Köpfe der betroffenen Indigenen hinweg geplant und umgesetzt werden dürfen. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass die unterschiedlichen Normen und Richtlinien tatsächlich sehr verschieden sind. Die Interpretationen über die Bedeutung des Konsultationsrechts bzw. des Rechts auf informierte Zustimmung weichen weit voneinander ab, teilweise sind sie sogar widersprüchlich.

Generell wird zwischen schwächeren und stärkeren Interpretationen des Konsultationsrechts unterschieden. Erstere verstehen das Konsultationsrecht primär als das Recht auf Information, Teilhabe und als Möglichkeit, um die eigene Meinung und Interessen zu äußern. Die endgültige Entscheidungsmacht liegt gemäß diesem Verständnis beim Staat. Demgegenüber steht in stärkeren Interpretationen das Recht auf vorherige, freie und informierte Zustimmung (FPIC) im Vordergrund. Hier wird ausgedrückt, dass dieses Instrument eine Form der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts indigener Völker sei. Den konsultierten Gruppen wird wesentlich mehr Entscheidungsmacht zugesprochen.

Die konzeptionellen Unklarheiten und jene bezüglich der praktischen Umsetzung erschweren in vielen Fällen die Durchführung von Konsultationen und führen zu Konflikten um deren angemessene Planung und Umsetzung. Gemäß den ILO-Übereinkommen 169 und der VN-Erklärung über die Rechte indigener Völker muss eine vorherige Konsultation folgende Minimalkriterien erfüllen:

- Durchführung mit „gutem Willen“ (buena fe): echter Dialog, gezeichnet von Respekt und Vertrauen, ohne Zwang, Einschüchterung oder Manipulation;
- Durchführung vor der Umsetzung der geplanten Maßnahme;
- Teilnahme der repräsentativen Personen und Institutionen der betroffenen Gemeinschaften und Völker;
- Einbeziehung eigener Normen und Verfahren (bzw. Gewohnheiten und Gebräuche) der konsultierten Gruppen;
- vollständige, wahrheitsgemäße Information;
- kulturelle und soziale Angemessenheit;
- Ziel: Erreichen eines Übereinkommens oder der Zustimmung.

Keines der beiden Instrumente legt jedoch explizit fest, wie die Staaten vorgehen sollen, wenn die freie, vorherige, und informierte Zustimmung von den betroffenen indigenen Völkern nicht erteilt wird. Diese Lücke im internationalen Recht sorgt auf nationaler und lokaler Ebene in vielen lateinamerikanischen Staaten für rechtliche und politische Auseinandersetzungen.

2.2. Das Interamerikanische Menschenrechtssystem

Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ist die wichtigste Regionalorganisation des Kontinents. Ihre Aufgabe ist es, Demokratie und Menschenrechte zu stärken, und gemeinsame Probleme der Mitgliedsstaaten zu lösen. Die meisten Staaten haben regionale Menschenrechtsinstrumente wie die Amerikanische Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen und die Amerikanische Menschenrechts-Konvention angenommen. Diese Instrumente stellen das wesentliche Fundament der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte und des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte (IAGMR) dar. Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay und Venezuela haben die Kompetenz des Gerichtshofes anerkannt; für diese Staaten sind Entscheidungen des IAGMR bindend.

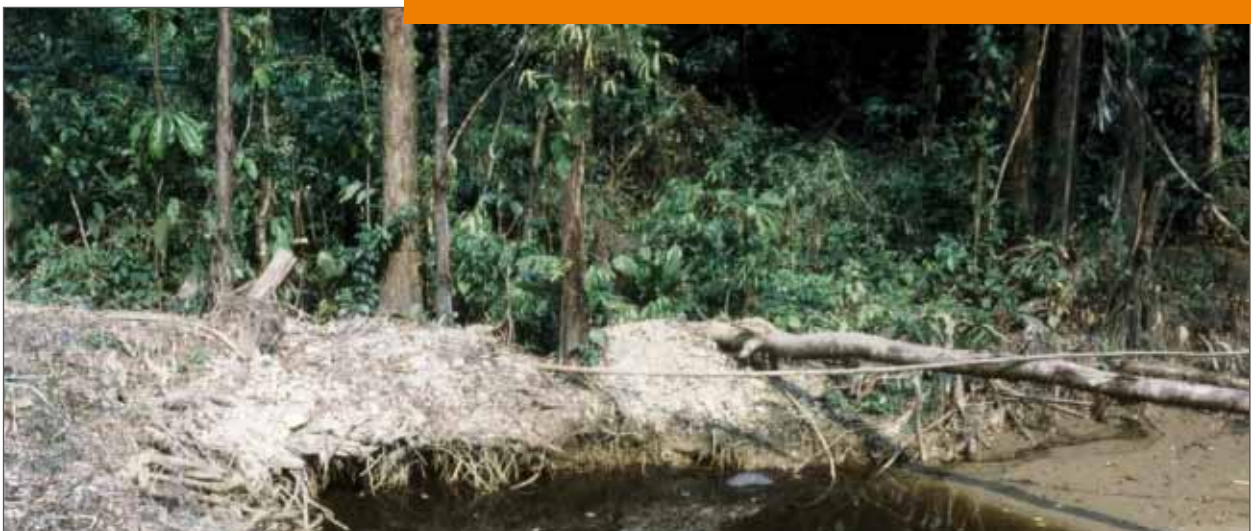
Der IAGMR hat bereits zahlreiche Urteile zum Schutz der Rechte indigener Völker gefällt (siehe OAS 2010). Darunter die Fälle Sawhoyamaya vs. Paraguay, Moiwana vs. Suriname, Awas Tingni vs. Nicaragua, Yakye Axa vs. Paraguay, Saramaka vs. Suriname und Sarayaku vs. Ecuador. In den beiden letztgenannten Urteilen spielte das Recht auf vorherige Konsultation und FPIC eine besonders wichtige

Rolle, weshalb auf diese im Folgenden detaillierter eingegangen wird.

2.2.1 Fall: Saramaka vs. Suriname (Inter-American Court of Human Rights 2007)

Am 23. Juni 2006 brachte die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte eine Klage gegen Suriname beim regionalen Gerichtshof ein. Der Antrag wurde bereits sechs Jahre zuvor von traditionellen Autoritäten der Stammesgemeinschaften der Saramaka vorgebracht. Die Klage bezog sich darauf, dass Suriname nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hatte, um die Nutzung der traditionell von den Saramaka besiedelten Territorien zu gewährleisten. Der Staat hatte Konzessionen für die Forstwirtschaft und den Bergbau in diesem Gebiet vergeben, ohne die betroffene Bevölkerung vorher zu konsultieren, ohne umfassende Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen durchzuführen und ohne die Gewinnteilhabe der betroffenen lokalen Gemeinschaften zu garantieren. Das Eigentumsrecht dieser Gruppe soll dadurch verletzt worden sein. Auch fehlende legislative und juristische Maßnahmen zum Schutz der fundamentalen Menschenrechte dieser ethnischen Gruppe wurden angemahnt.

In seinem Urteil von November 2007 bezog sich der IAGMR sowohl auf die VN Erklärung über die Rechte indigener Völker als auch auf Aussagen des damaligen VN-



Umweltverschmutzung durch Erdölförderung im Territorium der Waorani im Osten Ecuadors (Bild: Sylvia Reinhardt)

Sonderberichterstatters für die Rechte indigener Völker Rodolfo Stavenhagen:

Der IAGMR stellte zunächst fest, dass die Saramaka keine indigenen Völker sind, weil sie erst im Rahmen der Kolonialisierung im 17. Jahrhundert nach Suriname versklavt wurden. Doch sie teilen wichtige Charakteristika mit indigenen Völkern, darunter gemeinsame soziale, kulturelle und wirtschaftliche Traditionen, die sie von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden, ihre Identifizierung mit ihrem traditionellen Territorium und die (teilweise) Selbstverwaltung nach eigenen Normen, Gebräuchen und Traditionen. Die besondere Beziehung der Saramaka zu ihrem traditionell bewohnten Land wurde in den Anhörungen des IAGMR mehrmals bestätigt, unter anderem von der traditionellen Autorität Wazen Eduards: „Der Wald ist unser Marktplatz; von dort bekommen wir unsere Medizin, unsere Heilpflanzen. Dort jagen wir, um unser Fleisch zu bekommen. Der Wald ist wirklich unser gesamtes Leben. Als unsere Vorfahren in den Wald flohen trugen sie nichts mit sich. Sie lernten dort zu leben, sie lernten, welche Pflanzen essbar sind und wie sie ihre Grundbedürfnisse im Wald befriedigen können.“ (Inter-American Court of Human Rights 2007: Paragr. 82). Aufgrund der genannten Charakteristika entschied der IAGMR, dass seine Rechtsprechung für indigene Völker auch auf die Saramaka anwendbar sei. Da Suriname das ILO-Übereinkommen 169 nicht ratifiziert hat, wurden die Rechte dieser Stammesgemeinschaft in diesem Fall von den internationalen Menschenrechtspakten und der Amerikanischen Menschenrechts-Konvention abgeleitet.

Der IAGMR argumentierte, dass die Saramaka auch ohne die staatliche Anerkennung ein Recht auf die von ihnen traditionell genutzten natürlichen Ressourcen haben, um ihr Aussterben als Volk zu verhindern. Der Staat habe somit die Pflicht, ihre traditionelle Lebensweise, kulturelle Identität, Sozialstruktur, Wirtschaftssystem, Gewohnheiten, Traditionen und ihren Glauben zu respektieren, zu gewährleisten und zu schützen.

Der Gerichtshof ordnete in seinem Urteil an, dass Suriname folgende Maßnahmen ergreifen müsse, um der Wiederholung von Menschenrechtsverletzungen gegen die Saramaka vorzubeugen: in Abstimmung mit den Saramaka sollen diesen kollektive Landtitel übergeben

und das entsprechende Land soll demarkiert werden. Bevor dies geschehen ist, darf der Staat ohne die freie, informierte und vorherige Zustimmung keinerlei Maßnahmen auf diesem Territorium ergreifen und muss auch etwaige Aktivitäten anderer privater Akteure auf diesem Gebiet verhindern. Die bereits vergebenen Konzessionen müssen im Licht der Gerichtsentscheidung neu überprüft werden, um zu entscheiden, ob Änderungen notwendig sind, um das Überleben der Saramaka zu sichern. Die Gesetzgebung Surinames soll reformiert werden, um die Rechte der Saramaka zu gewährleisten. Legislative und administrative Maßnahmen müssen ergriffen werden, um das Recht der Saramaka auf die informierte Zustimmung und auf angemessene Gewinnbeteiligung zu garantieren. Der Staat soll zudem sicherstellen, dass in Zukunft Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen von unabhängigen und technisch kompetenten Institutionen durchgeführt werden, bevor Konzessionen im Territorium der Saramaka vergeben werden können. Darauf basierend sollten Maßnahmen ergriffen werden, um negative Auswirkungen zu minimieren. Für verursachte materielle Schäden sollte Suriname 75.000 US-Dollar an Entschädigungszahlung an die Saramaka leisten, für immaterielle Schäden 600.000 US-Dollar. Diese Zahlungen sollten in einen Entwicklungsfonds zugunsten der Saramaka fließen.

Der Fall Saramaka vs. Suriname hat einen deutlichen Präzedenzfall-Charakter für das Konsultationsrecht in der gesamten Region. Denn der IAGMR führte in dem Urteil aus, dass im Falle von großflächigen Projekten mit bedeutenden Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung der Staat diese nicht nur zu konsultieren hätte, sondern ihre Zustimmung einholen müsse. In der im August des Folgejahres veröffentlichten Interpretation des Urteils hieß es in Abschnitt 134, dass Staaten die Pflicht haben Entwicklungs- oder Investitionspläne in großem Maßstab (planes de desarrollo o de inversión a gran escala), die eine starke Auswirkung (mayor impacto) auf das Territorium der indigenen Völker haben, nicht nur zu konsultieren, sondern auch die gemäß eigener Gebräuche und Traditionen erlangte freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung einzuholen (vgl. Inter-American Court of Human Rights 2007: 43).

InfoBox 2: Besteht das Konsultationsrecht nur für indigene Völker?

Das ILO Übereinkommen 169 bezieht sich explizit auf das Konsultationsrecht indigener Völker und tribaler Gemeinschaften. In den meisten Staaten Lateinamerikas wird zwischen dem Recht der generellen Bevölkerung auf öffentliche Anhörungen und dem Recht indigener Völker auf vorherige Konsultationen und FPIC unterschieden. Um die von Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekten betroffenen nicht-indigenen Bevölkerungsgruppen zu informieren und ihre Rechte zu schützen sind individuelle Verhandlungen mit Privateigentümern und Mechanismen der Bürgerbeteiligung für die allgemeine Bevölkerung vorgesehen. Konkret bedeutet der Unterschied zwischen öffentlichen Anhörungen und vorherigen Konsultationen, dass bei Ersteren auch Unternehmen die öffentlichen Anhörungen durchführen dürfen, bei Letzteren jedoch nur der Staat; dass bei Ersteren nicht unbedingt Übereinkommen oder die Zustimmung der konsultierten Öffentlichkeit erzielt werden müssen, sondern sich diese auf Informations- und Dialogprozesse beschränken. Doch die Trennlinie zwischen beiden Verfahren kann oft nicht klar gezogen werden. Denn einerseits ist die Ethnizität der Betroffenen oft nicht eindeutig zu klären und andererseits ist das Ausmaß und die Qualität der angemessenen Mechanismen für allgemeine Bürgerbeteiligung unterschiedlich auslegbar.

FPIC im Rahmen von Ressourcenabbau muss nicht als exklusives Recht indigener Völker verstanden werden. Vielmehr kann argumentiert werden, dass FPIC immer dann besonders notwendig ist, wenn die Lebensgrundlage und Kultur der betroffenen lokalen Bevölkerung von den bewohnten Territorien stark abhängig sind (siehe Goodland zit. nach Szabowski 2010: 115). Diese Interpretationsweise ist kompatibel mit gängigen FPIC-Interpretationen in internationalen Menschenrechtsinstrumenten (wie z.B. in dem Urteil zum Fall *Saramaka vs. Suriname*), die betonen, dass das Ziel vorheriger Konsultationen der Schutz der Menschenrechte der betroffenen Bevölkerung ist. Diese Rechte sind bei externen Aktivitäten stärker gefährdet, je enger die Beziehungen der lokalen Bevölkerung mit dem von ihnen bewohnten und genutzten Gebiet. Demnach sollten auch nicht indigene Gruppen mit vergleichbaren Charakteristika (wie die Abhängigkeit des physischen Überlebens oder der kulturellen Integrität vom Erhalt und der Nutzung eines bestimmten Territoriums) das Recht auf vorherige Konsultationen und auf FPIC haben.

2.2.2 Fall: *Sarayaku vs. Ecuador* (Inter-American Court of Human Rights 2012)

Am 19. Dezember 2003 reichte der Zusammenschluss des Kichwa-Volks von Sarayaku (*Asociación del Pueblo Kichwa de Sarayaku*) eine Petition für die Behandlung seines Falles durch den IAGMR ein. Es handelte sich dabei um die Exploration und den Abbau von Erdöl im Territorium des Kichwa-Volkes, ohne die betroffenen Gemeinschaften vorher angemessen konsultiert zu haben. Zum ersten Mal reiste eine Richterdelegation des IAGMR vor der Urteilsverkündung im Juli 2012 in das betroffene Gebiet, um sich selbst ein Bild von den Auswirkungen der Aktivitäten zu verschaffen und mit den Betroffenen zu sprechen.

Dem Erdölunternehmen wurde vorgeworfen, dass es direkt mit den Angehörigen der Gemeinschaften verhandelt hätte, ohne deren repräsentative Entscheidungsinstanzen zu beachten. Zudem seien den Gemeinschaften Sozialprojekte und Arbeitsplätze versprochen worden um sie dem Projekt gegenüber positiv zu stimmen. Zahlreiche Sarayaku-Angehörige äußerten die Kritik, dass das Unternehmen versucht habe, die lokale Bevölkerung zu manipulieren, zu spalten und kritische Stimmen durch

Verleumdungen und tätliche Angriffe zum Schweigen zu bringen bzw. zu delegitimieren. Der Zusammenschluss der Sarayaku stellte sich jedoch gegen die geplanten Aktivitäten.

Trotz des lokalen Widerstandes wurden zwischen Oktober 2002 und Februar 2003 von dem Unternehmen 467 Schächte gegraben und mit 1433 Kilogramm Sprengstoff ausgestattet. Dadurch wurden die Bewegungsfreiheit der ansässigen Bevölkerung und ihre Möglichkeiten der Landnutzung stark eingeschränkt. Ein Großteil dieser explosiven Mischungen befindet sich immer noch unter der Erde des Territoriums von Sarayaku. Das Unternehmen baute außerdem Hubschrauberlandeplätze und Pfade für die seismischen Studien, wodurch Wald abgeholzt, Landwirtschaftsflächen und Anbaugelände für Heilpflanzen zerstört sowie Wasserquellen beeinträchtigt wurden. Auch kulturell und spirituell bedeutsame Orte der Sarayaku-Gemeinschaften wurden dabei vernichtet. Die Beziehungen mit den Gemeinschaften aus der Nachbarschaft sowie innerhalb der Sarayaku-Gemeinschaften litten unter dem Vorgehen des Erdölunternehmens und lokale Konflikte stiegen an.

Der IAGMR argumentierte in seinem Urteil, dass aufgrund der engen Beziehung der Sarayaku-Gemeinschaften mit dem von ihnen bewohnten Territorium, dessen Schutz und gesicherte Nutzungsrechte notwendig für deren Überleben sind. Er stellte weiter fest, dass die Rechte auf Leben, auf die persönliche Integrität und auf das kommunale Eigentum durch diese Aktivitäten verletzt wurden.

Der ecuadorianische Staat wurde für die Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht, da er den Vertrag mit dem Unternehmen ohne die vorherige Konsultation bzw. die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung unterzeichnet hatte und das Unternehmen nicht an seinen Aktivitäten im indigenen Gebiet gehindert hatte.

Das Gericht beschloss, dass der ecuadorianische Staat den gesamten Sprengstoff entfernen und neutralisieren muss. Die Methoden und der Zeitplan zur Durchführung dieser Maßnahmen sollen im Rahmen einer Konsultation mit den betroffenen Gemeinschaften festgelegt werden. Das Gericht betonte außerdem, dass in Ecuador und im Ter-

ritorium der Sarayaku in Zukunft keine Aktivitäten ohne angemessene vorherige Konsultationen durchgeführt werden dürfen. Um dies zu gewährleisten schrieb der IAGMR Ecuador vor, dass das Konsultationsrecht in der nationalen Gesetzgebung reguliert werden soll, dass staatliche Funktionäre diesbezüglich ausgebildet werden sollen, dass der Staat sich öffentlich für die Menschenrechtsverletzungen der Sarayaku entschuldigen muss und dass das Gerichtsurteil in den öffentlichen Medien verbreitet werden muss. Für die angerichteten materiellen Schäden muss Ecuador 90.000 US-Dollar an den Zusammenschluss des Kichwa-Volks von Sarayaku bezahlen, die in lokale Entwicklungsprojekte investiert werden sollen. Für die nicht-materiellen Schäden, die durch die Aktivitäten verursacht wurden, wie die negative Veränderung der Lebensbedingungen, der kulturellen Identität und des Territoriums legte das Gericht eine Zahlung von 1.250.000 US-Dollar fest, die an den Zusammenschluss überwiesen werden muss. Gemäß den eigenen Entwicklungsprioritäten der Sarayaku-Gemeinschaften sollen die Entschädigungssummen der Förderung der selbstbestimmten Entwicklung dienen.



Indigenes Mädchen aus der Gemeinde Marangatu, Argentinien (Bild: Geronimo Molina)

2.3. Weitere internationale und transnationale Normen

2.3.1. Richtlinien internationaler Finanzinstitutionen

Internationale Finanzinstitutionen wie die Weltbank, ihr Privatwirtschaftsarm die International Finance Corporation (IFC) und die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank haben Richtlinien zur verpflichtenden Umsetzung von vorherigen Konsultationen mit indigenen Völkern und Gemeinschaften vorgegeben. Darunter die Richtlinien 4.10 über indigene Völker (2005) und 4.01 über Umweltbegutachtung (2004) der Weltbank, Performance Standard und Guidance Note Nr. 7 der IFC über Indigene Völker (2012 überarbeitet) und die Richtlinie über indigene Völker der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (2006). Der Vorteil dieser Richtlinien gegenüber dem internationalen Recht ist ihr Grad der Operationalisierung. Sie übersetzen das Konsultationsrecht für konkrete Entwicklungs- bzw. Investitionsvorhaben und geben genaue prozessuale Handlungsanweisungen. Aus dem Grunde werden sie von Staaten, Banken und Unternehmen gerne als Richtlinie angewendet.

Auch die KfW Entwicklungsbank hat in ihren „Nachhaltigkeitsrichtlinien“ Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu indigenen sowie vulnerablen Gruppen aufgenommen (2011). Viele Privatbanken, darunter auch die KfW haben sich zudem den Äquator-Prinzipien angeschlossen, einem freiwilligen Regelwerk von Banken zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards im Bereich der Projektfinanzierungen, welche die IFC Performance Standards zur Grundlage nehmen.

2.3.2. Selbstverpflichtungserklärungen transnationaler Unternehmen

Außerdem erklären heutzutage zahlreiche transnationale Erdöl-, Erdgas- und Bergbauunternehmen in Form von öffentlichen Stellungnahmen bzw. in ihren Verpflichtungserklärungen zur Einhaltung sozialer und ökologischer Richtlinien, dass sie das Prinzip vorheriger Konsultationen oder FPIC im Rahmen ihrer Aktivitäten beachten würden (siehe Voss/Greenspann 2012).

Es ist somit festzuhalten, dass es über das Prinzip, vorherige Konsultationen vor schweren Eingriffen in das Territorium oder die Lebensweise indigener Gemeinschaften durchzuführen, einen sich verbreitenden Konsens gibt.

Gleichzeitig ist aber wichtig hervorzuheben, dass die unterschiedlichen Normen durchaus heterogene und widersprüchliche Interpretationen von Konsultationen beinhalten.

2.4. Die nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung lateinamerikanischer Staaten

Das Recht auf Konsultation und generell der Verfassungsrang internationaler Menschenrechtsverträge wurden in zahlreiche Verfassungen Lateinamerikas aufgenommen. Doch die internationalen Richtlinien über vorherige Konsultation und das Recht auf freie und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung sind allgemein gehalten und bieten nur grobe Anhaltspunkte für die konkrete Umsetzung dieser Normen. Daher ist es notwendig, die internationalen Vorschriften durch nationale Gesetzgebung zu ergänzen und zu spezifizieren.

Zahlreiche nationale Verfassungsgerichte leisteten in ihren Urteilen zum Konsultationsrecht einen wichtigen Beitrag zur Konkretisierung seiner Bedeutung. Die Entscheidungen sind je nach Fall und Land unterschiedlich: In einigen Fällen wurden geplante legislative oder administrative Maßnahmen wegen fehlender oder defizitärer vorheriger Konsultationen gerichtlich gestoppt (z.B. in Argentinien, Brasilien, Chile, Guatemala, Ecuador und Kolumbien), in anderen fielen die Entscheidungen gegen die Kläger aus. Insbesondere die Entscheidungen des Verfassungsgerichts von Kolumbien zeichneten sich durch ihren proaktiven Menschenrechtsschutz aus, während z.B. das Verfassungsgericht von Peru bisher nur eine schwache Interpretation des Konsultationsrechts vornahm.

Die nationalen Normen über das Recht auf vorherige Konsultationen sollten im Rahmen von „Konsultationen über Konsultationen“ erarbeitet werden, wie der VN Sonderberichterstatter James Anaya im September 2009 betonte (zit. nach Alorda 2011: 10). Doch die meisten derzeitigen Verordnungen über vorherige Konsultationen in Lateinamerika sind nicht das Ergebnis angemessener Konsultationen und werden von den indigenen Organisationen der jeweiligen Länder in vielen Fällen abgelehnt. Diese Normen beinhalten meist deutlich schwächere Interpretationen des Konsultationsrechts als jene der internationalen Menschenrechte. Beispiele dafür sind das chilenische Gesetzesdekret 124 von 2009, das kolumbia-

nische Dekret 1320 von 1998 und die ecuadorianischen Dekrete 3401 von 2002 und 1040 von 2008 (siehe Noticias Aliadas 2011; Red Latinoamericana de Industrias Extractivas 2011).

Das Gesetzesdekret 124 aus **Chile** regelt seit 2009 die Durchführung vorheriger Konsultationen, ohne sich auf die Zustimmung der indigenen Völker zu stützen. Die Ablehnung des Dekrets durch die indigene Bevölkerung des Landes wurde in der Konsultationspraxis der jüngsten Vergangenheit deutlich, indem die Teilnahme an von der Regierung durchgeführten Verfahren ausblieb oder sich die Prozesse von Beginn an durch Misstrauen und Unzufriedenheit seitens der konsultierten Organisationen auszeichneten (siehe Alorda 2011). In Reaktion auf zahlreiche Proteste und die Forderung der Zurücknahme des umstrittenen Dekrets, beantragte der chilenische Kongress die Annullierung des Dekrets 124 und forderte, dass die zukünftigen Konsultationen gemäß des ILO-Übereinkommens 169 durchgeführt werden sollen. Zwischen Januar 2010 und Juli 2011 wurden in Chile 45 Gerichtsurteile zu Klagen bezüglich der vermeintlichen Verletzung des ILO-Übereinkommens 169 gesprochen (zit. nach Liberona 2011: 27).

In **Kolumbien** gibt es starke Kritik an dem Dekret 1320 von 1998, welches vorherige Konsultationen mit indigenen und afro-kolumbianischen Gemeinschaften regelt, die von Ressourcenabbau betroffen sind. Es wurde keine vorherige Konsultation über dieses Dekret durchgeführt. Die Kritik an dem Dekret richtet sich darauf, dass es festlegt, dass lediglich jene Gemeinschaften mit geregelten Landtiteln konsultiert werden müssen und dass die Konsultationen im kurzen Zeitraum von 20 Tagen durchgeführt werden sollen (siehe Abad 2011: 8). Außerdem ordnet das Dekret an, dass die Information über das geplante Projekt während der Konsultation übergeben werden muss und nicht vor der Konsultation. Dadurch fehlt den konsultierten Gemeinschaften vielfach die Möglichkeit, sich ausreichend über diese Aktivitäten und ihre erwarteten Auswirkungen zu informieren (siehe Velásquez 2011). Doch die wohl schwerwiegendste und grundlegendste Kritik an dem kolumbianischen Reglementierungsdekret und an seiner Umsetzung ist, dass Konsultationen dabei lediglich zu einem administrativen Formalismus werden. Die tatsäch-

liche Mitbestimmung der konsultierten Gemeinschaften bezüglich der geplanten Aktivitäten bleibt minimal. Die betroffenen indigenen und afro-kolumbianischen Gemeinschaften beklagen sich daher vielfach darüber, dass ihre Anliegen weder von der Regierung noch von den Unternehmen gehört und beachtet würden (ibid.). Aus diesem Kontext heraus ist die Unzufriedenheit in Kolumbien mit dem Konsultationsrecht in der Praxis und die Einleitung zahlreicher diesbezüglicher Rechtsklagen gut nachvollziehbar.

Im Jahr 2008 wurden vom kolumbianischen Verfassungsgericht das Forstgesetz und im Jahr 2009 das Statut für ländliche Gebiete aufgrund der fehlenden Beteiligung der indigenen und afro-kolumbianischen Organisationen als ungültig erklärt. Im Jahr 1997 wurde der Erdölabbau in den U'wa-Gemeinschaften vom Gericht wegen fehlender vorheriger Konsultationen gestoppt, im Jahr 2009 die Bergbauaktivitäten des Unternehmens Muriel Mining und im Jahr 2011 ein geplanter Schnellstraßenbau sowie ein weiteres Bergbauprojekt. Die Entscheidungen des kolumbianischen Verfassungsgerichts sind in Kolumbien von großer Bedeutung für die konkrete Definition und Umsetzung angemessener vorheriger Konsultationen. Sie dienen auch als Grundlage für die Ausarbeitung eines Konsultationsgesetzes, welches bisher allerdings noch nicht verabschiedet wurde. Im Einklang mit der Entscheidung des IAGMR im Fall *Saramaka vs. Suriname* hat das Verfassungsgericht Kolumbiens entschieden, dass bei Ressourcenabbauprojekten mit starken sozialen, kulturellen und ökologischen Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung die Zustimmung dieser eingeholt werden müsse. Die Entscheidungen der Gemeinschaften sollten daher in diesen Fällen als verbindlich angesehen werden (Amparo Rodríguez 2011, 2012)⁷.

In **Ecuador** wurde zwar das Recht auf Konsultation in der Verfassung (von 1998 und 2008) explizit anerkannt, jedoch nicht, wie von den indigenen Organisationen des Landes gefordert, das Recht auf FPIC. Die auslegenden Verordnungen schwächen dieses Recht zusätzlich deutlich ab: darunter die Dekrete 3401 von 2002 und 1040 von 2008. Beide Dekrete wurden vorher keiner Konsultation unterzogen. Gemäß des Dekrets 3401 reicht die Zustimmung einzelner indigener RepräsentantInnen aus, anstatt dass

⁷ Siehe Urteile des kolumbianischen Verfassungsgerichts T-382 von 2006, T-769 von 2009 und T-129 von 2011.

die indigenen Entscheidungsinstanzen in die Verfahren einbezogen werden müssen (Saavedra 2011: 7). Das Dekret 1040 wiederum definiert, dass durch Konsultationen erzielte Übereinkommen nur umgesetzt werden, wenn diese „technisch und ökonomisch machbar“ sind (ibid.). Lokale Entwicklungsinitiativen können mithilfe dieser Klausel gegenüber der Durchführung von Ressourcenabbauprojekten leicht als ökonomisch nicht machbar abqualifiziert und zurückgesetzt werden.

In **Guatemala** wurde im Februar 2011 ein Verordnungsentwurf für die Regulierung vorheriger Konsultationen vorgestellt. Doch der diesbezügliche Konsultierungsprozess wurde auf kulturell höchst unsensible Weise durchgeführt. Das (spanische) Dokument wurde an indigene RepräsentantInnen verteilt und auf der Homepage des Arbeitsministeriums hochgeladen. Die indigenen Organisationen hatten lediglich 30 Tage Zeit, um ihre Kritik daran zu äußern (siehe Reynolds 2011: 14-15).

Lediglich in **Bolivien** gibt es ein Dekret (Nr. 29033) zur Durchführung vorheriger Konsultationen, das hohe Akzeptanz in der indigenen Bevölkerung genießt, was die Konsultationen in der Praxis erleichtert. Es regelt die vorherigen Konsultationen bei Erdgas- und Erdölaktivitäten und wurde gemeinsam mit den betroffenen indigenen Organisationen erarbeitet. In allen anderen Sektoren ist eine solche Norm auch in Bolivien weiterhin ausständig (siehe Schilling-Vacaflor 2012).

In **Peru** gab es bis 2011 nur Dekrete zur Regelung vorheriger Konsultationen, die deutlich hinter den Standards der internationalen Menschenrechte zurückblieben. Im Jahr 2011 hat Peru jedoch als erstes Land Lateinamerikas ein eigenes Konsultationsgesetz verabschiedet.

2.4.1. Peru: Das erste Konsultationsgesetz Lateinamerikas

Im Jahr 1995 trat in Peru das ILO Übereinkommen 169 in Kraft. Seitdem wurde das Land wiederholt von internationalen (z.B. der ILO) und nationalen Menschenrechtsorganisationen für die unzureichende Durchführung von vorherigen Konsultationen kritisiert. Im September 2011 wurde Peru dann überraschend zu einem Vorbild in Bezug auf das Recht auf vorherige Konsultation. Der neue Präsident Ollanta Humala verabschiedete kurz nach

Amtsantritt ein nationales Konsultationsgesetz und schuf so einen Präzedenzfall für die gesamte Region.

Das peruanische Konsultationsgesetz steht in engem Zusammenhang mit indigenen Protesten. Präsident Alan García (2006-2011) trieb neoliberale Politiken und Privatisierungsprogramme entschieden voran und förderte die Ausweitung der extraktiven Industrie des Landes. Viele der neuen Minen- und Ölkonzessionen überschritten sich mit indigenen Territorien, was zu einer zunehmenden Mobilisierung der amazonischen und andinen Gemeinschaften führte. Die Proteste spitzten sich zu, nachdem García im Rahmen des Anpassungsprozesses an das Freihandelsabkommen mit den USA (2007) innerhalb weniger Wochen mehr als 100 Gesetze per Dekret verabschiedete. Zahlreiche dieser Gesetzesdekrete stießen auf Widerstand, da sie die kollektiven Rechte und die Lebensgrundlagen der indigenen Völker Perus direkt betrafen, diese aber nicht konsultiert wurden. Indigene Organisationen blockierten daraufhin gemeinsam mit Umweltschutz- und Menschenrechtsorganisationen wichtige Land- und Wasserwege des Amazonasgebiets. Während der erste Streik 2008 friedlich endete, kam es bei der zweiten Blockadewelle im Juni 2009 nahe der Stadt Bagua zu einer gewaltsamen „Räumungsaktion“ der Polizei mit gewaltsamer Gegenreaktion. Mindestens 33 Menschen verloren ihr Leben und etwa 200 Personen wurden verletzt (Defensoría del Pueblo del Perú 02.07.2009).

Kurz nach den Konflikten richtete die peruanische Regierung auf massiven Druck der Öffentlichkeit und gemäß den Empfehlungen des VN Sonderberichterstatters James Anaya eine offizielle Dialogplattform mit indigenen Organisationen ein. Im Rahmen dieser Plattform sollten Gesetzesvorschläge zur Verbesserung der Situation der indigenen Völker erarbeitet werden. Eine der thematischen Arbeitsgruppen (Mesa 3) erhielt die Aufgabe, den Entwurf für ein peruanisches Konsultationsgesetz zu erstellen. Am 3. Dezember 2009 veröffentlichte die Mesa 3 ihr Abschlussdokument, bestehend aus 42 Artikeln.

Am 19. Mai 2010 verabschiedete der peruanische Kongress ein Konsultationsgesetz. Das angenommene Gesetz war mit 20 Artikeln jedoch wesentlich kürzer und allgemeiner gehalten, als der Vorschlag der Mesa 3. Der

InfoBox 3: Inhalte und Reichweite des peruanischen Konsultationsgesetzes

Kurz gefasst sieht das Gesetz vor, dass gesetzgeberische und administrative Maßnahmen, die indigene Völker direkt betreffen, mit diesen konsultiert werden müssen mit dem Ziel, die Zustimmung der konsultierten Gruppe zu erhalten. Das Gesetz besagt, dass indigene Völker mittels eigener Gewohnheiten und Gebräuche (*usos y costumbres*) und selbst gewählter, repräsentativer Institutionen an den Konsultationen teilnehmen können. Zur Identifizierung indigener Völker werden ein subjektives Kriterium (Selbstverständnis als indigen) und objektive Kriterien genannt.

Als Phasen von Konsultationen legt das Gesetz fest: die Identifizierung der Maßnahmen und indigenen Völker, die zu konsultieren sind; die öffentliche Ankündigung der geplanten Maßnahmen und die Verbreitung diesbezüglicher Information; ein Austausch innerhalb der indigenen Organisationen und Institutionen; ein interkultureller Dialogprozess zwischen Staat und indigenen Vertretern; die letztliche Entscheidung. Falls notwendig, sollen registrierte Übersetzer den Prozess begleiten. Betreffs der endgültigen Entscheidung besagt das Gesetz, dass erzielte Übereinkommen bindend sind. Im Falle, dass keine Übereinkunft erzielt werden kann, trifft die staatliche Instanz die Entscheidung. Dabei muss sie alle notwendigen Vorkehrungen treffen, um die kollektiven Rechte der indigenen Völker zu schützen.

Verantwortlich für die Durchführung von Konsultationen ist die staatliche Institution, die die geplante Maßnahme ausführen will. Das Vizeministerium für Interkulturalität soll alle Verfahren begleiten, indem es die staatlichen Politiken koordiniert, die verantwortliche staatliche Institution sowie die indigenen Organisationen unterstützt, eine Datenbank aller indigenen Völker und ihrer repräsentativen Institutionen erstellt, ein offizielles Register für BeraterInnen und ÜbersetzerInnen anlegt und die Ergebnisse der Verfahren dokumentiert. Das Konsultationsgesetz besagt zudem, dass alle gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes beschlossen wurden, nicht erneut überprüft werden.

Gesetzestext nahm zudem nicht alle in der Arbeitsgruppe erzielten Übereinkommen auf. Überdies setzte die regierungsnahen Fraktion bei nahezu allen Streitpunkten ihre Version einer schwachen Interpretation des Rechts auf vorherige Konsultation durch oder formulierte die betreffenden Stellen sehr allgemein und offen für weitere Interpretationen. Trotz der Abschwächung legte Präsident García gegen das Konsultationsgesetz ein Veto ein (Presidente de la República del Perú 21.06.2010).

Sein Nachfolger Ollanta Humala hob das Veto auf, woraufhin im September 2011 das Konsultationsgesetz (Nr. 29875) in fast unveränderter Form gegenüber dem Gesetz vom 19. Mai 2010 vom Parlament verabschiedet wurde. Die Verkündung des Gesetzes fand in Gedenken an die Opfer der gewalttätigen Auseinandersetzungen von 2009 in einer Zeremonie mit indigener Symbolik in der Stadt Bagua statt.

Verglichen mit dem ursprünglichen indigenen Gesetzesvorschlag der Mesa 3 und aus der Sicht der indigenen Organisationen des Landes greift das Konsultationsgesetz in Bezug auf folgende Punkte zu kurz: das Gesetz nimmt

nur Bezug auf das ILO-Übereinkommen¹⁶⁹, nicht aber auf die VN Erklärung über indigene Rechte; es enthält eingeschränktere Definitionen von „indigenen Völkern“, „Betroffenheit“ und „Maßnahmen, die zu konsultieren sind“; die Verpflichtung, dass bei geplanten Maßnahmen mit bedeutsamen Einschränkungen der Menschenrechte die vorherige Zustimmung der betroffenen Völker einzuholen ist, wurde gestrichen und die grundlegenden Prinzipien wurden von 13 auf sieben gekürzt, darunter das „Hierarchieprinzip“, das besagte, dass das sogenannte „nationale Interesse“ nicht als Rechtfertigung benutzt werden darf, um vorherige Konsultationen zu umgehen; die Gründung einer für die Durchführung von Konsultationen zuständigen Institution, an der indigene Vertreter beteiligt sind, wurde nicht in das Gesetz aufgenommen; zudem wurde eine präkonsultative Phase zur gemeinsamen Planung der Konsultationen gestrichen; und die Möglichkeit der Überprüfung von Maßnahmen, die seit der Unterzeichnung des ILO-Übereinkommens 169 angenommen wurden, wurde ausgeschlossen.

Kurz nach der Verabschiedung des Konsultationsgesetzes durch Präsident Humala wurde damit begonnen, eine

ausführende Norm dazu zu erarbeiten. Der Entwurf der Ausführungsbestimmung wurde dem ersten formalen Konsultationsprozess unterworfen, der im November 2011 begann und im März 2012 endete. Zuständig für den Prozess war eine Multisektorale Kommission, die aus RegierungsvertreterInnen (16 Vize-Ministerien) und RepräsentantInnen der sechs großen nationalen indigenen Organisationen bestand.⁸ Das Vizeministerium für Interkulturalität erarbeitete einen ersten Entwurf, der im Rahmen von sechs zweitägigen regionalen Treffen indigener VertreterInnen vorgestellt und mit diesen diskutiert wurde. Abschließend fand ein nationales Treffen in Lima statt.

Verglichen mit der bisherigen Praxis ohne jedwede Möglichkeit der Mitsprache der Bevölkerung stellte dieses Verfahren einen deutlichen Fortschritt dar. Dennoch gab es maßgebliche Defizite: 1) Das Verfahren war wenig inklusiv, da der Staat einseitig die zugelassenen Teilnehmer definierte (z.B. keine regionalen und lokalen Organisationen), 2) war eine Beratung innerhalb der Organisationen oder Gemeinschaften kaum möglich, da Informationen über den Verordnungsentwurf sehr spät verteilt wurden und zu wenig Zeit für interne Diskussionen eingeplant war und 3) waren die Treffen kurz und der Zeitraum insgesamt knapp bemessen für einen ernsthaften interkulturellen Dialog (siehe CNDDHH 2012). Am Ende des nationalen Treffens verkündeten vier der sechs teilnehmenden indigenen Organisationen, dass sie nicht weiter am Dialog teilnahmen, bis das Konsultationsgesetz modifiziert oder ersetzt worden sei.

An den unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindenden Abschlussitzungen der Multisektoralen Kommission nahmen nur noch zwei indigene Organisationen teil. Innerhalb der Kommission konnten einige Übereinkommen erzielt werden. Das Abschlussprotokoll hält jedoch fest, dass in 28 Punkten keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Betrachtet man die letztlich verabschiedete Verordnung, hat die Exekutive in 24 dieser Punkte ihre eigene Vorstellung durchgesetzt. Viele dieser Stre-

itpunkte beziehen sich auf dieselben Konflikte, die auch das Konsultationsgesetz betrafen, womit die Regierung ihr eigenes Konsultationsgesetz verletzte. Dort steht explizit, dass erzielte Übereinkommen bindend sind.

Die Ausführungsbestimmung des Konsultationsgesetzes wurde am 3. April 2012 veröffentlicht. Die neue Gesetzgebung (Konsultationsgesetz und zugehörige Verordnung) ist umstritten und wird von indigener Seite stark kritisiert. Die Ablehnung seitens der Mehrheit der nationalen indigenen Organisationen stellt eine große Herausforderung für ihre Umsetzung dar.

Fazit ist, dass der tatsächliche Einfluss der konsultierten indigenen Organisationen auf die peruanische Gesetzgebung zu vorherigen Konsultationen begrenzt war. Viele Forderungen wurden nicht aufgenommen, so dass das Gesetz und die ausführende Norm als durch den Staat aufgezwungen empfunden werden. Zudem wurde das Misstrauen der indigenen Vertreter gegenüber den staatlichen Institutionen dadurch verstärkt, dass bereits getroffene Übereinkommen nicht in die Rechtstexte aufgenommen wurden. Die indigenen Organisationen bezweifeln nach wie vor, dass der Staat Menschenrechte einhalten und Interessen gerecht ausgleichen wird. Aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen nehmen indigene Verbände staatliche Institutionen und insbesondere die Zentralregierung eher als Gegner statt als Partner wahr.

2.4.2. Andere gesetzgeberische Initiativen zum Konsultationsrecht

In anderen Ländern wie bspw. Mexiko und insbesondere in der Andenregion wurden in der jüngsten Vergangenheit ebenfalls Gesetzesvorschläge zum Recht auf vorherige Konsultation erarbeitet und eingereicht. In **Bolivien** hat die indigene Organisation CONAMAQ⁹ einen Gesetzesvorschlag erstellt und dem Parlament vorgelegt.¹⁰ In dieser Gesetzesvorlage spiegeln sich viele Anliegen der indigenen Organisationen der Region wider. Vor kurzem hat der bolivianische Kongress damit begonnen, einen neuen Vorschlag zu einem Konsultationsgesetz auszuarbeiten,

⁸ Die teilnehmenden Organisationen waren: AIDSESEP (Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana), CCP (Confederación Campesina del Perú), CNA (Confederación Nacional Agraria), CONACAMI (Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería), CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú) und ONAMIAP (Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú).

⁹ Nationaler Rat der Ayllus und Markas aus Qullasuyu (Concejo Nacional de los Ayllus y Markas del Qullasuyu).

¹⁰ In der Zwischenzeit wurde bereits ein neuer Gesetzesvorschlag gemeinsam von der CONAMAQ und der CIDOB (Indigene Konföderation des bolivianischen Tieflandes - Confederación Indígena del Oriente Boliviano) erarbeitet und eingereicht.

welches das Ergebnis umfassender Konsultationen werden soll. In Ecuador wurde 2012 ein Entwurf für das Konsultationsgesetz von Kongressabgeordneten erarbeitet und eingereicht. Mit 20 Artikeln ist er sehr allgemein gehalten.¹¹ Obwohl dieser Entwurf durch die nationale indigene Organisation CONAIE¹² unterstützt wird, wurden andere ecuadorianische indigenen Organisationen nicht umfassend konsultiert. In Kolumbien und Mexiko hat die Regierung Vorschläge für ein Konsultationsgesetz präsentiert. Gegenüber beiden Vorschlägen gibt es jedoch maßgebliche Kritikpunkte seitens der indigenen Organisationen, sowohl bezüglich ihrer wenig partnerschaftlichen Erarbeitung als auch wegen einiger umstrittener Inhalte.

Ein Vergleich des peruanischen Gesetzes mit den Gesetzesvorlagen von Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Mexiko zeigt (siehe Tabelle 2), dass die internationalen Normen zu vorherigen Konsultationen und FPIC auf nationaler Ebene vielfältig neu interpretiert werden. Gemeinsamkeiten finden sich in der Definition von Konsultationsberechtigten, der Festlegung von Konsultationsobjekten sowie im Ablauf von Konsultationsverfahren. Deutliche Unterschiede zeigen sich hingegen hinsichtlich der Festlegung, welche staatlichen Institutionen für die Implementierung verantwortlich sind und in der zentralen Frage, wer letztlich entscheidet.

Ein Vergleich des Gesetzes und der Gesetzesentwürfe zeigt weiterhin, dass die **Träger des Konsultationsrechts** tendenziell inklusiv definiert werden. Das bedeutet, dass meist nicht nur indigene Völker aus dem Hoch- und Tiefland als konsultationsberechtigt bestimmt werden, sondern je nach Kontext auch afrikanisch stämmige Gemeinschaften sowie Roma, Palenquero und Montubio. Insgesamt haben sich in Kolumbien 5.709.238 Personen zu einer dieser Gruppen zugehörig erklärt (13% der Gesamtbevölkerung) (Departamento Nacional de Planeación 2011 zit. nach Amparo 2012). In Bolivien haben sich nach dem letzten Zensus von 2001 62% der Befragten als einem indigenen Volk zugehörig erklärt. In Peru wird die indigene Bevölkerung von UNICEF auf 25-30% geschätzt, in Ecuador gaben beim letzten Zensus 7,2% an, sich als Afro-EcuadorianerInnen zu fühlen und 7,0%, dass sie sich einem indigenen Volk zuge-

hörig fühlten. 7,4% der Befragten gaben ihre Zugehörigkeit zu dem Montubio-Küstenvolk an, welches nach der Verfassung von 2008 die gleichen Rechte wie indigene Völker innehat. Mexiko hat die größte Anzahl indigener Personen in Lateinamerika: gemäß dem letzten Zensus von 2010 leben über 15 Millionen Indigene in diesem Land, das sind ca. 13% der Gesamtbevölkerung. Natürlich können diese Zahlen nur als grobe Schätzungen betrachtet werden, denn die Zensusfragen, -daten und Erhebungsmethoden sind oft sehr umstritten.

Die Bestimmung von **Konsultationsobjekten** wird in Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru relativ einheitlich definiert: Alle gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen, welche die erwähnten Bevölkerungsgruppen betreffen, sind vor ihrem Beschluss mit diesen Gruppen zu konsultieren. Das peruanische Gesetz und der ecuadorianische Gesetzesentwurf bestimmen darüber hinaus explizit, dass Entwicklungspläne, -programme und -projekte ebenfalls zu konsultieren sind. In Kolumbien besagt die Gesetzesvorlage, dass sich das Recht auf Konsultation ebenfalls auf Entscheidungen der Departement-, Bezirks- und Gemeindeebenen bezieht. Einige Normen schließen ausdrücklich bestimmte Angelegenheiten von der Konsultation aus. Im Falle Kolumbiens dürfen gemäß den Gesetzesvorschlägen Maßnahmen der humanitären Nothilfe und in Kolumbien und Mexiko staatliche Budgetfragen nicht konsultiert werden. Der Gesetzesentwurf der indigenen Vertreter in Bolivien formuliert hingegen, dass Maßnahmen, die Umwelt- oder Menschenrechte verletzen, grundsätzlich unzulässig sind und daher nicht konsultiert werden dürfen. Dieser Gesetzesvorschlag ist zudem der einzige, der eine nachträgliche Überprüfung und Konsultation bereits umgesetzter Maßnahmen vorsieht.

Die für die Konsultationen **verantwortlichen staatlichen Institutionen** unterscheiden sich je nach Gesetz bzw. Gesetzesinitiative. Der Gesetzesvorschlag der indigenen Organisation CONAMAQ beispielsweise sieht die Schaffung einer eigenen unabhängigen Instanz vor, die Konsultationsprozesse begleitet und überwacht. Ähnlich der Gesetzesentwurf Ecuadors. Dieser sieht vor, dass mit Beteiligung indigener VertreterInnen eine neue Instanz

¹¹ Eine frühere, nahezu identische Version wurde 2010 dem Kongress übermittelt, jedoch seitdem nicht diskutiert.

¹² Vereinigung Indigener Nationalitäten Ecuadors (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador).

¹³ Rat für die Entwicklung Indigener Nationalitäten und Völker Ecuadors (Consejo del Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador).

innerhalb des nationalen Indigenenrates CODENPE¹³ gegründet werden soll, die für die Durchführung von Konsultationen zuständig ist. Laut dem peruanischen Konsultationsgesetz und dem mexikanischen Entwurf soll die staatliche Stelle, die für die Umsetzung der geplanten gesetzgeberischen oder administrativen Maßnahme verantwortlich ist, auch das zugehörige Konsultationsverfahren durchführen. Zusätzlich ist in beiden Ländern vorgesehen, dass die zuständige Behörde für interkulturelle Beziehungen bzw. indigene Angelegenheiten alle Konsultationen begleitet. Der Nachteil dieser Lösung ist, dass die für die geplanten Maßnahmen zuständigen Behörden in den meisten Fällen ein Eigeninteresse an deren Durchführung haben. Ihre Rolle als vermittelnde, allparteiliche Instanz in Konsultationen ist daher besonders fragwürdig. In Kolumbien soll wie bisher eine Koordinationsstelle innerhalb des Innenministeriums verantwortlich für die Durchführung der Konsultationsprozesse sein. Selbst wenn diese Lösung im Prinzip als sinnvoll erachtet werden kann, ist zu kritisieren, dass in der Praxis oft die interessierten Unternehmen und nicht das Innenministerium die tragende Rolle in Konsultationen gespielt haben. Ebenso wie in den bisher für Konsultationen zuständigen Instanzen anderer Länder wie Bolivien und Peru fehlen außerdem auch in der verantwortlichen kolumbianischen Institution indigene RepräsentantInnen. In allen lateinamerikanischen Ländern stellt sich das Problem der Allparteilichkeit der durchführenden Institutionen. Diese sollten dafür sorgen, dass in Konsultationen die Rechte aller Beteiligten berücksichtigt werden und ein fairer, interkultureller Interessenausgleich stattfindet.

Der Ablauf von **Konsultationen** wird generell in folgende Schritte aufgeteilt: Die Identifikation der Maßnahmen, die zu konsultieren sind, und der von ihnen betroffenen Gruppen; die Planung der entsprechenden Konsultationen; die Verbreitung von Informationen; die interne Diskussion der betroffenen Gruppen; der interkulturelle Dialog zwischen der betroffenen Bevölkerung und VertreterInnen des Staates; und letztlich die öffentliche Feststellung von erzielten Übereinkommen und fortbestehenden Streitpunkten. Die Formalisierung des Verfahrens und die öffentliche Zugänglichkeit der Dokumentation von Konsultationen und ihren Resultaten würden einen bedeutenden Fortschritt gegenüber der aktuellen Situation darstellen. Diese ist in allen lateinamerikanischen Staaten durch einen Mangel an Transparenz über den Hergang

und die Ergebnisse der durchgeführten Konsultationen gekennzeichnet.

Der umstrittenste Punkt ist in allen Ländern die Frage, welche **Instanz die endgültige Entscheidung** über die Durchführung einer Maßnahme trifft und nach welchen Kriterien. Dies betrifft den tatsächlichen Einfluss, den konsultierte Gruppen letztlich ausüben können. Die Gesetzesentwürfe in Bolivien und Ecuador, die von indigenen Organisationen unterstützt werden, sehen vor, dass die in der Konsultation erzielten Übereinkommen bindend sind. Diese Regelung würde den indigenen Gruppen nicht nur das Recht auf vorherige Konsultation geben, sondern ihnen die Möglichkeit einräumen, ein Veto gegen geplante Maßnahmen einzulegen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Legislative und Exekutive der Länder diesen Vorschlag akzeptieren, ist jedoch gering. In Kolumbien besagt der Gesetzesvorschlag (in Übereinstimmung mit bisherigen Urteilen des Verfassungsgerichts), dass die letzte Entscheidung bei der zuständigen staatlichen Instanz liegt. Diese Entscheidung darf jedoch nicht willkürlich oder autoritär getroffen werden. Sie muss einen „objektiven, vernünftigen und angemessenen Charakter“ haben. Die tatsächliche Bedeutung dieser Formulierung wird in der konkreten Anwendung sicher nicht unumstritten bleiben. Das peruanische Konsultationsgesetz erkennt ebenfalls der zuständigen Behörde die Entscheidungskompetenz zu. Die staatliche Stelle soll dabei nach bestem Gewissen, unter Beachtung der im Dialog sichtbar gewordenen Perspektive der indigenen Völker und der Analyse möglicher Folgen für die betroffenen Gruppen entscheiden.



Von einer Schlammlawine zerstörtes, indigenes Siedlungsgebiet im Department Cauca, Kolumbien (Bild: Martin Barzilai)

	Träger des Konsultationsrechts	Verantwortliche staatliche Institution
Peru Konsultationsgesetz 29875 (20 Art.)	Andine, bäuerliche und native Gemeinschaften und Amazonasvölker; Erstellung einer Datenbank	Verantwortliche Behörde für geplante Maßnahme, begleitet von Behörde für indigene Angelegenheiten
Kolumbien Gesetzesentwurf vom Kongress (32 Art.)	Indigene, Roma, afrikanisch-kolumbianische, tribale und Palenquero Gemeinschaften; Erstellung einer Datenbank	Koordinationsstelle für vorherige Konsultationen des Innenministeriums bzw. Sekretariate der lokalen/regionalen Regierungen
Ecuador Gesetzesentwurf, Abgeordnete Yantalema u. Tibán (19 Art.)	Indigene u. Afro-ecuadorianische Kommunen, Gemeinschaften, Nationalitäten u. Völker, Montubio	Plurinationaler Rat, zusammengesetzt von Vertretern der Legislative, Exekutive und der Rechtsträger
Mexiko Gesetzesentwurf, Kommission für indigene Angelegenheiten des Kongresses (26 Art.)	Indigene Gemeinschaften, auch jene in urbanen Räumen und entfernt von ihrem ursprünglichen Lebensraum	Legislative und Exekutive; autonome Regierungen; föderale Legislative und spezialisierte Behörde für indigene Angelegenheiten
Bolivien Gesetzesentwurf, CONAMAQ (44 Art.)	Indigene und ursprüngliche Völker und Nationen; Afro-bolivianische Gemeinschaften	Staatliche Regierungen (national, Departement, Gemeinde); öffentliche Behörden; unabhängige Überwachungsinstanz

Tabelle 2: Vergleich des peruanischen Konsultationsgesetzes mit Gesetzesentwürfen anderer lateinamerikanischer Staaten.

Konsultationsobjekt; neben leg. u. admin. Maßnahmen	Konsultationsverfahren	Endgültige Entscheidung
Entwicklungspläne, -projekte und -programme; bisherige Maßnahmen werden nicht überprüft	Identifikation von Maßnahmen und betroffenen Gruppen; vollständige Information; interne Evaluierung der Konsultierten; Dialog mit staatlichen Behörden; Entscheidungsfindung	Getroffen von zuständiger Behörde; angemessene Begründung unter Einbeziehung der erwarteten Auswirkungen auf kollektive Rechte
Entscheidungen des Departement, der Bezirke und Gemeinden; nicht konsultiert z.B. humanitäre Notfälle	Nationale Angelegenheiten: Eröffnung (2 Wochen), Information u. Dialog (3 Monate); Spezifisches Projekt (4 M.): Information u. Dialog; Workshop über Auswirkungen; Übereinkommen; Protokollierung	Staatliche Behörde für Umweltlizenzen od. Innenministerium; ohne Willkür u. Autoritarismus; objektiv, angemessen u. proportional
Nationale u. Regionale Entwicklungspläne, -programme und -projekte	Identifizierung von Maßnahmen und betroffenen Gruppen; Informationsverbreitung u. Dialog; offizielle Bekanntgabe und Monitoring der Resultate	Nicht spezifiziert; das Resultat der Konsultation ist bindend und muss unverzüglich umgesetzt werden
Entwicklungsprojekte; nicht konsultiert z.B. Staatsbudget	Planung der Aktivitäten; Konsultation; systematische Erfassung der Resultate; Übereinkommen; Übergabe der Resultate an Teilnehmer	Dokument mit versch. Ansichten wird für weitere rechtliche Entscheidungen erstellt
Bisherige Maßnahmen werden überprüft; nicht konsultiert: Maßnahmen die Umweltstandards/ Menschenrechte verletzen	Kontaktaufnahme; Informationsverbreitung; gemeinsame Planung; Konsultation bis Entscheidung der Konsultierten feststeht	Resultate sind bindend und müssen unverzüglich umgesetzt werden



3. Vorherige Konsultationen in der Praxis: Defizite, Herausforderungen und Konflikte

“ In globalen Politikzirkeln, die in Zusammenhang mit Ressourcenabbau stehen, wird FPIC überall diskutiert, doch es ist keine große Übertreibung zu sagen, dass es nahezu nirgends praktiziert wird. ”

Szablowski (2010: 127)

3.1. Die Konsultationspraxis in latein-amerikanischen Ländern im Überblick

Trotz der großen praktischen und rechtlichen Relevanz vorheriger Konsultationen und der informierten Zustimmung, werden diese nur in seltenen Fällen adäquat durchgeführt.

Obwohl der Großteil der Ratifiziererstaaten des ILO-Übereinkommens 169 aus Lateinamerika stammt und in dieser Region die Rechte indigener Völker seit den 1990er Jahren verstärkt in Verfassungen verankert wurden, ist die Umsetzung des Konsultationsrechts nach wie vor defizitär. In den meisten Staaten haben vorherige Konsultationen bisher entweder gänzlich gefehlt oder die durchgeführten Verfahren beschränkten sich auf oberflächliche Informationsveranstaltungen. So wurden in Bolivien und Ecuador trotz des verfassungsrechtlich verankerten Konsultationsrechts und der Anerkennung beider Staaten als „plurinational“ Dutzende neue Gesetze sowie Infrastruktur- und Ressourcenabbauprojekte nicht konsultiert (siehe Defensoría del Pueblo de Ecuador 2011; DPLF 2010, 2011; Bacopé Sanjines 2011).

In anderen Ländern mit einem hohen Anteil an indigener und afro-amerikanischer Bevölkerung wie Peru, Guatemala und Mexiko wurden bei geplanten Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekten bisher ebenfalls keine angemessenen Konsultationen durchgeführt (siehe Fulmer/Snodgrass Godoy/Neff 2008; Alayza Moncloa 2007; DPLF 2010, 2011; Noticias Aliadas 2011; Red Latinoamericana de Industrias Extractivas 2011; Garzón/Schilling-Vacaflor 2012). In vielen Fällen wurde gar nicht konsultiert und die betroffene Bevölkerung erfuhr erst beim Baubeginn von den Aktivitäten. In anderen Fällen spielten die Unternehmen und nicht der Staat die tragende Rolle oder es handelte sich bei den durchgeführten Verfahren lediglich um Informationsveranstaltungen. Es wurden auch zahlreiche

Beispiele bekannt, bei denen Projekte zu rechtmäßigen Unternehmungen erklärt wurden, indem einzelne indigene RepräsentantInnen dazu gebracht wurden, ihre Zustimmung zu den geplanten Projekten zu geben. Laut den Minimalkriterien des ILO-Übereinkommens 169 und der VN-Erklärung müssen jedoch die repräsentativen Instanzen der betroffenen Bevölkerung in die Konsultationen einbezogen werden und nicht lediglich einzelne RepräsentantInnen. Die Entscheidungen der lokalen Bevölkerung werden in vielen Fällen traditionell nicht von Einzelpersonen getroffen, sondern von inklusiv angelegten Versammlungen.

Die beiden Ausnahmefälle in Lateinamerika, in denen bereits Dutzende vom Staat geleitete vorherige Konsultationen durchgeführt wurden sind Kolumbien und Bolivien. Doch auch die Qualität dieser Verfahren ist oft fragwürdig. Kolumbien ist ohne Zweifel das Land mit der längsten und umfassendsten Konsultationserfahrung. Bereits seit 1994 führt der kolumbianische Staat Konsultationen durch. Die genaue Anzahl an Konsultation ist nicht öffentlich bekannt und generell wird die Information zu diesen Fällen von staatlicher Hand intransparent gehandhabt. Amparo Rodríguez (2012) spricht von insgesamt 148 Konsultationen, die bis Oktober 2012 über die Verwendung natürlicher Ressourcen und die Vergabe von Umweltlizenzen durchgeführt wurden sowie von zwei Konsultationen über gesetzgeberische Maßnahmen (eine davon wird weiter unten als „good practice“-Beispiel genauer dargestellt). Doch eine Vielzahl von Ressourcenprojekten in Kolumbien wurde nicht konsultiert. Die durchgeführten Konsultationen stellten wiederum häufig „Express-Konsultationen“ dar, was bedeutet, dass für die notwendige Informationsweitergabe und den Dialog nicht genügend Zeit eingeplant wurde (ibid.). Obwohl offiziell ein interdisziplinäres Team des kolumbianischen Innenministeriums für die Konsultationen zuständig ist, spielt dieses in der Praxis meist eine untergeordnete Rolle, während tatsächlich die Unternehmen die tragende Rolle spielen.

Die bewaffneten Konflikte in Kolumbien erschweren die Durchführung von angemessenen Konsultationen gravierend. Über die Stationierung von Militäreinheiten in indigenen bzw. afro-kolumbianischen Territorien wurde bisher keine einzige Konsultation durchgeführt. Ein beträchtlicher Anteil an Militärausgaben fließt sogar in den Schutz der extraktiven Industrien. Sie werden nicht nur

dazu verwendet, diesen Wirtschaftszweig vor Paramilitärs und der Guerilla zu schützen, sondern auch, um Kritik und Proteste gegen diese Projekte „einzudämmen“.

Viele konsultierte Gruppen äußerten bereits ihren Unmut darüber, dass ihre Wünsche und Bedürfnisse bei der Umsetzung der geplanten Aktivitäten nicht in Betracht gezogen wurden. Konsultationen werden von vielen Betroffenen daher als inhaltsleerer Formalismus betrachtet.

Das Ziel dieser betroffenen Gruppen wäre es, tatsächlich von Beginn bis zum Abschluss von Aktivitäten in die Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden und dadurch die Kontrolle über ihre Entwicklung zu haben. Sie fordern das Recht auf Zustimmung und nicht nur auf die vorherige Konsultation sowie ein Veto-Recht für den Fall, dass eine geplante Aktivität nicht mit den Entwicklungsvorstellungen des betroffenen Kollektivs vereinbar ist.

In Bolivien werden im Erdgassektor bereits seit 2007 vorherige Konsultationen durchgeführt; zwischen Juni 2007 und Februar 2012 wurden 27 Verfahren abgeschlossen. Alle Fälle wurden mit Übereinkommen zwischen den betroffenen Gemeinschaften und dem zuständigen staatlichen Ministerium beendet (siehe Schilling-Vacaflor in Druck; und weiter unten die Beschreibung des bolivianischen „good practice“-Falles). Doch auch hier kann eine lange Liste an Kritikpunkten angeführt werden. Diese reicht von der Übergabe oberflächlicher, unvollständiger und einseitiger Information, zu nicht sanktionierten irregulären

Aktivitäten der Unternehmen, um einzelne Familien zu ihrem Einverständnis zu „überreden“ und zu intransparenten Verhandlungen über Kompensationszahlungen nach Abschluss der Konsultationen (Bascopé Sanjines 2010; Humphreys Bebbington 2012; Giné/Villaroel 2011). Vielfach kam es im Zuge der Konsultationen zu Spaltungen innerhalb und zwischen indigenen Gemeinschaften und Organisationen.

Ebenso wie in Kolumbien war der interkulturelle Charakter der Konsultationen unzureichend ausgeprägt: Die Informationen und die Sprache, die diese Verfahren beherrschen sind technisch und für die Betroffenen oft schwer verständlich. Die Konzepte der lokalen Bevölkerung über ihr Territorium, ihre Vorstellungen von Entwicklung und von angemessenen Entscheidungsfindungsprozessen wurden darin kaum beachtet. Die starken Machtasymmetrien zwischen den indigenen Gemeinschaften, dem Staat und dem Unternehmen sowie jene innerhalb der unterschiedlichen lokalen Bevölkerungsgruppen werden daher weiter akzentuiert und Humphreys Bebbington (2012) warnt vor der Gefahr, dass Konsultationen die sozialen Ungleichheiten de facto vielfach weiter verstärken, anstatt sie zu verringern. So spielen Frauen und Bevölkerungsgruppen mit geringerer Schulbildung meist eine untergeordnete Rolle in den Verfahren und sie verfügen zudem weitaus seltener über die von den Unternehmen transferierten Kompensationszahlungen und Investitionen.



Straßensperre in Quito während des indigenen Marsch für das Leben, das Wasser und die Würde, März 2012 (Bild: Juan David Cevallos)

“Die Gemeinschaften zu konsultieren, die die direkten sozialen und ökologischen Folgen von Erdöl-, Erdgas- oder Bergbauprojekten zu spüren bekommen, sowie das Erlangen ihrer Zustimmung zu diesen Aktivitäten ist eine ethische, logische und rechtliche Verpflichtung. Das Gegenteil, die Erteilung von Konzessionen an Unternehmen hinter dem Rücken und gegen den Willen der indigenen Bevölkerung verursacht Konflikte, Schmerz und Verluste. Die Demokratie verlangt, dass die Rechte erfüllt werden.”

(Mario Melo, Anwalt im Fall Sarayaku)

3.2. Konflikte um vorherige Konsultationen bei Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekten

Trotz der rechtlichen Verpflichtungen lateinamerikanischer Staaten ist die gesetzliche und praktische Umsetzung des Rechts auf vorherige Konsultationen wenig fortgeschritten. Zahlreiche soziale Konflikte und Gerichtsverfahren zeugen von der Abwesenheit oder der defizitären Durchführung dieser Verfahren. Im Kontext der Zunahme von Ressourcenabbauprojekten, beschleunigt durch die seit 2004 hohen Weltmarktpreise, treten besonders viele Konflikte in den Wirtschaftssektoren des Bergbaus und der Erdöl- bzw. Erdgasproduktion auf.

So wurden vom kolumbianischen Verfassungsgericht in den vergangenen Jahren bereits mehrere Erdöl- und Bergbauprojekte wegen fehlenden vorherigen Konsultationen suspendiert. In Ecuador protestierten indigene Organisationen gegen das neue Bergbau- und Wassergesetz sowie gegen die beiden Bergbauprojekte in Kimsakocha und Zamora Chinchipe, da alle diese Maßnahmen ohne angemessene Konsultationen durchgeführt wurden. Die latenten und aktiven Umweltkonflikte sind in Peru von 80 Fällen im Juni 2006 auf 247 im Juni 2012 gestiegen (Defensoría del Pueblo del Perú 2006, 2012). Ein Großteil dieser Konflikte dreht sich um Bergbauprojekte, wobei in Peru bereits ca. die Hälfte aller ländlichen Gemeinden von Bergbau betroffen ist (siehe Bebbington 2012: 15).

Doch auch die Erzeugung erneuerbarer Energien und die Durchführung von Infrastrukturprojekten stehen im

Zentrum der Kritik lokaler Bevölkerungen sowie vieler Menschenrechts- und Umweltorganisationen. Die Mehrheit südamerikanischer Großinfrastrukturprojekte findet im Rahmen von IIRSA (Initiative zur Regionalen Integration Südamerikas) statt. Diese Initiative entstand im Jahr 2000 bei dem ersten Gipfel südamerikanischer Staaten in Brasilia und strebt vor allem nach der besseren physischen Vernetzung der Region. Insgesamt umfasst IIRSA 524 Projekte. Der Transportsektor (Straßenbau, Flusswege, Meer-Verbindung, Zugverbindung und Luftfahrt) macht davon mit 397 Projekten den Großteil aus. Der Energieproduktion und dem -transport widmen sich weitere 63 Projekte (siehe Garzón/Schilling-Vacaflor 2012). Mehrere IIRSA-Projekte wurden aufgrund von Protesten bereits gestoppt. In Peru wurde der Bau des geplanten Riesen-Wasserkraftwerks Inambari (zumindest vorläufig) ausgesetzt und in Brasilien versuchen Protestbewegungen weiterhin den Bau des Wasserkraftwerks in Belo Monte (Brasilien) zu verhindern. In diesen Konflikten spielt die Forderung nach der Durchführung von angemessenen Konsultationen bzw. nach der Einholung der informierten Zustimmung eine zentrale Rolle. In Bolivien wird seit 2009 gegen den Bau einer Schnellstraße durch den Nationalpark und das indigene Territorium TIPNIS gekämpft. Viele Personen und Organisationen, die in Lateinamerika gegen Ressourcenabbau- und Großinfrastrukturprojekte protestiert haben, wurden zu Opfern von Verfolgung oder einer Kriminalisierung von Protesten. Unter den besonders gefährdeten Gruppen von MenschenrechtsverteidigerInnen führte die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte (IACHR 2011) sowohl RepräsentantInnen indigener und bäuerlicher Gemeinschaften an als auch VerfechterInnen des Rechts auf eine gesunde Umwelt.

UmweltschützerInnen und indigene Organisationen gehen zwecks der Mobilisierung gegen Ressourcenabbau- und Großinfrastrukturprojekte häufig strategische Allianzen ein. Doch ihre Ziele sind nicht immer deckungsgleich (siehe McNeish 2012) und innerhalb lokaler Bevölkerungsgruppen sind die Ansichten über geplante Projekte nur allzu oft gespalten. Häufig ist es der Fall, dass die Art, in der bestimmte Projekte durchgeführt werden, abgelehnt wird, aber nicht die Projekte an sich. Doch die mangelhafte Einbeziehung der lokalen Bevölkerung führt häufig zu der Herausbildung radikaler Oppositionen gegen die geplanten Projekte und zu ihrer grundlegenden Ablehnung.

InfoBox 4: Risiken ineffektiver Konsultationen – Der TIPNIS-Konflikt in Bolivien

Der TIPNIS wurde bereits im Jahr 1965 zu einem Naturschutzgebiet erklärt. Das Gebiet ist nicht nur reich an Biodiversität, sondern erfüllt gleichzeitig die Funktion eines Rückzugsortes für indigene Völker, deren Lebensräume vermehrt von interner Migration (v.a. Kokabauern/-bäuerinnen) sowie von der Agro-Industrie betroffen sind. In Folge des ersten Protestmarsches der indigenen Tieflandvölker im Jahr 1990 wurde der TIPNIS offiziell zu einem indigenen Territorium erklärt. Darin leben die Amazonas-Völker Yuracare, Chimanos und die Mojeño Trinitarios. Doch im Süden des TIPNIS siedelten sich auch MigrantInnen aus den Andenregionen an, 95% dieser neuen Familien leben von der Kokaproduktion.

Der TIPNIS-Konflikt erreichte seinen Höhepunkt zwischen August und Oktober 2011, nachdem die „plurinationale“ legislative Versammlung Boliviens einem Kredit zum Schnellstraßenbau zugestimmt hatte und bereits Maschinen zur Konstruktion der Straße geliefert wurden. Der Schnellstraßenbau ist ein Teil der Infrastrukturprojekte zur regionalen Integration Südamerikas (IIRSA). Der Bau der Straße sollte von dem brasilianischen Unternehmen OAS durchgeführt werden. Entgegen des in der Verfassung verankerten Rechts der indigenen Völker Boliviens auf vorherige Konsultation bei sie betreffenden Maßnahmen, wurden diese zuvor nicht konsultiert. Die Verletzung des Konsultationsrechts und die fehlende Umwelt- und Sozialverträglichkeit des Baus der Schnellstraße waren Anlass für einen Protestmarsch, der viel internationale und nationale Unterstützung erfuhr.

Nach einem Fußmarsch von 65 Tagen und trotz Repression durch die Polizei gelang es der Protestbewegung, ein Übereinkommen mit der Regierung Morales zu erlangen, in welchem der Straßenbau für suspendiert erklärt wurde. Auch ein diesbezügliches Gesetz (Ley No. 180) wurde verabschiedet. Wenige Wochen nach dem Einlenken der Regierung begannen jedoch neue Proteste, diesmal von den Gemeinschaften aus dem Süden des TIPNIS. Diese wollen mehrheitlich, dass die Straße gebaut wird, weil sie sich davon bessere Handelswege und Entwicklungsimpulse erhoffen. Obwohl diese Protestbewegung auf weit weniger öffentliche Beachtung und Unterstützung traf, erreichte sie im Februar 2012 die Verabschiedung eines Gesetzes (Gesetz 222), das die Durchführung einer vorherigen Konsultation über die Unberührbarkeit bzw. den Straßenbau im TIPNIS festlegte.

Die Konsultation begann am 29. Juli 2012 und wurde im Dezember 2012 abgeschlossen. Vor kurzem veröffentlichte die katholische Kirche gemeinsam mit der Permanenten Versammlung für Menschenrechte Boliviens (Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia - APDHB) einen kritischen Bericht über diesen Prozess. Zuvor bildeten diese Organisationen eine Kommission und besuchten, begleitet von der Internationalen Föderation für Menschenrechte (Federación Internacional de Derechos Humanos - FIDH), 35 Gemeinschaften des TIPNIS, um sie über ihre Eindrücke über die Konsultation zu befragen. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die Konsultation ernstzunehmende Defizite aufwies. Unter anderem soll die Regierung den betroffenen Gemeinschaften vor und während der Konsultation Geschenke überreicht und ihnen Entwicklung und vermehrte Dienstleistungen versprochen haben. Die Konsultation soll die eigenen Normen und Verfahren der lokalen Bevölkerung nicht ausreichend in Betracht gezogen haben. Außerdem wurde festgestellt, dass die übermittelten Informationen über den Straßenbau und seine erwarteten Auswirkungen oberflächlich und unvollständig waren. Die Konsultation führte daher nicht dazu, Interessenkonflikte effektiv zu behandeln und Kompromisslösungen zu finden. Zwischen und innerhalb der lokalen Gemeinschaften sollen die Konflikte zwischen Straßenbau-BefürworterInnen und -KritikerInnen in Folge der Konsultation drastisch zugenommen haben.

Das Risiko dieser Entwicklungen liegt in einer Polarisierung und Eskalation von Konflikten. Die bisherigen negativen Erfahrungen mit vorherigen Konsultationen durch zahlreiche betroffene Bevölkerungsgruppen, könnten zu einer generellen Ablehnung dieser Verfahren führen. Die Chance sie als Instrumente für eine nicht gewalttätige Aushandlung von Konflikten zu nutzen, wäre dann vertan. So haben sich bereits einzelne Gemeinschaften in Mexiko, Kolumbien und Ecuador dazu entschieden, nicht

an geplanten Konsultationen teilzunehmen. Doch um diese Verfahren in den Augen der Betroffenen interessant zu machen, müssen tiefgehende Reformen durchgeführt werden (siehe Kap. 7. Lessons learned und Empfehlungen). Insbesondere die Bereitschaft der Staaten, die konsultierten Gruppen nicht nur pro forma zu „befragen“, sondern sie auch tatsächlich mitbestimmen zu lassen, wäre in diesem Kontext ein wichtiger erster Schritt.

3.3. Ein Ausdruck des Widerstands: Selbst-organisierte Konsultationen bzw. Befragungen der lokalen Bevölkerung

Aufgrund der fehlenden Erfüllung der staatlichen Pflicht, angemessene vorherige Konsultationen durchzuführen, haben zahlreiche indigene Gemeinschaften in Lateinamerika selbst-organisierte Konsultationen bzw. Bürgerbefragungen durchgeführt. Selbst wenn diese Prozesse von den jeweiligen Staaten generell nicht anerkannt werden, sind sie politisch und symbolisch von großer Bedeutung. Sie ziehen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich und führen in vielen Fällen zu neuen Allianzen, beispielsweise mit NROs. Um eine breite Unterstützung der Medien und der Bevölkerung zu erhalten, richtet sich die Kritik der oppositionellen Gruppen meist auf befürchtete Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen der geplanten Aktivitäten, während in internen Diskussionen oft ökonomische Faktoren wie die Gewinnenteilhabe eine ebenso wichtige Rolle spielen. Zahlreiche Unternehmen haben sich in Folge der selbst-organisierten Konsultationen zurückgezogen oder verloren ihre finanzielle Unterstützung.

Die selbst-organisierten Konsultationen bzw. Befragungen sind meist eine Reaktion auf Intransparenz, fehlende Informationen, negative Wahrnehmungen und Erfahrungen mit ähnlichen Projekten sowie auf die geringe Verhandlungsbereitschaft seitens des Staates und der involvierten Unternehmen hinsichtlich geplanter Ressourcenabbau- oder Entwicklungsaktivitäten. Teilweise verfolgen sie auch das Ziel, Druck auszuüben um die Gewinnenteilhabe der lokalen Bevölkerung zu erhöhen. Meist werden diese symbolisch-politischen Akte des Widerstands in Form von Befragungen und Abstimmung der Betroffenen durchgeführt.

In der peruanischen Gemeinde Tambogrande wurde beispielsweise im Juni 2002 eine Abstimmung über die Pläne des Unternehmens Manhattan Minerals abgehalten,

bei dem 120.000 Gemeindemitglieder, und somit 78% der Stimmberechtigten teilnahmen und 98% gegen das Projekt stimmten (Laplante/Spears 2008: 106-107). Das Unternehmen konnte danach keinen Seniorpartner mehr für das Projekt finden und zog sich aus dem Gebiet zurück. Es machte dabei einen Verlust von ca. 60 Millionen US-Dollar. Diese Form des Protests gegen Ressourcenabbauprojekte inspirierte andere lokale Gemeinschaften innerhalb Perus und in anderen Ländern wie Guatemala und Ecuador zu ähnlichen Aktivitäten (siehe Fulmer 2010). So organisierten die peruanischen lokalen Gemeinschaften von Ayacaba, Huancabamba und Carmen de la Frontera im Jahr 2007 eine selbst-organisierte Konsultation in Form einer Abstimmung, bei der sich 90% der Bevölkerung gegen das geplante Rio Blanco Bergbauprojekt aussprachen (Hoetmer 2009). Der Widerstand der lokalen Bevölkerung und eine Rechtsklage gegen das Unternehmen führten in weiterer Folge zur Suspendierung des geplanten Projekts. In Guatemala haben angesichts fehlender vom Staat organisierter Konsultationen bereits über 70 Gemeinden Referenden durchgeführt, in denen sich ein Großteil der Bevölkerung gegen geplante Bergbauprojekte ausgesprochen hat (Western Peoples Council/Center for International Environmental Law 20. Juli 2012).

Die genannten Beispiele machen deutlich, dass die Opposition der lokalen Bevölkerung gegen Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekte die interessierten Unternehmen teuer zu stehen kommen kann. Das, wenn auch nur vorübergehende, Aussetzen dieser Projekte durch Proteste, Rechtsstreitigkeiten und andere Formen des Widerstandes kann die Gewinne der Firmen massiv verringern. Auch Geldgeber und shareholder ziehen sich bei Konflikten und im Zuge eines sich verschlechternden Rufs der jeweiligen Unternehmen häufig zurück. Immer mehr Firmen erkennen daher, dass „Projekte langfristig erfolgreicher sind, wenn sie auf die breite Unterstützung der lokalen Gemeinschaften – darunter indigene Völker – bauen, von Beginn bis zum Abschluss des Projekts“ (zit. nach Laplante/Spears 2008: 86)

4. „Good Practice“-Beispiele aus Bolivien, Kolumbien und Mexiko

Die Suche nach „good practice“-Konsultationen gestaltet sich schwierig. Während Regierungen wie Kanada, Kolumbien und Bolivien die in ihrem Land durchgeführten Konsultationen gerne als Erfolgsbeispiele präsentieren, werden diese Verfahren seitens der involvierten indigenen Organisationen sowie von NROs generell als höchst defizitär eingestuft. Wir werden im Folgenden drei Konsultationen kurz beschreiben, die von den Konsultierten selber als relativ erfolgreiche Beispiele betrachtet werden. Relativ erfolgreich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass diese Konsultationen nicht unbedingt in ihrer Gesamtheit als gelungen betrachtet werden können und es ihnen gegenüber durchaus diverse Kritikpunkte gibt. Jedoch beinhalten sie zumindest wichtige Elemente, durch die sie sich von anderen Verfahren positiv abheben.

Unter diesen positiven Charakteristika finden sich der proaktive Charakter der Konsultierten und ihr Einfluss auf die letztlich getroffenen politischen Entscheidungen, die umfassenden und vielseitigen erhaltenen bzw. selbst in Erfahrung gebrachten Informationen sowie die inklusiven und tiefgehenden Diskussionen innerhalb der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Offenheit seitens der involvierten staatlichen Instanzen, sowohl hinsichtlich der Prozedur als auch der Resultate, Kompromisse mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu schließen, war in allen Verfahren eine notwendige Bedingung. Die drei Konsultationen zeigen jedoch auch auf, wie unterschiedlich und einzigartig jede Konsultation sich gestaltet und wie wichtig es ist, dieses Instrument flexibel auf den jeweiligen Kontext abzustimmen.

Einschränkend ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass keine der beschriebenen Konsultationen strategische Wirtschaftsinteressen der Staaten an sich in Frage stellte. Wäre dies der Fall gewesen, wäre die Kompromissbereitschaft der involvierten staatlichen Instanzen vermutlich deutlich geringer ausgefallen. In solchen Fällen würde der Fokus auf die Verbesserung der Konsultationen voraussichtlich nicht ausreichen, da erst notwendige Grundbedingungen für einen echten Dialog geschaffen werden müssten. Dazu würde gehören, dominante Entwicklungsmodelle in Frage zu stellen, bei denen die abbauende Industrie per se als nationales Interesse deklariert und lokalen Vorstellungen von Entwicklung übergeordnet werden.

4.1. Bolivien: Konsultation über eine Erdgas-Exploration in Charagua Norte

In Bolivien wurden seit der Verabschiedung des Dekrets 29033 vom 16. Februar 2007 bis Ende Februar 2012 insgesamt 27 Konsultationen über geplante Erdgasaktivitäten abgeschlossen. Der Großteil dieser Konsultationen wurde über Aktivitäten in Santa Cruz und Tarija durchgeführt. Unter anderem aufgrund der Ausweitung des Erdgasabbaus in davon bisher unberührte Gebiete fanden einige Verfahren auch in den Departements La Paz, Cochabamba und Chuquisaca statt. Die meisten Konsultationen wurden mit betroffenen Guarani-Gemeinschaften durchgeführt. Die Guarani sind in Bolivien das am stärksten von Erdgasprojekten betroffene indigene Volk; nach Perraull liegen 83% aller Gasvorkommen in von ihnen bewohnten bzw. genutzten Territorien (Perraull 2008: 9).

Die TCO (Tierra Comunitaria de Origen/kollektives indigenes Territorium) und indigene Guarani-Gemeinde Charagua Norte wurde vom 16. Dezember 2009 bis zum 24. Juni 2010 über geplante Erdgas-Explorationen durch das Unternehmen Pluspetrol Corporation Bolivia in ihrem Gebiet konsultiert (siehe Bascopé Sanjines 2010: 159ff.). Nachdem die staatlichen Institutionen das Verfahren begannen, indem sie Versammlungen mit RepräsentantInnen der lokalen Gemeinschaften durchführten, bei denen schwer verständliche, einseitige und oberflächliche Informationen über das Projekt verbreitet wurden, äußerte die indigene Guarani-Organisation Kritik an dem Prozess. Im Rahmen einer Vollversammlung der nationalen, regionalen und lokalen Guarani-Organisationen (zugehörig zur Asamblea del Pueblo Guarani APG – Versammlung des Guarani Volkes) forderten sie, dass die bereits begonnene Konsultation inklusiver gestaltet werden und die lokale Bevölkerung (nicht nur ihre RepräsentantInnen) sowie die nationale Ebene der Organisation stärker einbezogen werden müsse. Lokale ExpertInnen sollten als BeraterInnen für die indigene Seite eingesetzt werden und die defizitären Informationen sollten ergänzt und korrigiert werden. Die zuständige staatliche Behörde gab den Forderungen nach, erhöhte das vorgesehene Budget und verlängerte den Zeitraum.

Lokale Experten wurden engagiert und insbesondere die Personen, die für das lokale Umwelt-Monitoring zustän-

dig sind, lieferten wichtige Beiträge und Informationen zur umfassenden Identifizierung von möglichen ökologischen und sozialen Auswirkungen sowie für die Festlegung notwendiger Maßnahmen zur Verringerung der zu erwartenden negativen Einflüsse. Die möglichen Konsequenzen des Vorhabens wurden detailliert in Bezug auf das Wasser, den Boden, die Luft, die Flora, die Fauna, das soziale und kulturelle Leben, die lokale Wirtschaft und die Individuen (z.B. Gesundheit) aufgelistet und darauf basierend wurden verbindliche Maßnahmen für die Abschwächung bzw. Vermeidung negativer Auswirkungen formuliert. Zudem ist die Anwendung strikter Monitoring- und Kontrollmechanismen eine wichtige Dimension der im Übereinkommen festgelegten Maßnahmen.

Im Rahmen der Feldinspektionen wurde eine heilige Stätte identifiziert, die vom Projekt unberührt bleiben

sollte. Das Übereinkommen legt ferner fest, dass sich die Wassernutzung des Unternehmens auf eine bestimmte Wasserquelle beschränken soll. Es wurde entschieden, dass eine seismische Linie des Explorationsprojekts um 500 Meter verlegt werden soll, um die zu erwartenden negativen Auswirkungen zu minimieren. Das Unternehmen soll überdies einen monatlichen Bericht über die Wasserqualität im betroffenen Gebiet vorlegen und in erster Linie lokale Arbeitskräfte im Projekt einstellen. Nach dem Abschluss der Konsultation vereinbarte die APG mit dem Unternehmen außerdem die Kompensations-Zahlung von 100.000 US-Dollar für die durch das Projekt verursachten erwarteten langfristigen Schäden im Gebiet.



Indigene Gemeinde bei Straßenblockade im Kontext des Gaskrieges 2003, Bolivien (Bild: Nicolas Pousthomis)

4.2. Kolumbien: Konsultation über das Dekret zur Wiedergutmachung und Rückgabe von Land für indigene Völker¹⁴

In Kolumbien wurde im Jahr 2011 eine Konsultation über das für die indigenen Völker des Landes höchst relevante Gesetzesdekret zur Wiedergutmachung und Rückgabe von indigenem Land, welches im Rahmen des gewalttätigen Konflikts oder durch schwere Menschenrechtsverletzungen entwendet wurde (Decreto Ley 4366 de 2011 sobre reparación y restitución de tierras a favor de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado y otras violaciones graves de sus derechos). Obwohl es nicht die erste prä-legislative Konsultation in Kolumbien war¹⁵, besitzt sie aus verschiedenen Gründen Pioniercharakter und gilt als einer der raren „good practice“-Fälle, auch aus Sicht der Konsultierten (s. Rodríguez Garavito/Orduz 2012).

Die Konsultation über dieses Gesetzesdekret stellt allerdings insofern eine Ausnahme dar, da sie den Charakter einer „vorherigen“ Konsultation nur bedingt erfüllt. Unter Präsident Juan Manuel Santos wurde nach langem Drängen endlich die politische Initiative ergriffen, ein Gesetz für die Opfer des gewalttätigen Konflikts in Kolumbien zu verabschieden, welches mit einer weiteren Gesetzesinitiative zur Rückgabe von Land fusioniert wurde. Das Gesetz selber wurde jedoch weder mit indigenen Völkern noch mit afro-kolumbianischen Gemeinschaften konsultiert. Da die indigenen Organisationen das Gesetz nicht blockieren wollten, suchten sie nach einem Ausweg, der sowohl die Rechte der Opfer des gewalttätigen Konflikts und die Landvertriebenen schützen, als auch ihr Recht auf vorherige Konsultation gewährleisten sollte. Obwohl diese Lösung nicht als optimal betrachtet wurde, einigte man sich darauf, dem Präsidenten Kolumbiens ausnahmsweise besondere Befugnisse zu erteilen, damit dieser nach einer umfassenden Konsultation ein Gesetzesdekret für indigene Völker und afro-kolumbianische sowie Roma-Gemeinschaften erlassen dürfe.

Von wesentlicher Bedeutung für den Erfolg dieser Konsultation war die Existenz der permanenten Arbeitsgruppe zur nationalen Konsensfindung (Mesa Perma-

nente de Concertación Nacional, MPC), eine im Jahr 1996 gegründete Dialogplattform für indigene Organisationen und die Regierung. Das Innenministerium und der Direktor für indigene Angelegenheiten spielten ebenfalls tragende Rollen bei der Durchführung der Konsultation. Auch ExpertInnen der kolumbianischen Universitäten Universidad del Rosario und Universidad de los Andes sowie die Forschungs- und Menschenrechtsinstitution DeJusticia begleiteten den Konsultationsprozess. Die indigenen Organisationen begannen bereits im Dezember 2010 damit, sich auf die Konsultation über das Gesetz der Opfer von Landvertreibungen (Ley de Víctimas) vorzubereiten. Diese lange Vorbereitungsphase war sehr wichtig, um ausreichend Zeit für die Informationsweitergabe, die Diskussionen darüber und die Erarbeitung der eigenen Standpunkte und Forderungen zu haben. In dieser Phase wurden unter anderem ExpertInnen eingeladen und zahlreiche Informationsveranstaltungen durchgeführt. Auch aus der kurz zuvor abgeschlossenen Konsultation zum Nationalen Entwicklungsplan konnten wichtige Lehren für das neue Verfahren gezogen werden. Beispielsweise waren dabei die Forderungen der indigenen Organisationen zu deren Unzufriedenheit gemäß der internen Division der Regierung getrennt voneinander verhandelt worden. Einer der Wünsche der indigenen Organisationen war daher, dass nur eine Regierungsinstanz mit ihnen verhandeln und sich um die interne Harmonisierung mit den verschiedenen staatlichen Institutionen kümmern sollte.

Der Vorschlag der indigenen Organisationen zur konkreten Durchführung der Konsultation wurde (bis auf lokale Dialogrunden) von der Regierung angenommen und umgesetzt. Der Prozess wurde durchgängig vom Innenministerium und vom Direktor für indigene Angelegenheiten begleitet. Nach den Diskussionen im Rahmen der permanenten Arbeitsgruppe zur nationalen Konsensfindung (MPC) wurden die Debatten in das Innenministerium verlegt. Dort wurde über jeden einzelnen Artikel diskutiert und die Veränderungen an einem Artikel wurden für alle nachvollziehbar an die Wand projiziert. Man ging erst zum nächsten Artikel über, wenn Einigkeit bestand. Artikel, über die kein Konsens erzielt

¹⁴ Siehe Rodríguez Garavito/Orduz Salinas 2012.

¹⁵ Beispielsweise wurde kurz vor dieser Konsultation eine Konsultation zum Nationalen Entwicklungsplan 2010-2014 durchgeführt (siehe Rodríguez Garavito/Orduz Salinas 2012).

wurde, wurden hervorgehoben und zur Diskussion in die MPC transferiert. Generell gab es ein förderliches Umfeld für den Dialog und die Kompromissfindung.

Die Punkte, die später in der MPC diskutiert wurden, waren: der Zeitpunkt, ab dem die Opfer entschädigt und ihre Territorien zurückgegeben werden sollten; die Notwendigkeit der Zustimmung (FPIC) und nicht lediglich der Durchführung vorheriger Konsultationen bei der Erarbeitung der konkreten Pläne zur kollektiven Wiedergutmachung sowie bei anderen Maßnahmen, die indigene Territorien betreffen; das Verbot lediglich monetärer Entschädigungen für verlorene Ländereien und die Festlegung von rigoroseren Bedingungen für die Vergabe von Umweltlizenzen in indigenen Gebieten. Im Rahmen der MPC konnten Übereinkommen zu zahlreichen dieser Konfliktpunkte getroffen werden. Nur auf den Zeitpunkt des Beginns der Wiedergutmachung und die Vergabe von Umweltlizenzen konnte man sich nicht einigen. Bei letzterem war insbesondere der Widerstand des Umweltministeriums ausschlaggebend.

Der Konsensentwurf des Dekrets wurde danach auf regionaler Ebene mit den indigenen und afro-kolumbianischen Organisationen diskutiert. Diese Veranstaltungen wurden gemeinsam vom Innenministerium und VertreterInnen der jeweiligen regionalen Organisationen geplant und durchgeführt. Zahlreiche regionale Organisationen – die oft bereits aufgrund vorangegangener negativer Erfahrungen mit Konsultationen eine kritische Haltung einnahmen – äußerten die Kritik, dass die regionalen Veranstaltungen nicht ausreichen würden, um informierte Diskussionen zu ermöglichen. Als Reaktion ermöglichte die Regierung die Finanzierung zusätzlicher Versammlungen der einzelnen indigenen Völker, damit diese den Text im Detail analysieren und weitere Forderungen einbringen konnten.

Bei den abschließenden überregionalen Treffen mit diversen staatlichen Funktionären und Ministerien war die Befürchtung der indigenen und afro-kolumbianischen Organisationen groß, dass bisher unbeteiligte staatliche Instanzen die zuvor erreichten Übereinkommen zunichtemachen könnten. Daher wurden zahlreiche nationale und internationale universitäre Einrichtungen und NROs sowie VertreterInnen der Vereinten Nationen eingeladen, um diesen Prozess zu beobachten und mit zu verfolgen. Die Befürchtung der konsultierten Organisationen erwies sich als begründet, da das Umweltministerium, das Ministerium für Unterkunft und territoriale Entwicklung und das Bergbauministerium Einsprüche gegen einzelne Artikel zum Ausdruck brachten. Nicht zuletzt die Unterstützung durch das Innenministerium und das Juristische Sekretariat der Präsidentschaft der Republik (Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República), das für die Prüfung des Gesetzesdekrets zuständig war, führte dazu, dass die bisher unbeteiligten Ministerien ihre Einwände nur geringfügig geltend machen konnten.

Obwohl die indigenen und afro-kolumbianischen Organisationen Kolumbiens mit dem Resultat des Gesetzesdekrets größtenteils zufrieden sind, bedeutet das nicht, dass zukünftige Prozesse ähnlich verlaufen werden. Insbesondere die Kompromissbereitschaft der staatlichen Institutionen und die Beachtung erzielter Übereinkommen sollte nicht als gegeben angenommen werden. Für zukünftige Prozesse stellt sich weiterhin die Frage, wie garantiert werden kann, dass die Perspektiven und Bedürfnisse der indigenen Völker und afro-kolumbianischen sowie Roma-Gemeinschaften in die letztlichen Entscheidungen Eingang finden.

4.3. Mexiko: Der Fall Cherán¹⁶

Die indigene Gemeinschaft San Francisco Cherán liegt im mexikanischen Bundesstaat Michoacán. Ihre wichtigste wirtschaftliche Einnahmequelle ist traditionell die Forstwirtschaft. Seit 2007 beklagen die Gemeinschaftsangehörigen steigende illegale Rodungen und organisierte Kriminalität durch externe Akteure, was mit der Gemeinderegierung in Verbindung gesetzt wurde. Nach gewalttätigen Konflikten zwischen Gemeinschaftsangehörigen und einigen der unerwünschten externen Akteure entschied sich die Gemeinschaft, selbst für die Sicherheit zu sorgen, die der Staat nicht garantierte. Sie organisierten Kontroll- und Schutzkommissionen und errichteten Barrikaden. Letztlich verließ die Gemeinderegierung die Gemeinschaft.

Als in der Gemeinde Wahlen anstanden, präsentierte die Gemeinschaft der Wahlbehörde von Michoacán am 6. Juni 2011 ein Dokument mit dem in einer Generalversammlung der Gemeinschaft festgehaltenen Beschluss, den Wahlen fernzubleiben. Einige Wochen später wurde ein zweiter Brief an diese Behörde versendet mit der Bitte, als indigene Gemeinschaft die Autoritäten nach eigenen Verfahren bestimmen zu dürfen. Die Behörde lehnte ab mit der Begründung, dass sie nicht befugt sei, diese Wahl zu ermöglichen. Daraufhin reichte die Gemeinschaft beim regionalen Wahlgericht eine Klage zum Schutz ihrer politischen Rechte ein.

Das Gericht erkannte das Recht auf Selbstbestimmung der Gemeinschaft an und suspendierte die vorgesehene Wahl. Es entschied, dass die regionale Wahlbehörde durch eine vorherige Konsultation feststellen müsse, ob die Mehrheit der indigenen Gemeinschaft damit einverstanden sei, die Wahlen nach eigenen Gewohnheiten und Gebräuchen abzuhalten. Die Konsultation sollte nach den Standards des ILO-Übereinkommens 169 und der Erklärung der VN über die Rechte indigener Völker durchgeführt werden.

Die Konsultation müsse endogen, frei, friedlich, informiert, demokratisch, gerecht, sozial verantwortlich und selbstverwaltet sein.

Zur Durchführung der Konsultation bildeten die Gemeinschaft und die Wahlbehörde jeweils eine Kommission, die zusammen arbeiteten. Die Kommission der Gemeinschaft informierte die Wahlbehörde über ihre lokalen Gewohnheiten und Gebräuche. Sie schlug vor, die Phasen der Informationsverbreitung und der Konsultation im Rahmen von Versammlungen in den vier Ortsteilen durchzuführen. Für die Versammlungen wurden von der Kommission der Gemeinschaft drei anerkannte, auf indigene Rechte spezialisierte, WissenschaftlerInnen eingeladen und die regionale Wahlbehörde lud einen vierten Experten dazu ein. Man einigte sich, im Rahmen der Versammlungen folgende Abstimmung durchzuführen: Es hebe die Hand, wer

- 1) mit dem System der eigenen Gewohnheiten und Gebräuche einverstanden ist.
- 2) wer nicht mit dem System der eigenen Gewohnheiten und Gebräuche einverstanden ist.

Die Resultate der Abstimmungen wurden unverzüglich in einem offiziellen Dokument festgehalten. Die Rolle der Wahlbehörde beschränkte sich im Wesentlichen darauf zu überprüfen, ob die Verfahren regulär abliefen. Sie hatte die Befugnis, die Versammlungen abzubrechen, für den Fall, dass gegen die Prinzipien, die das Gericht vorgegeben hatte, verstoßen würde.

Insgesamt stimmten 4.846 der insgesamt 5.023 anwesenden Gemeinschaftsangehörigen für die Selbstverwaltung nach eigenen Gewohnheiten und Gebräuchen und acht stimmten dagegen. Eine weitere Gemeinschaft, jene von Santa Cruz Tanaco, entschied hingegen als Reaktion auf die Konsultation, sich von der Gemeinschaft San Francisco Cherán unabhängig zu machen.

¹⁶ Übersetzte und gekürzte Fassung des von Erika Bárcena Arévalo und Iran Guerrero Andrade vorgestellten Papers "El derecho a la consulta y a la libre determinación: el caso paradigmático de Cherán" bei der VIII. RELAJU-Konferenz in Sucre-Bolivien am 24.10.2012.

5. Vorherige Konsultationen (FPIC) und Entwicklungszusammenarbeit

“Assisting indigenous peoples in articulating, exercising and asserting their right to self-determined development as it affects their lives and the land they occupy or otherwise use is the explicit objective of German development cooperation. German development policy is committed to the principles of non-discrimination, participation and empowerment, the principles of “do no harm”, and to free, prior and informed consent by indigenous peoples and their organizations with regard to the planning and implementing of projects affecting their interests.”

(Harald Klein, AL 2, BMZ, Berlin, März 2011)

Die Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern ist u.a. ausgerichtet auf die „Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf indigene Völker (Do no harm Prinzip)“, und die „Einhaltung des free prior informed consent indigener Völker und ihrer Organisationen bei der Planung und Durchführung von Vorhaben, die ihre Belange betreffen“ (BMZ Konzept 139, S.15). Ein allgemeiner Konsens besteht darüber, dass FPIC das Potenzial in sich birgt, die Menschenrechte indigener Völker zu schützen. Konsultationen und das Recht auf vorherige Zustimmung stellen

eine Chance dar, die Teilhabe indigener Völker an für sie bedeutsamen Entscheidungsprozessen effektiv zu gewährleisten und so Konflikten vorzubeugen.

Die EZ ist mit dem Thema unmittelbar in seiner Beratungstätigkeit befasst. Dies betrifft die Beratung bei Gesetzgebungsverfahren, in der Ausgestaltung von Partizipations- und Konsultationsverfahren und deren rechtlichen Verankerung sowie die Beratung in spezifischen Politikfeldern wie der Implementierung von REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) oder bei Vorhaben zur Umsetzung der Konvention zur biologischen Vielfalt. Vor allem zu den beiden letztgenannten Politikfeldern gibt es bereits eine Reihe von Leitlinien und Instrumente zur Umsetzung von Konsultationsverfahren, die auch mit Unterstützung der deutschen EZ entwickelt wurden, aber diese reichen noch nicht, um die vielen praktischen Herausforderungen vor denen Regierungen stehen, zu adressieren und die die EZ aufgreifen muss, wenn sie hinsichtlich der Verfahren beraten will.

Die **offenen Fragen** umfassen:

- Wie verhält sich der FPIC zu der kommunalen Selbstverwaltung? Sollen Indigene mehr Rechte bekommen als andere betroffene Bevölkerung, auch wenn sich ihr Lebensstil kaum unterscheidet? Wer ist legitimer Interessenvertreter der Indigenen, wie wird dieser bestimmt?



Quito, Ecuador, März 2012 (Bild: Juan David Cevallos)

- Welche Gesetzes- und Verwaltungsmaßnahmen müssen der Konsultation unterworfen werden? Wer bestimmt die Grenzen der Betroffenheit?
- Wer kommt für die Kosten des Konsultationsverfahrens auf, um den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, sich intern abzustimmen? Ist dies / kann dies Aufgabe der EZ sein?
- Wie wird mit Interessenkonflikten innerhalb indigener Gemeinschaften umgegangen? Wie wird mit Interessenkonflikten zwischen zwei indigenen Völkern bzw. indigener und nicht-indigener Bevölkerung in derselben Region umgegangen?
- Besonders wichtig ist die Frage, wie die unzureichenden Verhandlungskapazitäten indigener Gemeinschaften gegenüber dem Staat oder Unternehmen angesichts ungleicher Machtverhältnisse ausgeglichen werden können?

Angesichts der Vielfältigkeit der offenen Fragen, schlug der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für indigene Völker, Prof. J. Anaya, auf der Tagung der GIZ zu dem free prior informed consent 2012 vor, den Fokus der Debatte auf die Frage der Absicherung der individuellen und kollektiven Menschenrechte indigener Völker zu legen. Wenn die Frage geklärt sei, welche Rechte betroffen und wer die Rechtshalter sind, ließen sich die Verfahrensfragen leichter lösen. Auch wenn diese Schrittfolge wichtig ist, so braucht die EZ für ihre Beratungstätigkeit Antworten auf die oben gestellten Fragen.

Aber die EZ ist nicht nur beratend tätig. Sie ist auch eine direkte Akteurin, die für ihre Vorhaben – soweit sie indigene Völker anbelangen – deren Zustimmung einholen muss. Dies ist u.a. bei der Unterstützung von Infrastrukturprojekten wie Windparks, Straßen oder ähnlichem durch die finanzielle Zusammenarbeit der Fall, wenn diese indigenes Territorium betreffen. Dies stellt die EZ selber vor eine große Herausforderung, da sie den Konsultationsprozess möglicherweise in einer Situation durchführen muss, die von Spannungen zwischen den Partnern (meist Regierungen) und der lokalen Bevölkerung geprägt ist und in der die Verfahren noch sehr unklar sind. Zudem wird es oft sich überlagernde Rechtsnormen geben.

In Anbetracht der komplexen politischen Situationen in denen die deutsche EZ mit der Frage der Umsetzung des FPIC konfrontiert ist, und angesichts fehlender Blaupausen, könnte ein wesentlicher Beitrag der EZ zur Weiterentwicklung des Themas sein, a. indigene Gemeinschaften und Organisationen darin zu unterstützen, ihre Vorstellung guter Konsultationsverfahren zusammenzustellen und zu systematisieren, damit sie in die jeweiligen Gesetzgebungsverfahren einfließen und b. Erfahrungen aus unterschiedlichen Konsultationsverfahren weltweit zusammen zustellen, um so einige der o.g. Fragen zu beantworten.

InfoBox 5: Regionalvorhaben Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika - PROINDIGENA

Die deutsche EZ unterstützt über das Regionalvorhaben PROINDIGENA indigene Organisationen in Lateinamerika, ihre Rechte und Positionen in ihren Staaten und bei Verhandlungen wirksam zu vertreten.

Die Verankerung des Konsultationsrechts ist dabei von entscheidender Bedeutung und der Umgang nationaler Regierungen mit Konsultationsverfahren bei Großprojekten, die indigene Territorien betreffen hat sich in den letzten Jahren zu einer permanenten Kontroverse zwischen indigenen Organisationen, Parlament und staatlichen Institutionen entwickelt.

PROINDIGENA hat daher in den letzten zwei Jahren eine Reihe von Maßnahmen zur Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen und zur Umsetzung des Konsultationsrechts bzw. des free prior informed consent gefördert.

Indigene Organisationen in Peru, Bolivien und Ecuador wurden gefördert, um den internen Meinungsbildungsprozess in den jeweiligen Ländern zu ermöglichen. So konnten die indigenen Organisationen in Peru sich auf eine gemeinsame Agenda für die Durchsetzung des Konsultationsrechts verständigen. In Bolivien unterstützt PROINDIGENA zusammen mit dem Zivilen Friedensdienst den Aufbau lokaler Kapazitäten für den Dialog. Ein ähnlicher Ansatz wurde in Ecuador gewählt.

Darüber hinaus fördert die EZ die Arbeit parlamentarischer Gruppen in dem Zusammenhang. In Peru trug die EZ dazu bei, dass die Kommission für indigene Völker im Parlament einen Gesetzesvorschlag zum Konsultationsrecht vorlegte.

6. Lessons Learned und Empfehlungen

Um zukünftige Konsultationen zu verbessern sollten vermehrt Konsultationen im Detail untersucht werden um herauszufinden, welche Faktoren ihre erfolgreiche Umsetzung gefördert bzw. verhindert haben. Des Weiteren könnten systematische Vergleiche sowohl innerhalb einzelner Länder als auch länder- und regionenübergreifend neue Einsichten eröffnen.

Basierend auf der Analyse der bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit vorherigen Konsultationen werden nachfolgend einige Lessons Learned und damit zusammenhängende Empfehlungen formuliert. Einige Empfehlungen beziehen sich explizit auf Konsultationen über Ressourcenabbau- und Infrastrukturprojekte, da diese in Lateinamerika die konfliktreichsten sind und eine besonders große Relevanz für die betroffene Bevölkerung haben.

1) Stärkung der Allparteilichkeit und Kompetenzen staatlicher Institutionen

Staatliche Institutionen spielen als Verantwortliche für vorherige Konsultationen eine zentrale Rolle. Sie sollten sich allparteilich verhalten, um ihrer Rolle als Vermittler in Interessenkonflikten gerecht werden zu können. Zahlreiche Fallbeispiele aus Lateinamerika zeigen jedoch, dass die zuständigen staatlichen Institutionen meistens nicht allparteilich sind, dass die interessierten Unternehmen statt der staatlichen Stellen eine führende Rolle in den Konsultationen spielen oder dass den zuständigen Behörden finanzielle bzw. personelle Ressourcen fehlen, um angemessene Konsultationen durchzuführen.

► Ausreichende finanzielle und logistische Ressourcen und gut qualifiziertes Personal sind notwendig, um umfassende Konsultationen durchführen zu können. Zu den Schlüsselkompetenzen des zuständigen Personals sollten interkulturelle Kompetenzen und detaillierte Kenntnisse sowie praktische Erfahrungen mit der Umsetzung von Menschenrechten und Umweltstandards zählen. Auch die Aufnahme indigener Personen in die für Konsultationen zuständigen Teams könnten deren Glaubwürdigkeit und Effektivität stärken.

2) Durchführung legitimer Meta-Konsultationen

Die vorliegende Studie zeigt, dass die meisten Normen, die vorherige Konsultationen in Lateinamerika reglementieren, selbst nicht das Produkt angemessener Konsultationen sind. Dies führt dazu, dass diese Normen von der indigenen bzw. afrikanisch-stämmigen Bevölkerung oft als illegitim betrachtet und abgelehnt werden. Ohne eine gemeinsam erzielte Einigung auf das grundlegende Design und die rechtliche Regelung von vorherigen Konsultationen, steht ihrer Umsetzung oft großer Widerstand entgegen. In diesem Kontext werden angemessene Konsultationen bereits von Beginn an behindert, da die Uneinigkeit über die anzuwendende Prozedur einen offenen Dialog und eine Kompromissfindung blockiert.

► Es ist wichtig, Gesetze und Dekrete zu erarbeiten, die das Produkt von „Konsultationen über Konsultationen“ sind und von den betroffenen Bevölkerungsgruppen als legitim betrachtet werden. Um einen solchen Prozess erfolgreich zu gestalten, sollte von den bisherigen Erfahrungen aus Peru (Konsultationsgesetz und zugehöriges Reglementierungsdekret) und Kolumbien (nationaler Entwicklungsplan, Dekret 4366) gelernt werden. Einerseits, um mögliche Fehler zu vermeiden und andererseits, um vergangene konstruktive Maßnahmen wieder aufzugreifen.

3) Verringerung von Machtasymmetrien in Konsultationen

Machtasymmetrien zwischen lokalen Bevölkerungsgruppen/indigenen Organisationen, den zuständigen staatlichen Institutionen und Unternehmen erschweren einen Dialog auf Augenhöhe. Asymmetrien, die einen inklusiven Dialog innerhalb der lokalen Bevölkerung erschweren, bestehen auch innerhalb der Gemeinschaften, werden jedoch äußerst selten thematisiert. Die vielfältigen Asymmetrien führen oft dazu, dass weniger starke Gruppen sich kein Gehör verschaffen können, sich übergangen fühlen und so wichtige Probleme ungelöst bleiben.

► Es ist wichtig, Maßnahmen zu ergreifen, um bestehenden Machtasymmetrien entgegenzuwirken. Wirksam erwiesen haben sich in diesem Zusammenhang die gemeinsame Planung der Konsultationen; die Unterstützung umfassender, inklusiver Diskussionen innerhalb

der Gemeinschaften; der Zugang zu Expertenwissen; die transparente Handhabung von Konsultationen; die Präsenz von ModeratorInnen oder MediatorInnen, die sensibel gegenüber Ungleichgewichten sind, diese sichtbar machen und ihnen entgegenwirken; die verstärkte Weiterbildung von Kapazitäten der indigenen Organisationen und der Gemeinschaftsmitglieder; der Austausch zwischen verschiedenen indigenen bzw. afro-amerikanischen Organisationen/Gemeinschaften und die Ergreifung von Maßnahmen zur Stärkung der Positionen von vulnerablen lokalen Gruppen (z.B. Frauen, ältere Menschen, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderung, Menschen mit geringer Schulbildung) innerhalb der Konsultationen.

4) Angemessene Zeiträume und Kontinuität des Prozesses

Viele Konsultationen werden möglichst zügig durchgeführt („Express-Konsultationen“). Einerseits wollen die Staaten ihre geplanten Maßnahmen schnell vorantreiben, andererseits machen Unternehmen vielfach Druck, um ihre Aktivitäten rasch beginnen zu können. Teilweise sind bei Verzögerungen des Tätigkeitsbeginns sogar Entschädigungszahlungen an die Unternehmen vorgesehen. Für die Qualität der Konsultationen stellt der Zeitdruck ein ernstzunehmendes Risiko dar. Er bedeutet oft, dass gravierende Fehler in Kauf genommen werden, um den Prozess zu

einem baldigen Abschluss zu bringen. Häufig werden auch informelle Zwänge oder Manipulationsversuche angewandt, statt nach langfristigen Lösungen zu suchen, für die ein längerer Zeitraum von Nöten wäre.

► Ein angemessener Zeitraum für die verschiedenen Phasen einer Konsultation ist eine wichtige Grundbedingung, um ein vertrauensvolles Ambiente zu schaffen, informiert miteinander zu diskutieren und gemeinsame, konstruktive Kommunikations- und Umgangsformen zu finden. Ein falsch verstandener Effizienzgedanke kann langfristig kontraproduktiv wirken. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Investition in eine Konsultation mit einem angemessenen zeitlichen und energetischen Aufwand das Risiko späterer Probleme, Konflikte und Verzögerungen entscheidend mindern kann.

► Um die Beziehungen mit den von den jeweiligen Maßnahmen betroffenen Bevölkerungsgruppen langfristig aufrecht zu erhalten, reicht jedoch ein einmaliger umfassender vorheriger Konsultationsprozess nicht aus. Die getroffenen Übereinkommen sind nicht statisch, sondern es sollten Plattformen geschaffen werden, um diese und deren Umsetzung während der gesamten Projektdauer regelmäßig und kontinuierlich zu überprüfen und wenn nötig anzupassen.



RELAJU-Konferenz Oktober 2012 in Sucre, Bolivien (Bild: Riccarda Flemmer)

5) Konsultationen sollten nicht als Formalismus verstanden werden

Das Ziel der Konsultation sollte es nicht sein, lediglich die „soziale Lizenz“ für bereits geplante Maßnahmen zu erlangen. Vielmehr haben diese Verfahren in den Augen der Betroffenen eine positive Bedeutung, wenn sie dazu dienen, empfundene Missstände auszudrücken, diesbezüglich Lösungen zu finden und geplante Maßnahmen von Beginn bis Ende mitzugestalten. Wenn Konsultationen diese Aufgaben nicht erfüllen, besteht die Gefahr, dass sie von lokalen Bevölkerungen als unbrauchbar abgelehnt werden und damit ein wichtiger Raum für den Dialog und die Kompromissfindung verloren gehen. Die Folge davon wäre, dass Konflikte in informelle Räume verschoben werden und auf gewalttätige Weise Ausdruck finden.

Häufig nutzen konsultierte Gemeinschaften Konsultationen dafür, auch nicht direkt mit dem geplanten Projekt in Zusammenhang stehende Konflikte und Probleme einzubringen, um Lösungen dafür zu suchen. Beispielsweise kommen vielfach Umweltschäden durch vorangegangene Ressourcenabbauprojekte oder nicht eingelöste Versprechungen von Unternehmen bei Konsultationen über zukünftige Projekte zur Sprache. Doch die für Konsultationen zuständigen Instanzen haben weder die Aufgabe noch die Befugnisse, diese Schwierigkeiten zu bearbeiten. Diese oft dringenden Anliegen werden mit dem Argument übergangen, dass sie hier fehl am Platz seien, was den Eindruck der Konsultierten verstärkt, dass Konsultationen ihren Interessen nicht dienlich sind.

► Die Konsultierten sollten die Wahrnehmung teilen, dass ihre Teilnahme an der Konsultation einen Einfluss auf die geplanten Maßnahmen ausübt und in die tatsächlichen Entscheidungen einfließt. Um dies zu ermöglichen sollten die konsultierenden Instanzen Kompromissbereitschaft und ein gewisses Maß an Ergebnisoffenheit mitbringen. Wenn nicht, werden die Konsultierten mit dem Verfahren und dem Resultat nicht zufrieden sein und ihre Bereitschaft wird sinken, zukünftig an Konsultationen teilzunehmen.

► Für nicht direkt mit den geplanten Projekten in Verbindung stehende Konflikte und grundlegende Probleme sollten permanente Dialogplattformen geschaffen werden. Ist dies nicht der Fall wird bei den Konsultierten

der Eindruck verstärkt, dass die staatlichen Institutionen nur zu einer Zusammenarbeit bereit sind, wenn sie diese benötigen, aber kein echtes Interesse an ihrer Situation und ihren Lebensumständen besteht. Die Wiedergutmachung vergangener Umweltschäden oder die Bearbeitung elementarer Probleme der lokalen Bevölkerung (z.B. nicht geregelter Landbesitz, Wasserknappheit) hingegen würde als Zeichen des politischen Willens hin zu einer partnerschaftlichen Beziehung gedeutet werden.

6) Verstärkte Kontrolle der Aktivitäten und Sanktionierung von Irregularitäten von Unternehmen

Viele Konsultationen in Lateinamerika wurden dadurch behindert, dass Unternehmen informelle Verhandlungen mit einzelnen Mitgliedern der lokalen Gemeinschaften geführt haben, kurzfristige wirtschaftliche Vorteile in Aussicht stellten oder mit Aktivitäten in indigenen Territorien begannen, ohne offizielle Genehmigung zu besitzen. Ein weiterer Grund für Unzufriedenheit ist in vielen Fällen die fehlende Kontrolle der Umsetzung bestehender Rechtsnormen, erzielter Übereinkommen oder von Corporate Social Responsibility-Verpflichtungen der Unternehmen. Diese Vorkommnisse fördern nicht nur diverse Konflikte (lokale Bevölkerung–Staat, innerhalb und zwischen lokalen Gemeinschaften, lokale Bevölkerung–Unternehmen), sondern führen zu einem Vertrauensverlust der lokalen Bevölkerung in den Staat und die tätigen Unternehmen sowie zu einer generellen Ablehnung von extraktiven Industrien.

► Um diese Arten von Irregularitäten zu unterbinden sollten die Aktivitäten von Unternehmen in indigenen Territorien verstärkt überprüft und Übertretungen konsequent sanktioniert werden. Die institutionelle Einrichtung und systematische Umsetzung von Monitoring-Mechanismen ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die Beobachtung durch öffentliche Medien und NRO kann dabei ebenfalls einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Transparenz zu schaffen und die Unternehmen an ihre Verpflichtungen zu erinnern.

7) Verbesserung der Qualität und Verbreitung von Informationen

Die Qualität und Ausgewogenheit der in Konsultationen zur Verfügung gestellten Informationen ist häufig gering. Informationen zu geplanten Ressourcen- und Infrastrukturprojekten und ihren erwarteten Auswirkungen werden vielfach von den Unternehmen selbst zur Verfügung gestellt. Dadurch ist die Glaubwürdigkeit der Darstellung der geplanten Projekte fragwürdig. Ohne als neutral und wahrheitsgemäß wahrgenommene Informationen ist ein informierter Dialog und eine Kompromissfindung im Rahmen von Konsultationen nicht möglich. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die obligatorischen Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen oft umstritten sind. Konsultationen sind generell von technischen Informationen und einer wenig kulturell sensiblen Sprache charakterisiert. Dies führt einerseits zu einem Ausschluss jener lokalen Bevölkerungsgruppen, die mit diesen Denk- und Darstellungsmustern nicht vertraut sind (in vielen Fällen Frauen, ältere Personen, Personen mit geringer Schulbildung), und andererseits zu einer Dominanz bestimmter Wissens- und Kommunikationsformen gegenüber anderen (wie rechtliches und technisches Expertenwissen gegenüber dem lokalen Alltags- und Erfahrungswissen bzw. kulturspezifischen Perspektiven).

► Es sollten vermehrt Anstrengungen unternommen werden, detaillierte und ausgewogene Informationen als Grundlage von vorherigen Konsultationen zur Verfügung zu stellen. Dabei sollten verstärkt unabhängige, unter Umständen auch internationale, ExpertInnen und Forschungsinstitutionen hinzugezogen werden. Gleichzeitig sollte das lokale Erfahrungswissen der Bevölkerung in Konsultationen eine wichtigere Rolle spielen als bisher und gegenüber dem dominanten technischen und „Expertenwissen“ aufgewertet werden. Für einen echten interkulturellen Dialog ist die Einbeziehung verschiedener Kommunikations- und Wissensformen eine unentbehrliche Voraussetzung.

8) Transparente Aushandlung und Verwaltung von Kompensationen und Gewinnteilhabe

Während bezüglich der Konsultationen (relativ) klare Standards darüber bestehen, wie diese konkret durchzuführen sind und welche Minimalkriterien diese erfüllen sollen, liegen die Aushandlungen und die Verwaltung von Kompensationen und Gewinnteilhabe zu einem wesentlich größeren Grad im Ermessen der involvierten Akteure. Der Staat spielt hinsichtlich dieser Themen meist eine untergeordnete Rolle, während die involvierten Unternehmen mit den lokalen Gemeinschaften Übereinkommen treffen. Diese Aushandlungen sind oft weder transparent noch inklusiv. Hinzukommt, dass die erzielten Abkommen in vielen Fällen Vertraulichkeitsklauseln enthalten und die konkreten Inhalte der Vereinbarung der Öffentlichkeit und selbst dem Staat nicht bekannt sind. Dadurch kann die Erfüllung der Abkommen nicht effektiv beobachtet und kontrolliert werden. Aber auch innerhalb der Gemeinschaft wird der Umgang mit diesen Themen oftmals undurchsichtig gehandhabt, so kam es wiederholt zu Korruptionsfällen innerhalb indigener Organisationen bzw. werden die erhaltenen finanziellen Mittel nicht unbedingt im Sinne des Gemeinwohls investiert. Die soziale Ungleichheit auf lokaler Ebene wird unter diesen Umständen weiter vergrößert. Die Intransparenz der Mittelverwaltung geht außerdem häufig mit Misstrauen gegenüber der Führungsriege, einer Spaltung der Organisationen/Gemeinschaften und einer Zunahme der lokalen Konflikte einher.

► Von der medialen Öffentlichkeit wird das Thema der Kompensationen und der Gewinnteilhabe oft vernachlässigt, obwohl es eine zentrale Rolle in vorherigen Konsultationen spielt. Es ist wichtig, dieses Thema sichtbarer zu machen und die damit verbundenen Schwierigkeiten kritisch zu beleuchten. Mehr Transparenz in diesem Bereich könnte sowohl die Unternehmen zu umwelt- und sozial verträglicherem Verhalten veranlassen, als auch die lokalen Organisationen dazu bringen, die erhaltenen Mittel gemäß der Prioritäten der gesamten lokalen Bevölkerung zu investieren und so ihre Legitimität zu erhöhen.



Chachi-Gemeinde am Río Cayapas, Ecuador (Bild: Sylvia Reinhardt)

9) Kontext- und kulturspezifische Durchführung von Konsultationen

Die Vorstellungen des Staates und der Unternehmen bezüglich der betroffenen Territorien und einer erstrebenswerten Entwicklung weichen häufig von jenen der lokalen Bevölkerung ab. Doch diese kulturell geprägten unterschiedlichen Perspektiven werden nur selten in vorherigen Konsultationen thematisiert und in die Planung der vorgesehenen Aktivitäten einbezogen. Auch indigene Sprachen und lokale Konzepte, Gewohnheiten und Gebräuche spielen vielfach eine untergeordnete Rolle in Konsultationen. Das Wissen der staatlichen Institutionen über lokale Gegebenheiten ist zudem oft sehr gering, was zu Missverständnissen führt und zu einem gegenseitigen Misstrauen beiträgt.

► Die Stärkung der interkulturellen Sensibilität in vorherigen Konsultationen ist dringend notwendig. Auch die Kenntnisse der verantwortlichen staatlichen Institutionen gegenüber indigenen/lokalen Kulturen, Werten, Vorstellungen und Praktiken sollten verstärkt werden.

10) Relativierung der Bedeutung abbauender Industrien

Der Preisboom für Rohstoffe hat in den letzten Jahren zu einem extremen Ausbau der extraktiven Industrie in Lateinamerika geführt. Für viele Regierungen stellt das Wachstum dieses Wirtschaftszweigs explizit eine Priorität dar. Dabei unterscheiden sich neoliberale Varianten von Formen des Neo-Extraktivismus, in dem der Staat mehr

Einfluss auf die Industrie hat und Einnahmen verstärkt zur Finanzierung von Sozialprogrammen (v.a. Venezuela, Bolivien, Ecuador) nutzt. Ungeachtet der politischen Ausrichtung hat die Vergabe von Bergbau-, Erdöl- und Erdgaskonzessionen in diesen Ländern zu einem starken Anstieg von Konflikten zwischen lokaler Bevölkerung, Unternehmen und Staat geführt. Besorgniserregend ist insbesondere die Gewalttätigkeit, mit der diese Auseinandersetzungen oft ausgetragen werden. Vor der Lizenzvergabe und der Umsetzung von extraktiven Projekten wurden selten Konsultationen durchgeführt und wenn, dann oft in defizitärer Form. Eine Einigung mit den vor Ort lebenden BewohnerInnen ist jedoch auch für die Unternehmen empfehlenswert, denn die Durchführung von Projekten gegen den Willen der lokalen Bevölkerung kann sie teuer zu stehen kommen. Sie sollten diese Opposition möglichst frühzeitig erkennen und gegebenenfalls von den Projekten Abstand nehmen. Nicht immer ist die Ansiedlung extraktiver Industrie für ein Gebiet der richtige Entwicklungsweg.

► Eine Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in einer frühen Phase der Projektplanung und während der gesamten Projektdauer wird dringend nahegelegt, denn nur gemeinsam können neue, partnerschaftliche Wirtschaftsbeziehungen geschaffen werden.

► Zudem sollten Initiativen gefördert werden, die indigene Projektpartner einbeziehen und anstelle des Reichtums an Rohstoffen andere Eigenschaften der Gebiete wie bspw. ihre Biodiversität zur Grundlage für wirtschaftliche Unternehmungen machen. Langfristig gesehen sollten die Diversifizierung der Wirtschaft und die ökologische Nachhaltigkeit im Vordergrund stehen.

7. Bibliografie

- Abad, Susan (2011). "Colombia. Falta voluntad política para aplicar consulta". In: Noticias aliadas, Sonderausgabe "Consulta Previa: Derecho fundamental de los pueblos indígenas", 8-9.
- Alayza Moncloa, Alejandra (2007). No pero Sí. Comunidades y Minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú. Lima: Cooperación.
- Alorda, Rocío (2011). "Chile. Decreto limita consulta previa". In: Noticias aliadas, Sonderausgabe "Consulta Previa: Derecho fundamental de los pueblos indígenas", 10-11.
- Amparo Rodríguez, Gloria
 - (2011). "Proyectos y conflictos en relación con la consulta previa". In: Opinión Jurídica, Sonderausgabe, 57-72.
 - (2012). "De la consulta previa al consentimiento previo, libre e informado en Colombia – CPLI". Vortragsunterlagen präsentiert beim VIII. RELAJU-Kongress am 24.10.2012 in Sucre – Bolivien.
- Bárcena Arévalo, Erika/ Guerrero Andrade, Iran (2012). "El derecho a la consulta y a la libre determinación: el caso paradigmático de Cherán". Vortragsunterlagen präsentiert beim VIII. RELAJU-Kongress am 24.10.2012 in Sucre – Bolivien.
- Barstow, Daniel/Baker, Lauren (2008). "Globalization, Communities and Human Rights: Community-Based Property Rights and Prior Informed Consent". In: Denver Journal of International Law and Policy 35:4/4, 413-428.
- Bascopé Sanjinés, Iván (Hg.) (2010). Lecciones aprendidas sobre consulta previa. CEJIS: La Paz.
- Bebbington, Anthony (2012). "Extractive Industries, Socio-Environmental Conflicts and Political Economic Transformations in Andean America". In: Bebbington, Anthony (Hg.). Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America. New York: Routledge.
- CNDDHH (2012). "Informe de Observación del Proceso de Consulta Previa del Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios", abrufbar unter: <http://servindi.org/actualidad/60910> (am 15.09.2012).
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2011). Informe Temático. La Consulta Previa, un Derecho de Participación. Quito.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2006). "Conflictos sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo. Al 30 de Junio de 2006, reporte No. 28". Abrufbar unter: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r> (am 27. Juli 2012).
- Defensoría del Pueblo del Perú (02.07.2009). "Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD. Actuaciones Humanitarias Realizadas por la Defensoría del Pueblo con Ocasión de los Hechos Ocurridos el 5 de Junio del 2009". Lima.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2012). "Reporte de Conflictos Sociales No. 100". Abrufbar unter: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3#r> (am 2. August 2012).
- DPLF
 - (2010). El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú. Washington: Seattle University School of Law.
 - (2011). El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Washington: DPLF/OXFAM.
- Fulmer, Amanda/Snodgrass Godoy, Angelina/Neff, Philip (2008). "Indigenous Rights, Resistance, and the Law: Lessons from a Guatemalan Mine". In: Latin American Politics and Society 50:4, 91-121.
- Fulmer, Amanda (2010). "Consultation and its Discontents: Mining, Indigenous Communities and Rights in Perú and Guatemala", Vortrag bei der LASA-Konferenz im Oktober 2010, Toronto.
- Garzón, Jorge/Schilling-Vacaflor (2012). „Infrastrukturprojekte zwischen geopolitischen Interessen und lokalen Konflikten“. In: GIGA Focus Lateinamerika 10. Abrufbar unter: www.giga-hamburg.de/giga-focus (am 15.12.2012).
- Giné, Jannette/Villaroel, Fruc (2011). TOTAL E & P Bolivia y sus Impactos en los derechos humanos del pueblo guaraní de la capitania de Muyupampa. CEADDESC: Santa Cruz.
- Hoetmer, Raphael (2009). "Observaciones de un veedor. Reflexiones sobre la consulta vecinal de Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera y las posibilidades de construir democracias reales en el Perú", Vortrag bei der LASA-Konferenz im Oktober 2010, Toronto.
- Humphreys Bebbington, Denise (2012). "Consultation, Compensation and Conflict: Natural Gas Extraction in Weenhayek Territory, Bolivia". In: Journal of Latin American Geography 11 (2), 49-71.
- IACHR (2011). "Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66.
- Inter-American Court of Human Rights (2007). Case of the Saramaka People vs. Suriname. Urteil vom 28. November 2007.
- Inter-American Court of Human Rights (2012). Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador. Urteil vom 27. Juni 2012.
- Inter-American Development Bank (2006). Operational Policy on Indigenous Peoples and Strategy for Indigenous Development, Washington, D.C.: IADB. Abrufbar unter: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35773490> (am 19.12.2012).
- International Finance Corporation (2012). Performance Standard Nr. 7 und Guidance Note Nr. 7: Indigenous Peoples, Washington DC.: IFC. Abrufbar unter: http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/IFC+Sustainability/Sustainability+Framework/Sustainability+Framework++2012/Performance+Standards+and+Guidance+Notes+2012/
- Internationale Arbeitsorganisation (1989). Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. Kreditanstalt für Wiederaufbau / KfW: Richtlinie der KfW Entwicklungsbank für ein umwelt-, sozial- und klimagerechtes Engagement. Nachhaltigkeitsrichtlinie. Abrufbar unter: http://www.kfw.de/kfw/de/1/II/Download_Center/Fachthemen/PDF-Dokumente_Nachhaltigkeit/stu_fz_131101.pdf (am 19.12.2012).
- Laplante, Lisa/Sparks, Suzanne (2008). "Out of the Conflict Zone: The Case for Community Consent Processes in the Extractive Sector". In: Yale Human Rights & Development 11; 69-116.

Liberona, Flavia (2011). "El complejo marco regulatorio chileno y la situación de la consulta previa". In: Red Latinoamericana de Industrias Extractivas. Punto de vista 3, Ausgabe zu vorherigen Konsultationen in Lateinamerika; 24-29.

McGee, Brant (2009). "The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development". In: Berkeley Journal of International Law 27(2), 570-635.

McNeish, John-Andrew (2012). "More than Beads and Feathers: Resource Extraction and the Indigenous Challenge in Latin America". In: Haarstad, Havard (ed.). New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance. New York: Palgrave.

Noticias Aliadas (2011). Sonderausgabe "Consulta Previa: Derecho fundamental de los pueblos indígenas". Abrufbar unter <http://www.noticiasaliadas.org/> (am 10.12.2012).

OAS (2010). "Indigenous and Tribal Peoples Rights over their Ancestral Lands and Natural Resources. Norms and Jurisprudence of the Inter-American Human Rights System". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09.

Perreault, Thomas (2008). "Natural Gas, Indigenous Mobilization and the Bolivian State". In: United Nations Research Institute for Social Development 12, 1-27.

Presidente de la República del Perú (21.06.2010). "Oficio N° 142-2010-DP/SCM. Observaciones a la Autógrafa de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio Num. 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Lima.

Red Latinoamericana de Industrias Extractivas (2011). Punto de vista 3, Ausgabe zu vorherigen Konsultationen in Lateinamerika (3. April, 2011). Abrufbar unter: <http://www.redextractivas.org/images/revistas/Revista%20N%C2%BA3%20de%20la%20RLIE.pdf> (am 10.12.2012).

Reynolds, Louisa (2011). „Guatemala. Comunidades rechazan iniciativa para regular Convenio 169“. In: Noticias aliadas, Sonderausgabe "Consulta Previa: Derecho fundamental de los pueblos indígenas", 14-15.

Rodríguez Garavito, César/Morris, Meghan (eds.) (2010). La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional. Bogotá: Universidad de los Andes.

Rodríguez Garavito, César/Orduz Salinas, Natalia (2012). La Consulta Previa: Dilemas y Soluciones. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: DeJusticia.

Saavedra, Luis Ángel (2011). "Ecuador. Consulta o Consentimiento Previo?" In: Noticias aliadas, Sonderausgabe "Consulta Previa: Derecho fundamental de los pueblos indígenas", 6-7.

Schilling-Vacaflor, Almut (2012). "Democratizing Resource Governance through Prior Consultations? Lessons from Bolivia's Hydrocarbon Sector". In: GIGA Working Paper 184. Abrufbar unter: www.giga-hamburg.de/workingpapers.

Sohn, Jonathan (2007). Development Without Conflict. The Business Case for Community Consent. Washington: World Resources Institute.

Szablowski, David (2010). "Operationalizing Free, Prior, and Informed Consent in the Extractive Industry Sector? Examining the Challenges of a Negotiated Model of Justice". In: Canadian Journal of Development Studies 30:1-2, 111-130.

United Nations Interagency Framework for Coordination on Preventive Action (2010). Extractive Industries and Conflict. New York: United Nations.

Velásquez, Flavio (2011). "La consulta previa en Colombia: el debate está abierto". In: Red Latinoamericana de Industrias Extractivas. Punto de vista 3, Ausgabe zu vorherigen Konsultationen in Lateinamerika (03.04.2011), 30-35.

Vereinte Nationen (2007). Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker.

Voss Marianne/Greenspan, Emily (2012). "Community Consent Index: Oil, Gas and Mining Company Public Positions on Free, Prior, and Informed Consent (FPIC)". In: Oxfam America Research Background series. Abrufbar unter: <http://www.oxfamamerica.org/campaigns/publications/community-consent-index>

Western Peoples Council/Center for International Environmental Law (20. Juli 2012). "Guatemala's Highest Court to Hear Landmark Indigenous Challenge Against Mining Law". In: Mining Watch Canada. Abrufbar unter: <http://www.miningwatch.ca/news/guatemalas-highest-court-hear-landmark-indigenous-challenge-against-mining-law> (am 15.12.2012).

World Bank (2004). Operational Policy 4.01: Environmental Assessment (OP 4.01). Abrufbar unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064724~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html> (am 19.12.2012).

World Bank (2005). Operational Policy 4.10: Indigenous Peoples (OP 4.10). Abrufbar unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20553653~menuPK:4564187~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184~isCURL:Y,00.html> (am 19.12.2012).

Internetquellen

<http://www.ilo.org/indigenous>

Anhang

Teilnehmerliste des Symposiums zu vorhergehenden Konsultationsverfahren im Rahmen des internationalen RELAJU-Kongresses vom 24. - 26.10.2012 in Bolivien

TeilnehmerIn	Institution	Vortrag/ Moderation
Gloria Amparo Rodríguez	Universidad del Rosario, Kolumbien	„De la consulta previa al consentimiento previo, libre e informado en Colombia. Mesa procesos de consulta y su contribución a la protección de los DDHH y del ambiente.“
Orlando Aragón	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Mexiko	Moderation des Panels 4.e: Die Umsetzung effektiver Konsultationsverfahren in der Praxis: Förderliche und hinderliche Faktoren
Javier Arellano Yanguas	Universidad Deusto, Spanien	„Consulta previa y viabilidad política de las Industrias Extractivas.“
Erika Bárcena Arévalo/ Iran Guerrero	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Mexiko	„El derecho a la consulta y a la libre determinación: el caso paradigmático de Cherán.“
Iván Bascopé	Rechtsanwalt bei RAMA, Bolivia	„La consulta y consentimiento libre, previo e informado: políticas públicas, gestión estatal y distorsión de la normativa de derechos indígenas en Bolivia“
Deborah Delgado	Université catholique de Louvain, Belgien	Moderation des Panels 2.6: Der Beitrag von Rechtsnormen und Gerichtsurteilen zum Design und zur Implementierung effektiver Konsultationsverfahren
César Gamboa	DAR, Peru	„Balance de avances y vicios en la nueva legislación peruana sobre el derecho a la consulta previa.“
Denise Humphreys Bebbington	Clark University, USA	„Consulta, Conflicto y Capacidades: observaciones sobre la experiencia del Chaco Tarijeño.“
René Kuppe	Universität Wien, Österreich	„Las conturas del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, según la jurisprudencia nacional de los estados andinos.“
Christian Mantilla Mansalve/ Eliana Robles Pallares	Coalición de Movimientos y Organizaciones de Colombia, Kolumbien	„Desafíos para el cumplimiento del derecho fundamental a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas en Colombia.“
Mario Melo	Universidad Andina, Pachamama, Ecuador	„El Caso Sarayaku: más allá de la consulta previa.“
Tami Okamoto	UMB, Norwegian University of Life Sciences, Norwegen	„La consulta y los espacios políticos emergentes en la gobernanza de recursos naturales. El caso del lote petrolero 192 o 1AB en la Amazonía peruana.“
Pablo Ortiz	Universidad Andina, Ecuador	„Participación, consulta previa y conflictos socioambientales en el marco de las políticas extractivas del Gobierno de Rafael Correa.“
Sarela Paz Patino	UMSS Cochabamba, Bolivien	Moderation des Panels 4.d: Konsultationsverfahren und ihr Beitrag zum Schutz von Menschenrechten und Umweltstandards
Anna Pflügel	Universität Wien, Österreich	„El derecho a la consulta previa y al consentimiento informado según el Relator Especial James Anaya.“
Vladimir Pinto	GIZ Proindígena, Peru	„Reglamentación del derecho a la Consulta Previa en el Perú, avances y desafío.“
Varinia Rodas	Universidad Católica La Paz, Bolivien	Moderation des Panels 4.f: Konsultationsverfahren: Ein Mechanismus zur Konfliktprävention und -transformation?
Gustavo Ruíz Olaya	Universidad Católica/Defensoría del Pueblo, Peru	„Reflexiones sobre la Ley de Consulta Previa como política pública de prevención de conflictos sociales en el Perú.“
David Szablowski	York University, Kanada	„‘Perros del hortelano’ o ‘campesinos ambiciosos’? Procesos de consulta previa y luchas para definir la comunidad como actor en el contexto del sector extractivo en el Perú.“
Leonardo Tamburini	Leiter CEJIS, Bolivien	„Conflicto del TIPNIS: Luces y sombras del derecho a la consulta previa en la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 300/12 de 18 de Junio.“
Miguel Vargas	CEJIS La Paz, Bolivien	„El anteproyecto de la Ley de Consulta Previa en Bolivia.“

IMPRESSUM

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft
für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66
www.giz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-1115

Verantwortlich

Abteilung Südamerika
Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik (KIVLAK)
Sylvia Reinhardt
kivlak@giz.de

Autorinnen

Dr. Almut Schilling-Vacaflor, Riccarda Flemmer M.A.

Redaktion

Anna Steinschen

Druck

TOP Kopie GmbH, Morsestraße 27, 60486 Frankfurt am Main
Gedruckt auf FSC-Papier

Bildnachweis

Juan David Cevallos Rosero, Titel, S. 13, S. 31, S. 40 © api
Sylvia Reinhardt: S. 17 und 46
Riccarda Flemmer: S. 42
© cooperativa sub: S. 11, 20 und 27

Stand

März 2013

Der Inhalt dieser Publikation wird von den Autorinnen verantwortet und gibt nicht unbedingt die Meinung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH wieder.

Wir bedanken uns an dieser Stelle ganz herzlich für die konstruktiven Kommentare und Beiträge von:
Gregor Barie, Dr. Heidi Feldt (EZ-Kapitel), Folke Kayser und Dr. Angela Meentzen.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ);

Referat 315 Zentralamerika

Postanschrift der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
T +49 228 99 535-0
F +49 228 99 535-3500
poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

BMZ Berlin I im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
T +49 30 18 535-0
F +49 30 18 535-2501

Abteilung Südamerika
Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika
und der Karibik (KIVLAK)
Programm: „Stärkung indigener Organisationen in
Lateinamerika, PROINDIGENA“
kivlak@giz.de

Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-1115
info@giz.de
www.giz.de