

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of the Americas.

Wirtschaftliche Entwicklung um welchen Preis?

Herausforderungen indigener Beteiligung in Bolivien

ANJA DARGATZ
März 2013

- Die bolivianische Regierung bekennt sich klar zu den Interessen der indigenen Bevölkerung und hat deren Rechte in der Verfassung und in Gesetzen verankert. Ihrer Umsetzung steht jedoch das Entwicklungsmodell des Landes entgegen.
- Laut nationalem und internationalem Recht muss die indigene Bevölkerung zu ihrem Schutz bei sie betreffenden Maßnahmen konsultiert werden. Diese *consultas previas* werden jedoch derzeit den Ansprüchen einer effektiven Beteiligung der Bevölkerung nicht gerecht.
- Nur eine aktive Förderung der Mitbestimmung in einem ergebnisoffenen und fairen Dialog sowie die Diversifizierung des auf Rohstoffabbau basierenden Entwicklungsmodells bieten Chancen, diese Spannungsverhältnisse aufzulösen.

Der massive Abbau natürlicher Ressourcen ist seit der Kolonialzeit charakteristisch für den südamerikanischen Kontinent. Heute hat sich das Bild insofern verändert, als Gewinne nicht mehr überwiegend Kolonialherren oder internationalen Konzernen zufließen, sondern demokratisch gewählte Regierungen stärkere Kontrolle über den Rohstoffabbau ausüben. Viele südamerikanische Regierungen haben Unternehmen verstaatlicht und die Verträge mit ausländischen Unternehmen neu verhandelt, sodass nun ein wesentlich größerer Anteil der Gewinne in den Staatshaushalt fließt. Mit diesen Einnahmen werden Sozialprogramme und andere staatliche Initiativen finanziert – teils zur Armutsbekämpfung, teils als Konjunkturprogramm, um die Binnennachfrage und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Im Fall Boliviens wurde beispielsweise durch die Erhöhung von Steuern und anderer Abgaben der Anteil des Staates an den Gewinnen aus Gas im Zeitraum zwischen 1996 und 2005 von 18 Prozent auf heute 67 Prozent erhöht.

Die Gewinne aus dem Rohstoffabbau kommen durch die Umverteilungsmaßnahmen durchaus weiten Teilen der Bevölkerung zugute. Gleichzeitig bringt die wirtschaftliche Entwicklung jedoch soziale und ökologische Probleme mit sich, die hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial bergen. In besonderem Maße berührt dies die indigene Bevölkerung, deren Territorien vielfach unmittelbar von Rohstoffförderungen oder Infrastrukturmaßnahmen betroffen sind. Während Brasilien, Argentinien, Chile oder Kolumbien die Industrialisierung mithilfe der Rohstoffeinnahmen fördert, bleibt in Bolivien, Peru oder Ecuador der Extraktivismus nahezu ausschließlicher Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. So beträgt der Exportanteil von Gas und Mineralien in Bolivien 70 Prozent; zudem haben Mineralien mit 14 Prozent den größten Anteil am Bruttoinlandsprodukt. In Ländern mit einem hohen Anteil an indigenen Bevölkerungsgruppen wird die Natur also besonders stark ausgebeutet. Da es sich zudem um flächenmäßig kleine Länder handelt, sind die Auswirkungen des Ressourcenabbaus wesentlich sichtbarer als beispielsweise in Brasilien.

Wo wirtschaftliche und indigene Interessen einander gegenüberstehen, sollen sogenannte *consultas previas* Abhilfe schaffen. In Ländern wie Bolivien oder Ecuador werden diese Konsultationen im Zuge der zunehmenden Anerkennung indigener Rechte in den Andenländern vermehrt durchgeführt, um gesellschaftliche

Konflikte zu entschärfen. Ein Rückblick auf bisherige Mitbestimmungsprozesse zeigt allerdings, dass die *consulta previas* diesem Anspruch bisher noch nicht gerecht werden.

Bekanntnis zum Schutz indigener Rechte

Indigene Rechte sind in der Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1991 sowie in der UN-Erklärung über die Rechte Indigener Völker von 2007 festgeschrieben. Beide empfehlen vor der Durchführung von Maßnahmen – etwa im Infrastrukturbereich – oder der Verabschiedung von Gesetzen, welche die Bevölkerung oder das Territorium indigener Gemeinden betreffen bzw. soziale oder ökologische Folgen für diese haben könnten, entsprechende Konsultationen durchzuführen. Internationale Organisationen wie die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank verpflichten sich ebenfalls, die Betroffenen bei Infrastrukturprojekten anzuhören. Mit der Durchführung der *consulta previa* soll festgestellt werden, in welchem Maße indigene Interessen beeinträchtigt werden und welche Kompromisse ggf. gemeinsam erarbeitet werden können. Durch die Unverbindlichkeit des Instruments hängt der Erfolg der Konsultationen jedoch sehr von funktionierenden Institutionen und dem politischen Willen der jeweiligen Regierung ab, die diese durchführt.

In Lateinamerika ist der Schutz indigener Rechte, der jahrzehntelang ausschließlich ein Anliegen von Menschenrechtsgruppen und Umweltschützern war, inzwischen in den politischen Diskurs eingegangen. Schlagworte wie »*pacha mama*« (Mutter Erde) und »*buen vivir*« (gutes Leben), die für indigene Konzepte vom Leben im Einklang mit der Natur stehen, haben Eingang in die Rhetorik gefunden und dienen auch internationalen Diskussionen über Entwicklung und Wohlstand als Bezugspunkte. Heute stehen die Regierungen unter Rechtfertigungsdruck, wenn sie indigene Interessen nicht berücksichtigen. Dies gilt umso mehr für Länder wie Ecuador und Bolivien, in denen die jetzigen Regierungen mit einer »indigenen Agenda« angetreten sind. Vor allem in den Anden und im Amazonasbecken, wo der indigene Bevölkerungsanteil besonders hoch oder – wie in Bolivien – sogar die Mehrheit der Bevölkerung indigen ist, sind indigene Rechte und indigener Lebensraum durch Dekrete und Gesetze geschützt. Bolivien zählt zu den 22 Staaten, welche die ILO-Konvention ratifiziert

haben. Darüber hinaus erklärte die bolivianische Regierung 2007 die UN-Erklärung zu nationalem Recht und erließ ein Präsidialdekret, welches die Anhörung der Bevölkerung beim Abbau von Rohstoffen vorschreibt. Seit 2009 ist die Natur als Rechtssubjekt in der Verfassung festgeschrieben; zudem existiert ein Oberstes Umweltgericht.

Nach der Phase der Forderungen und des Kampfes um die Festschreibung indigener Rechte tritt Lateinamerika nun in die – mühevoll – Phase der Umsetzung ein. In Boliviens Nachbarland Ecuador zeigte die Umsetzung erste juristische Erfolge. Im Juli 2012 urteilte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall »Sarayaku gegen Ecuador«, dass der Staat Ecuador nach knapp einer Dekade juristischer Auseinandersetzungen einer Quichua-Gemeinde Reparationszahlungen in Höhe von 1,39 Millionen US-Dollar leisten und die materiellen und immateriellen Schäden beseitigen müsse, die aus der Vergabe illegaler Öl-Konzessionen in diesem Gebiet entstanden sind. Darüber hinaus wurde der Gemeinde rückwirkend das Recht auf Konsultation zugesprochen. In einem anderen Fall bestätigte ein US-amerikanisches Gericht nur zwei Monate später ein ecuadorianisches Urteil von 2011, wonach der Ölkonzern Chevron 19 Milliarden US-Dollar Entschädigung für verursachte Umweltverschmutzungen im Zeitraum von 1964 bis 1992 zu zahlen hat.

Dies sind wichtige Erfolge, die nicht nur in der aktuellen Rechtsprechung von Bedeutung sind, sondern ebenfalls Argumente für zukünftige Fälle in der Region liefern und neue Standards setzen. Ein Blick nach Bolivien verdeutlicht jedoch, wie komplex sich die Anerkennung indigener Interessen in der Praxis darstellt.

Schwierige Umsetzung

Die bisher in Bolivien durchgeführten *consultas previas* zeigen, dass die eigentliche Herausforderung nicht in der Festschreibung indigener Rechte liegt, sondern in ihrer Anwendung und Durchsetzung. Von den inzwischen mehr als 20 durchgeführten Konsultationen wurde die Mehrheit angefochten. Die Kritik, die unterschiedliche soziale Gruppen in Bolivien äußerten, ist vielfältig: So wird vor allem die Federführung des Ministeriums für fossile Brennstoffe bei der Konsultation als kontraproduktiv angesehen, da es als Akteur mit eigenen Inte-

ressen auftritt. Ebenso wird die mangelnde Repräsentativität der Befragten beklagt, bei denen Frauen oder bestimmte Bevölkerungsgruppen in der Regel unterrepräsentiert sind. Darüber hinaus wurden auch Korruptionsvorwürfe laut.

Die *consultas previas* legen Konflikte offen, deren Linien wesentlich komplexer sind, als Schlagzeilen wie »Chevron gegen Ecuador« oder »Regierung gegen Quichua« suggerieren. Verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen vertreten unterschiedliche, oft schwer miteinander zu vereinbarende Standpunkte. So teilen viele Indigene das Streben nach wirtschaftlichem Aufschwung und vertreten nicht notwendigerweise ökologische Positionen. Sie sind also nicht per se gegen Infrastrukturprojekte, fordern jedoch Mitbestimmung, wenn diese Projekte ihr Territorium betreffen. Dabei werden Menschenrechte und Naturschutz ebenso angeführt wie Wirtschaftsförderung und Entwicklung. Die Konfliktlinien reichen bis hinein in die betroffenen indigenen Gemeinden. Zudem steht die Regierung vor der Herausforderung, sich nicht nur gegenüber der unmittelbar betroffenen Bevölkerung, sondern auch gegenüber ihren Wählergruppen rechtfertigen zu müssen.

Das jüngste und prominenteste Beispiel einer *consulta previa* ist die Konsultation in Bezug auf den Bau einer Straße durch das Naturschutzgebiet Isiboré Securé im Tiefland Boliviens, abgekürzt TIPNIS, die nach sechs Monaten am 7. Dezember 2012 abgeschlossen wurde. Sie verdeutlicht, dass das Instrument, wie es gegenwärtig angewandt wird, nicht zur Konfliktlösung beiträgt.

TIPNIS als Prüfstein

Mit dem Bau der Straße durch das TIPNIS-Gebiet wurde 2011 begonnen, obwohl ein striktes Bauverbot der Naturschutzbehörde vorlag und die geplante Straße aus Geldern der Initiative zur regionalen (Energie)-Integration Südamerikas (IIRSA) finanziert wird, die bei ihren Infrastrukturvorhaben grundsätzlich Konsultationen vorsieht. Die Straße soll Bolivien mit Brasilien – Boliviens wichtigstem Handelspartner nach Argentinien – verbinden und zudem zur Binnenerschließung des Landes beitragen. Protestmärsche der betroffenen Tiefland-Indigenen führten dazu, dass der Bau gestoppt und nachträglich eine aufwändige Befragung der betroffenen Gemeinden durchgeführt wurde. Die Gegner_innen be-

riefen sich auf die Entscheidung der Naturschutzbehörde, die eine Bebauung ausgeschlossen hatte, während die *consulta previa* tatsächlich eine Forderung der Befürworter_innen war – schwierige Ausgangsbedingungen für eine Konsultation, die »in guter Absicht, ehrlichem Dialog und vorab« stattfinden sollte, um »einen Konsens zu erlangen« (Artikel 19 der UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker).

Die Umsetzung geriet dann auch schnell in die Kritik: Zum einen hat die Regierung bereits vor Abschluss Zwischenergebnisse als erste »Erfolge« veröffentlicht, was dem Grundprinzip einer fairen Befragung entgegensteht; zum anderen wird der Regierung vorgeworfen, nur über die wirtschaftlichen Vorzüge der Straße, nicht aber über die ökologischen Nachteile zu informieren und den betroffenen Gemeinden Versprechungen über bessere soziale Dienstleistungen gemacht zu haben. Nach Abschluss der Konsultation verkündete die Regierung, dass 55 der befragten 58 Gemeinden ihr Einverständnis zum Bau der Straße erklärt haben und sich nur elf Gemeinden der Befragung verweigerten. Mit Ausnahme einer Gemeinde äußerten sich alle gegen das Gesetz, das bislang die Unberührbarkeit des TIPNIS-Territoriums festschreibt.

Beobachter kommen jedoch zu anderen Schlüssen: Ein Zusammenschluss aus zwei Menschenrechtseinrichtungen und der katholischen Kirche legte im Dezember ein Gutachten vor, das den Befragungscharakter der Konsultationen anzweifelt und den Prozess als bloße Aufklärung über Entwicklungsprojekte in Gemeindeversammlungen beschreibt. Nach diesem Bericht hätten 30 der 36 von den Menschenrechtsvertreter_innen besuchten Gemeinden den Bau der Straße abgelehnt. Der Vorsitzende des Indigenen-Verbandes der TIPNIS-Region hat weitere Proteste gegen den Bau angekündigt. Der Interessenkonflikt zwischen den ansässigen indigenen Gruppen und den zugewanderten Hochland-Landwirt_innen – vor allem Koka-Bauern und -Bäuerinnen, die überwiegend der Aymara-Kultur des Hochlands angehören – tritt so offen zutage.

Die TIPNIS-Befragung ist zu einem weiteren Beispiel auf der Liste der diskreditierten Konsultationen geworden. Im Vergleich zu den vorangegangenen *consultas previas*, die weitestgehend jenseits des öffentlichen Interesses durchgeführt wurden, stellte sie von Anfang an ein Politikum dar. Nach der Bekanntgabe des Ergebnisses

stärken die Unterstützer_innen der Straße der Regierung weiter den Rücken; die Gegner_innen wenden sich ab. Es scheint sehr unwahrscheinlich, dass sich Gemeinden, soziale Akteure und Regierung nach diesen Erfahrungen in Zukunft bei vergleichbaren Situationen zu einem fairen Austausch zusammenfinden werden. Damit verstärkt der TIPNIS-Konflikt einen Trend, der seit einiger Zeit erkennbar ist: Die 2005 an die Regierung gewählte ursprüngliche Koalition aus Gewerkschaften, Koka-Bauern und -Bäuerinnen, indigenen Verbänden und linker Mittelschicht bröckelt. Indigene Verbände – wie der Verband Conamaq, der im Januar 2013 ankündigte, eine eigene politische Vertretung aufbauen zu wollen – wenden sich von der regierenden Sammelbewegung *Movimiento al Socialismo* (MAS) ab. Auch die Gewerkschaften gaben Anfang 2013 bekannt, eine eigenständige Arbeiterpartei gründen zu wollen.

Mögliche Auswege

Trotz der fortschrittlichen nationalen Gesetzgebung und des entsprechenden politischen Selbstverständnisses gelingt es in Bolivien nicht, den Schutz indigener Rechte und die auf Ressourcenabbau fokussierte wirtschaftliche Entwicklung miteinander zu vereinbaren. Der Spagat zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, die von der Bevölkerung durchaus angestrebt wird, und den negativen Folgen im eigenen Lebensraum, bleibt eine Herausforderung. Das Instrument der *consulta previa* darf bei der Suche nach Konfliktlösungen nicht überschätzt werden: Gerade angesichts einer komplizierten Gemengelage von Interessen, wie im Fall der TIPNIS-Befragung, bedarf es eines außerordentlichen politischen Willens und der Dialogfähigkeit seitens der Regierung, um eine faire Befragung durchzuführen. Ist die Regierung dazu nicht fähig oder bereit, bleibt das Instrument nutzlos.

Zudem reicht es nicht aus, den Gemeinden zunächst mehr Mitsprache einzuräumen und anschließend wenig transparente Befragungen durchzuführen, die nicht ohne Grund in der Kritik stehen. Der Schutz der indigenen Lebenswelt muss ein nationales Anliegen sein und auch vom Staat vertreten werden, indem er nicht nur indigene Interessen definiert und für diese eintritt, sondern vor allem die selbstständige Meinungsfindung indigener Gemeinden als politische Priorität setzt. Im Mittelpunkt des Prozesses sollte nicht die Frage nach dem Bau einer Straße stehen, sondern die Gestaltung eines ergebnis-



offenen Prozesses. Die Betroffenen müssen eine Chance haben, sich eine eigenständige Meinung zu bilden und diese auch in den politischen Entscheidungsprozess einbringen zu können. Diesen Raum für fairen Dialog sollte der Staat schaffen und schützen. Andernfalls werden die lokalen Gemeinden in einer Konstellation, in der der Staat seine Interessen gegen sie durchsetzen will, immer als Verlierer dastehen.

In einer Wirtschaft, die sich auf den Abbau und Export von Rohstoffen konzentriert, erscheint die Vereinbarkeit wirtschaftlicher und indigener Interessen besonders schwer zu erreichen. Eine Reform hin zu einem diversifizierten Wirtschaftsmodell wäre daher nicht nur ökonomisch sinnvoll, um die Abhängigkeit vom internationalen Rohstoffmarkt zu verringern, sondern auch wünschenswert, damit die indigenen Interessen gewahrt werden können.



Über die Autorin

Anja Dargatz ist Leiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bolivien.

Impressum

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

Verantwortlich:
Dörte Wollrad, Leiterin, Referats Lateinamerika und Karibik

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

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

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

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-494-5