



Consulta in Campecha über den Anbau genmanipulierter Sojabohnen (2017)

Foto: biodiversidadla.org

Fragen kostet nichts

Die Konsultationen Indigener in Lateinamerika sind scheindemokratisch

Wenn es um Projekte wie etwa Windparks geht, sind in vielen lateinamerikanischen Ländern vorherige Konsultationen betroffener indigener Gruppen vorgeschrieben. Warum können dann in der Realität deren Mitbestimmungsrechte oft grob missachtet werden?

von **Rosa Lehmann**

8

► Ende März 2019 sahen sich indigene BewohnerInnen des süd-mexikanischen Isthmus von Tehuantepec aufgefordert, über ein Entwicklungsprogramm für die Region zu diskutieren. Denn laut dem »Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern« der Internationalen Arbeitsorganisation von 1989 (ILO 169) müssen indigene Gruppen bei ökonomischen und infrastrukturellen Vorhaben auf ihrem Territorium mit guten Absichten und kulturell angemessen vorab, frei und informiert konsultiert werden. Mexiko hatte das Abkommen 1990 ratifiziert, den ersten Konsultationsprozess jedoch erst im Jahr 2015 durchgeführt.

Die seither durchgeführten Konsultationen sind hoch umstritten. Oft kurzfristig angesetzt, debattieren diejenigen, die in den Foren anwesend sein können oder wollen, über bereits geplante Vorhaben. Die Regierungsbehörden haben dafür meist schon Konzessionen vergeben, Unternehmen Kredite erhalten und InvestorInnen Geld versprochen. Im Fall eines Mega-Windparks im süd-mexikanischen

Juchitán existierten bereits Pachtverträge zwischen Unternehmen und Landbesitzenden. Schließlich stimmten die anwesenden Personen für den Bau des Windparks. KritikerInnen, die von BefürworterInnen des Projekts bedroht und deren Anfragen etwa zum langfristigen ökonomischen Nutzen von den Behörden nicht beantwortet worden waren, blieben der Abstimmung fern.

Dies verdeutlicht die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Rechts auf Konsultation, das indigene Bewegungen seit den 1970er Jahren erkämpft hatten. Die Verankerung von Konsultationsrechten in den Verfassungen und die Normenkataloge von Ländern wie Bolivien, Ecuador, Guatemala, Kolumbien oder Peru sind durchaus als Erfolg anzusehen. Das Recht auf Konsultation reiht sich ein in weitreichende Forderungen nach kultureller und politischer Autonomie, sozioökonomischer Teilhabe und Beendigung des Rassismus gegenüber Indigenen. Doch das Recht auf Konsultation über ökonomische Projekte berührt meist Vorhaben (inter)nationaler InvestorInnen und Staatsunternehmen, die in von afroamerikanischen oder indigenen Gruppen bewohnten, oft sozioökonomisch marginalisierten Gebieten Rohstoffe abbauen oder Infrastrukturprojekte durchsetzen wollen.

Nur ein symbolisches Machtmittel

► In den meisten Fällen profitieren die dort Lebenden nicht nennenswert von den Vorhaben, sind aber mit den teilweise immensen ökologischen Schäden konfrontiert. In den Kämpfen vieler indigener

Gruppen gegen Tagebau, Mega-Staudämme, Gaspipelines oder Schnellstraßen ist deshalb die ILO 169 ein zentraler Bezugspunkt, um Mitsprache über die Projekte einzufordern – oft verbunden mit der Hoffnung, diese zu verhindern. Verwiesen wird auch auf die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker von 2006: Laut ihr ist sogar die Zustimmung betroffener indigener Gruppen zu solchen Projekten erforderlich.

Im Falle Mexikos bringen indigene Organisationen zudem das 1996 zwischen der Regierung und der zapatistischen Armee der nationalen Befreiung (EZLN) ausgehandelte, jedoch nicht in die Verfassung integrierte Abkommen von San Andrés über indigene Rechte und Kultur ein, um auf Mit- und Selbstbestimmungsrechte zu pochen. Bis heute gibt es in Mexiko kein Gesetz zur Durchführung von Konsultationen, allerdings verschiedene Bestimmungen etwa in Bezug auf Energieprojekte, die festlegen, dass betroffene Gemeinden konsultiert werden müssen.

Bislang erwies sich das Recht auf Konsultation in vielen Ländern vor allem als symbolisches Machtmittel indigener Bewegungen im Kampf gegen umstrittene Projekte. Es stärkte zumindest die Legitimität indigener AkteurInnen. Doch Konflikte innerhalb indigener Gemeinden um die Nützlichkeit der geplanten Projekte werden durch Konsultationsprozesse nicht entschärft, auch wenn im Falle durchgeführter Konsultationsprozesse die staatliche Gewalt gegenüber KritikerInnen abnahm, wie die Wissenschaftlerinnen Gisela Zaremborg und Marcela Torres Wong in einer Studie zu Konsultationen in Bolivien, Mexiko und Peru feststellen. Doch bislang wurde auch in diesen Ländern kein Projekt in einer Konsultation gestoppt.

Für den kolumbianischen Menschenrechtsanwalt César Rodríguez Garavito sind Konsultationen deshalb Teil neoliberaler Governance, auch wenn sie meist verbunden sind mit einer Rhetorik von Partizipation und Empowerment der lokalen Bevölkerung. Die meist in äußerst konflikthafter Kontexten durchgeführten Konsultationen werden von den Durchführenden – nicht selten sind es die involvierten Unternehmen selbst – als reine Prozeduren betrachtet. Folglich dreht sich auch für diejenigen, die vorher Protestmärsche gegen das Projekt organisiert hatten, nun schnell alles um das richtige Verfahren. Kurz: eine Konsultation braucht ein gezähmtes kommunikatives Subjekt und keine kämpferische indigene Bewegung. Grundlegende Diskussionen über Gewalt gegen Minderheiten, soziale Ungleichheiten und Machtasymmetrien zwischen AkteurInnen, die als gleiche Verhandlungspartner imaginiert werden, geraten durch den Fokus auf die richtige »Form« des Prozesses aus dem Blick.

So geht es bei Konsultationen meist darum, den Status quo abzusichern und allenfalls hohe Entschädigungszahlungen für die Betroffenen oder von den Unternehmen finanzierte soziale Projekte herauszuschlagen. So konnten die Yaqui in Nordmexiko 2016 in einer von der mexikanischen Regierung durchgeführten Konsultation über den Bau einer Gaspipeline rund 4 Millionen US-Dollar erstreiten. Und auch nach der Befragung in Juchitán stand die Gemeinde zumindest auf dem Papier durch Zugeständnisse des transnationalen Betreiberkonsortiums besser da als andere Gemeinden in der Region, für die zuvor entgegen entsprechender Normen keine Konsultation durchgeführt wurde.

Nicht nur angesichts der Gewinne der beteiligten Unternehmen ist es jedoch zynisch, hier von freien, vorherigen und informierten Konsultationen zu sprechen. Gäbe es wirklich die Option, gegen

Eine Konsultation kann
keine kämpferische indigene
Bewegung brauchen

das Vorhaben zu stimmen? Wer würde die Kosten eines Projektstopps tragen? Können tatsächlich, wie etwa in Ecuador per Dekret gestattet, alternative Entwicklungsprojekte ins Spiel gebracht werden – wenn gleichzeitig vermerkt ist, dass diese sich als »technisch und ökonomisch machbar« erweisen müssen, wie die Sozialwissen-

schaftlerinnen Almut Schilling-Vacaflor und Riccarda Flemmer problematisieren?

In Mexiko hat das Nationale Institut der Indigenen Völker (INPI) unter der Leitung von Adolfo Regino Montes, einem ehemaligen Minister für Indigene Angelegenheiten im Bundesstaat Oaxaca, vorgeschlagen, nun

eine Konsultation über ein Konsultationsgesetz anzuberaumen. Dies geschah kurz nach der kritisierten Konsultation zum Entwicklungsplan für den Isthmus von Tehuantepec, für den der neue Präsident Andres Manuel López Obrador bereits Werbung bei InvestorInnen gemacht hatte. Ein solches Konsultationsgesetz hatte unter anderem der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für die Rechte indigener Völker, James Anaya, seit Jahren gefordert. Beispiele aus Peru und Guatemala zeigen, dass sich der Einfluss der konsultierten indigenen Organisationen auf die Gesetzesausarbeitung in Grenzen hielt. Doch besser, als die Verantwortung allein bei den Unternehmen und GeldgeberInnen zu lassen, ist der Versuch allemal.

Fragwürdige Freiwilligkeit

► Zahlreiche Unternehmen haben sich zwar Selbstverpflichtungen auferlegt, multilaterale Finanzinstitutionen wie die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) zudem entsprechende Bestimmungen für die mit ihren Mitteln finanzierten Projekte. Menschenrechtsorganisationen fordern von europäischen oder nordamerikanischen Unternehmen, diese auch umzusetzen und indigene Rechte zu respektieren. Aber die Geschichte von freiwilligen Standards und unternehmerischen Selbstverpflichtungen zeigt deren Fragwürdigkeit. In Mexiko hatte zwar die interne Überprüfungscommission der IDB anlässlich einer Klage von BewohnerInnen gegen ein mit IDB-Kredit finanziertes Windparkprojekt den KlägerInnen darin Recht gegeben, dass die IDB bei der Kreditvergabe eigene Standards verletzt hatte. Zu einer Streichung der Gelder für das betreffende Unternehmen hat dies aber nicht geführt, es hat nun unter einem anderen Namen und mit teilweise demselben Chefpersonal Lateinamerikas größten Windpark fertig gestellt.

Einige indigene Organisationen fordern, dass betroffene Gemeinden autonom organisierte Befragungen durchführen sollten – ohne VertreterInnen staatlicher Institutionen und involvierter Unternehmen. Auch wenn bei diesem Vorschlag die essentialistische Vorstellung eines homogenen indigenen Kollektivs mitschwingt, in dem unterschiedliche Positionen geglättet und gewalttätige Kontexte durch Dorfversammlungen entschärft werden könnten, zeigt er doch, dass staatliche Institutionen und Unternehmen nicht als Garanten der ILO-Standards angesehen werden. Und er verdeutlicht die dringende Notwendigkeit von Mitbestimmungsrechten indigener Gruppen, die über das Debattieren bereits beschlossener Projekte hinausgehen.

► **Rosa Lehmann** forscht derzeit an der Universität Jena zu Ungleichheiten in der Bioökonomie. Davor arbeitete sie zu einem Konflikt um Windenergie in Mexiko.