



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Consulta Previa, indigene Völker
und die Gewinnung natürlicher Ressourcen in Chile“

Verfasser

Markus Toth

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 057 390
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Internationale Entwicklung
Betreuer:	ao. Univ.-Prof. Dr. iur. René Kuppe

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	7
2. CONSULTA PREVIA - THEORIE	11
2.1 Partizipation, Konsultation und Konsens	11
2.2 Rechtliche Grundlagen der Consulta Previa	13
2.2.1 ILO-Übereinkommen 169	13
2.2.2 UNO Deklaration über die Rechte indigener Völker	16
2.2.3 Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofes	18
2.2.4 Konsultation im nationalen Kontext	19
2.2.4.1 Kolumbien	19
2.2.4.2 Ecuador	20
2.2.4.3 Peru	21
2.3 Anforderungen an Konsultationen	23
2.3.1 Grundvoraussetzungen für eine Konsultation	23
2.3.2 Angemessene Konsultationen	26
2.3.3 Zeitpunkt und Zeitdauer bei Konsultationen	27
2.3.4 Akteure: Verpflichtungen und Aufgaben	30
2.3.5 Informationen und Zugang zum Konsultationsprozess	31
2.3.6 Repräsentativität	33
2.3.7 Gutgläubigkeit und Vertrauen	35
2.4 Gefahren und Probleme bei Konsultationen	36
2.5 Consulta Previa im Zusammenhang mit anderen Rechten und Forderungen indigener Völker	41
2.5.1 Selbstbestimmung und Autonomie	42
2.5.2 Land- und Ressourcenrechte	45
3. CONSULTA PREVIA UND INDIGENE RECHTE IN CHILE	49
3.1 Die Rolle der Wirtschaft in Chile	49
3.2 Natürliche Ressourcen	53
3.2.1 Bergbau und Mineralien	54
3.2.2 Fischerei und Fischzucht	56
3.2.3 Forstwirtschaft	57
3.2.4 Wasser und Großprojekte	59
3.3 Indigene Völker in Chile	60
3.3.1 Indigene und natürliche Ressourcen	60
3.3.2 Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen	62
3.3.2.1 Indianergesetz (Ley 19.253) und CONADI	62
3.3.2.2 Das ILO-Übereinkommen 169 in Chile	65
3.4 Consulta Previa und natürliche Ressourcen in Chile	67
3.4.1 Consulta Previa im Indianergesetz	69
3.4.2 Dekret 124 und Artikel 34	71
3.4.2.1 Inhalt des Dekrets 124	72
3.4.2.2 Kritik am Dekret 124	75
3.4.3 Umweltrecht und Umweltverträglichkeitsprüfung	81
3.4.3.1 Ablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung	84
3.4.3.2 Kritik und Schwachpunkte des Systems	86
3.4.4 Sektorale Gesetzgebung	91

3.4.4.1 Konzessionen für den Bergbau	93
3.4.4.2 Konzessionen zur Fischerei und Fischzucht	95
3.4.4.3 Nutzungsrechte für Wasser	96
3.4.5 Praktische Beispiele: aktuelle Konsultationen	99
3.4.5.1 Konsultation zum Konsultationsprozess	100
3.4.5.2 Konsultation zur Modifizierung des Dekrets 701	104
3.4.6. Fallbeispiele Berufungsgerichte	110
3.4.6.1 Fall 1: Palguín	111
3.4.6.2 Fall 2: Pargua	113
3.4.6.3. Fall 3: Puquiñe	114
3.4.6.4 Fall 4: Chilcoco	116
 4. FAZIT	 119
 5. LITERATURVERZEICHNIS	 123
 6. ABSTRACT (DEUTSCH)	 133
 7. ABSTRACT (ENGLISH)	 134
 8. LEBENSLAUF	 136

Ich bedanke mich herzlich bei

Prof. Dr. René Kuppe für die Unterstützung und Geduld
bei der Betreuung dieser Arbeit

meiner Verlobten Daniela Lucia Bichl für ihren Rückhalt und Inspiration

meinen Eltern Christine und August Toth, die mir im Leben alles ermöglicht haben

meinem Bruder Daniel Toth, seiner Frau Claudia Toth und Robert Gartner
für die Hilfe als ehrenamtliche LektorInnen

Milka Castro, José Aylwin, Blaise Pantel und Cristóbal Carmona die mir während
meines Forschungsaufenthaltes in Chile mit Rat und Tat zur Seite standen

der Universität Wien, welche den Forschungsaufenthalt in Chile durch das
Stipendium für *Kurzfristige wissenschaftliche Arbeiten im Ausland* ermöglicht hat

1. Einleitung

Natürliche Ressourcen sind aus materieller Sicht die Grundlage um ein Leben für den Menschen auf unserem Planeten zu ermöglichen¹. Der Mensch ist also schon allein aufgrund dieser Tatsache unumstößlich mit der Natur verbunden, ohne dabei überhaupt mögliche kulturelle oder religiöse Verbindungen zu berücksichtigen. Trotzdem sieht sich der Mensch nicht als Teil der Natur, sondern versucht sie zu beherrschen und zu dominieren, sich nach Belieben zu bedienen (Vgl. Cruz 2005: 4). Selbst wenn diese Behauptung überspitzt sein mag und nicht für alle Kulturen und Epochen zutrifft, so konstituieren natürliche Ressourcen gerade im aktuellen dominanten Wirtschaftsmodell die Grundlage für eben dieses System. Denn erst die Ausbeutung und Nutzung natürlicher Ressourcen ermöglicht ein auf Wachstum ausgerichtetes Wirtschaften. Obwohl natürliche Ressourcen seit Jahrhunderten als fundamentaler Wirtschaftsfaktor eine wichtige Rolle spielen und sie daher nachhaltig und sensibel genutzt werden sollten sind sie vor allem im derzeit vorherrschenden Entwicklungsmodell² und dem damit verbundenen Entwicklungsdenken einer schier grenzlosen Nachfrage und Gier ausgeliefert (Vgl. Cruz 2005: 4f; Mindiola 2006: 1f). Beschäftigt man sich mit Ressourcen wird schnell deutlich, dass mit diesem Thema nicht nur wirtschaftliche, sondern auch ökologische, soziale, kulturelle vor allem aber politische und rechtliche Aspekte verbunden sind (Vgl. Redclift 1992: 26f). Wirtschaftliche Aktivitäten zur Nutzung und Gewinnung von Ressourcen bzw. Großprojekte wie Staudämme und Infrastrukturen haben oftmals negative Auswirkungen auf die Qualität bzw. den Fortbestand der beeinträchtigten Ressourcen. Somit werden in weiterer Folge gesamte Ökosysteme neuen Herausforderungen und Problemen ausgesetzt. Ebenso wenig wie die Natur, kann sich der Mensch den negativen Folgen entziehen. Einerseits besteht die Gefahr, dass die genannten Aktivitäten eine wirtschaftliche Nutzung der Ressourcen durch direkt betroffene Menschen einschränkt oder gar verhindert (Vgl. Vivian 1992: 66ff). Andererseits ist für bestimmte Kulturen und Ethnien neben den wirtschaftlichen

¹ Die physikalische Ressourcenbasis sind gemäß Egger und Majeres (1992) Land, Wasser, Wald, Flora, Fauna und das Klima (Vgl. Egger/Majeres 1992: 305).

² Prägend für dieses Entwicklungsmodell sind die Ausbeutung der Ressourcen, Modernisierung, die Internationalisierung von lokalen Wirtschaften, steigende Kommerzialisierung und vor allem Privatisierungen (Vgl. Mindiola 2006: 1, Vivian 1992: 66)

Folgen auch die religiös und kulturell geprägte Verbindung zu Land und Ressourcen von grundlegender Bedeutung. Aufgrund verschiedener Interessen und Prioritäten ist es essentiell, wer die Macht hat zu entscheiden, was mit den vorhanden natürlichen Ressourcen geschehen soll. Bereits diese Frage macht das Thema natürliche Ressourcen in Verbindung mit dem begrenzten Zugang zu einem politisch höchst brisanten Thema und verdeutlicht, dass natürliche Ressourcen ein umkämpftes Terrain darstellen (Vgl. Redclift 1992: 26ff, 32f; Vivian 1992: 66ff, Mindiola 2006: 1; MacKay 2004: 15f).

Zu den wichtigsten Akteuren im Zusammenhang mit der Entscheidungsbefugnis bezüglich natürlicher Ressourcen zählen der Staat und die jeweiligen Regierungen. Selbst wenn wirtschaftliche Faktoren in vielen Fällen entscheidend für die Art und Intensität der Ressourcennutzung sind, hat der Staat durch seine Souveränität und die gesetzgebende Gewalt prinzipiell die Möglichkeit den Zugang und die Nutzung von Ressourcen zu lenken. Einerseits geschieht dies durch rechtliche Normen andererseits durch die Implementierung von Strategien, Programmen und Projekten. Wirtschaftliche Sachzwänge und der Glaube an das dominante Entwicklungsmodell machen Unternehmen und Konzerne oft zu Begünstigten dieser staatlichen Verantwortungen. Darüber hinaus spielt auch die Gesellschaft als Akteur in diesem Prozess eine tragende Rolle. Hierzu ist jedoch festzuhalten, dass Gesellschaft nie als homogenes Ganzes verstanden werden kann. Gesellschaft setzt sich sowohl aus dominanten als auch marginalisierten Bevölkerungsgruppen zusammen. Zu letzteren zählen in vielen Fällen auch indigene Völker. Obwohl sie oft in Regionen und auf Territorien leben, welche über einen besonderen Reichtum an natürlichen Ressourcen verfügen, werden indigene Völker nur selten in die betreffenden Entscheidungsprozesse mit einbezogen (Vgl. Mindiola 2006: 3). Durch die andauernde Praxis einer Top-Down-Herangehensweise und dem damit verbundenen Fehlen eines Dialogs zwischen den betroffenen Akteuren kommt es kontinuierlich zu Konflikten und Widerstand gegen geplante Maßnahmen und Projekte (Vgl. Chamber 1995: 35; Vivian 1992: 67). Obwohl fehlende Partizipation nicht der einzige Grund für negative Reaktionen von betroffenen Bevölkerungsgruppen ist, sollten Entscheidungen von einer derartigen Tragweite durch demokratische Prozesse, welche weite Teile der Gesellschaft inkludieren, zustande kommen (Vgl. Egger/Majeres 1992: 305, 322; MacKay 2004: 18; Chamber 1995: 35, Vivian 1992: 66ff, Mindiola 2006: 3, Anaya 2009a: 16).

Das Recht auf Konsultationen für indigene Völker ist eine Option um eine Partizipation im Entscheidungsfindungsprozess bezüglich natürlicher Ressourcen zu ermöglichen. Ist eine Konsultation nun ein Mittel für indigene Völker und Gemeinschaften um Rechte zu sichern und die eigenen Interessen zu wahren oder lediglich ein Zugeständnis des Staates, das in der Realität kein Veränderungspotential in sich trägt? Welche Bedeutung dieses Recht hat um indigene Interessen und Forderungen in Bezug auf natürliche Ressourcen zu stärken bzw. zu behaupten, soll im Laufe dieser Arbeit analysiert werden³. Folgender Aufbau soll es ermöglichen diese Frage zu beantworten:

Ein erster einleitender Abschnitt über die Verankerung des Rechtes auf Konsultationen auf internationaler und nationaler Ebene ermöglicht einen Einblick in die rechtlichen Grundlagen und die Bedeutung dieses Rechts auf normativer Ebene. Im Zuge dieser Darstellung werden Begriffe wie Partizipation, Konsultation und Konsens voneinander abgegrenzt, vor allem aber auch miteinander in Verbindung gesetzt.

Die unterschiedlichen Rechtsquellen bilden danach den Ausgangspunkt für die Analyse der Anforderungen an Konsultationen. Ausgehend von den beschriebenen Rechtsnormen wird erörtert in welcher Art und Weise Aspekte wie Zeit oder die Verantwortung einzelner Akteure die Grundwerte und Eckpfeiler von Konsultationen bilden.

Die vermeintliche Verschiebung von Befugnissen und Verantwortung im Entscheidungsfindungsverfahren zugunsten von marginalisierten Gruppen legt die Vermutung nahe, dass die Umsetzung von Konsultationen nicht frei von Problemen und Gefahren ist. Erstens soll hier auf technische und praktische Probleme im Zusammenhang mit Konsultationen eingegangen werden. Zweitens wird durch die Analyse der konzeptuellen und theoretischen Schwächen von Konsultationen im Speziellen und von Partizipation im Allgemeinen das Verständnis über die kritischen Aspekte und Schwachpunkte des Konzeptes vertieft.

Das Recht auf Konsultationen existiert nicht in einem Vakuum sondern steht in Verbindung mit vielen anderen geforderten Rechten indigener Völker. Dazu zählen

³ Obwohl es im Zusammenhang mit dem Thema natürliche Ressourcen auch um Nachhaltigkeit geht, soll dieser Aspekt in der vorliegenden Arbeit vernachlässigt werden. Der Grund dafür ist, dass es gar nicht darum geht welche Ziele Indigene im Zuge von Konsultationen verfolgen sondern ob es überhaupt möglich ist ihre eigenen Forderungen und Rechte durch das Recht auf Konsultationen zu stärken. Dass eine größere Partizipation und Macht bei Entscheidungen für Indigene zwangsläufig zu mehr Nachhaltigkeit führt, als die derzeitige Ausbeutung und Verwendung von natürlichen Ressourcen durch die Wirtschaft ist ohnehin anzunehmen.

das Recht auf Selbstbestimmung, Land, natürliche Ressourcen, Kultur, Entwicklung etc. Eine kurze Darstellung der einzelnen Forderungen und Rechte soll es ermöglichen die Verknüpfung mit dem Recht auf Konsultationen sichtbar zu machen. Insbesondere aufgrund der vorangehenden Abschnitte soll die Bedeutung von Konsultationen für Indigene auf normativer Ebene und in der Praxis ergründet werden. Das damit erarbeitete Zwischenresümee soll die theoretische Analyse des Rechtes auf Konsultationen abrunden und den Übergang zum Länderbeispiel Chile darstellen.

Chile, ein Land reich an natürlichen Ressourcen, ist bekannt dafür diese intensiv wirtschaftlich zu nutzen. Im ersten Abschnitt des Praxisteiles wird ein Überblick über die Wirtschaft Chiles und die wichtigsten Ressourcen des Landes vorgenommen. Diese Darstellung soll das Ausmaß der Ressourcennutzung und damit einhergehende Probleme und Konflikte aufzeigen.

Chile ist nicht gerade als Vorreiter indigener Rechte auf dem lateinamerikanischen Kontinent bekannt. Trotzdem gibt es einen nationalen rechtlichen Rahmen betreffend indigener Völker. In Verbindung mit dem 2009 in Kraft getretenen ILO-Übereinkommen 169 in Chile ergibt sich daraus eine kurze Darstellung der Grundlage für ein Recht auf Konsultationen.

Ausgehend von der beschriebenen Situation – sowohl rechtlich als auch realwirtschaftlich – stellt die Analyse der Umsetzung des Rechtes auf Konsultationen das Herzstück des Praxisteiles dar. Zum einen muss auf normativer Ebene die chilenische Gesetzgebung in Bezug auf Indigene und Umwelt untersucht werden zum anderen ermöglichen verschiedene praktische Beispiele einen Einblick in die Realität vor Ort.

Beide Analysestränge ermöglichen Aufschlüsse über die Fragen inwiefern der chilenische Staat an einer Implementierung von Konsultationen interessiert ist und welche Möglichkeiten und Chancen sich daraus für die im Land lebenden indigenen Völker ergeben.

Abschließend sollen die Erkenntnisse aus dem Länderbeispiel Chile mit den Ergebnissen der theoretischen Analyse von Konsultationen verknüpft werden um in einem Resümee die Forschungsfrage zu beantworten.

2. Consulta Previa - Theorie

2.1 Partizipation, Konsultation und Konsens

Partizipation als Konzept, das vor allem seit den 90er Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit und im Entwicklungsdiskurs nicht mehr wegzudenken ist⁴, hat seit einigen Jahrzehnten auch die Beziehung zwischen Staat und indigenen Völkern verändert (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 52). Abgesehen davon, dass Indigene weltweit im Zuge der Kolonialisierung vielerorts ausgerottet und versklavt wurden, standen sie seit Jahrhunderten unter der Herrschaft der Kolonialmächte und später der unabhängigen Staaten. Sie wurden sowohl bevormundet als auch diskriminiert. Die Partizipation indigener Völker im Rahmen der heutigen Demokratien ist Ausdruck der neuen Beziehungen und wurde einerseits auf internationaler Ebene in Übereinkommen und Deklarationen andererseits auf nationaler Ebene in Verfassungen und spezifischen Gesetzen verankert (Vgl. Bliss, Neumann 2008: 6; Yrigoyen 2009: 12ff).

Das Ziel von Partizipation ist es Menschen oder Bevölkerungsgruppen die normalerweise von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind – dazu zählen indigene Völker seit Jahrhunderten - Mitsprache und mehr Einfluss bei unterschiedlichen Entwicklungen zu ermöglichen. Partizipation ist also nicht nur den Eliten und Entscheidungsträgern vorbehalten, sondern vor allem für marginalisierte Bevölkerungsgruppen bedeutsam (Vgl. Bliss, Neumann 2008: 9). Weg vom vorherrschenden Top-Down-Prinzip sollen die Betroffenen durch eine Bottom-Up Herangehensweise ermächtigt werden ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Partizipation als Interaktion zwischen den Akteuren ist also ein Instrument um Empowerment zu erreichen (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 52). Frei nach Paulo

⁴ In den 70er Jahren wurde in der Entwicklungszusammenarbeit Partizipation sogar als Hindernis angesehen. Gemäß der Modernisierungs-Theorie wussten Experten allein was zu tun ist. Eine Evaluierung der damaligen Aktivitäten war ein erster Anstoß für Partizipation. Fehlende Partizipation wurde mit der Zeit als Grund für das Fehlen von Nachhaltigkeit in der EZA verstanden (Vgl. Bliss, Neumann 2008: 7f)

Freire sollen die Marginalisierten und Betroffenen eine aktive, befreiende Rolle einnehmen (Vgl. Reilly 1992: 328, Bliss, Neumann 2008: 9, 15f).

Partizipation kann in der Praxis verschiedene Formen annehmen. Ein grundlegendes Unterscheidungskriterium ist der Grad der Passivität bzw. der aktiven Einbindung der Betroffenen. Orientiert man sich an diesem Kriterium ist am unteren Ende der Skala Information anzusiedeln⁵. Die Betroffenen werden lediglich darüber informiert was passieren wird. Sie haben keinerlei Möglichkeit Einfluss auf das Projekt, das Design oder den Ablauf zu nehmen. Konsultationen grenzen sich von der Informationsebene dahingehend ab, dass die Betroffenen - wie der Begriff erahnen lässt - konsultiert werden. Im Zuge der Konsultation können sie Vorschläge, Kommentare und Anmerkungen einbringen. Es kommt also zu einer Kommunikation zwischen den Entscheidungsträgern und den Betroffenen. Grundsätzlich ist aber nicht gesichert, ob und in welchem Umfang die Bemerkungen der Betroffenen berücksichtigt werden (Vgl. Valdés 2007: 179ff; Whiteman, Mamen 2002: 52f). Die Abgrenzung von Information und Konsultation ist für die vorliegende Arbeit von großer Bedeutung, und wird im Laufe der verschiedenen Analysestränge weiter vertieft.

Im Gegensatz zu Information und Konsultation treffen sich die beteiligten Akteure bei einer Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe um gemeinsame Ziele zu erarbeiten. Voraussetzung dafür ist, dass es überhaupt gemeinsame Ziele und Projekte gibt. Bei Selbstorganisation oder Selbstbestimmung werden Entscheidungen auf allen Ebenen basierend auf der eigenen Situation und Weltanschauung durch Mitsprache der Bevölkerung ermöglicht (Vgl. Bliss, Neumann 2008: 15). Bei den zwei letztgenannten Beispielen erhöht sich die Möglichkeit Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen bzw. diese selbst zu treffen. Die sinkende Passivität bedeutet gleichzeitig aber auch, dass die Betroffenen mehr Verantwortung übernehmen müssen (Vgl. Valdés 2007: 180f, Whiteman, Mamen 2002: 52f; Bliss, Neumann 2008: 15).

Wie bereits erwähnt ist Empowerment ein fundamentales Ziel von Partizipation. Offensichtlich hängt viel von der gewählten Partizipationsform ab, ob eine Ermächtigung der marginalisierten Personen oder Gruppen auch erreicht werden kann. In Anbetracht der beschriebenen Abstufung verschiedener Partizipationsarten stellt sich die Frage welche Chancen und Gefahren ein Recht auf Konsultationen für

⁵ Valdés (2007) siedelt in seiner Aufzählung vor Information Manipulation an. Diese Form der Partizipation, wird als Möglichkeit angesehen Ideen und Vorstellungen über Strategien, Ziele und Situationen aufzuoktroieren (Vgl. Valdés 2007: 180).

indigene Völker bedeutet. Im Vergleich zu beispielsweise einer Partnerschaft oder Selbstbestimmung scheint die Möglichkeit der Einflussnahme bei Konsultationen doch erheblich eingeschränkt zu sein. Um diese Fragestellung zu beantworten soll im folgenden Abschnitt als erster Schritt analysiert werden in welcher Form und in welchem Ausmaß Konsultationen im internationalen und nationalen Kontext verankert sind.

2.2 Rechtliche Grundlagen der Consulta Previa

Partizipation als breites Konzept hat seit einigen Jahrzehnten Einzug in die wichtigsten Rechtsnormen bezüglich indigener Völker genommen. Damit wurde die bis dahin auf Assimilation und Integration ausgerichtete Politik im Hinblick auf Indigene entschärft und grundlegend verändert (Vgl. Yrigoyen 2009: 22f). Aufgrund seiner Bedeutung soll zum einen das ILO-Übereinkommen 169 zum anderen die UNO-Deklaration über die Rechte indigener Völker auf Normen in Bezug auf Konsultationen analysiert werden. Weiters muss auf internationaler Ebene insbesondere die Rechtssprechung des Interamerikanischen Menschenrechtssystems untersucht werden. Eine nähere Betrachtung unterschiedlicher nationaler Kontexte soll dieses Bild vervollständigen.

2.2.1 ILO-Übereinkommen 169

Das ILO-Übereinkommen 169 zählt seit drei Jahrzehnten zur wichtigsten Grundlage und Quelle für indigene Rechte weltweit⁶. Es wurde in dieser Zeit vor allem von lateinamerikanischen Staaten ratifiziert⁷. Partizipation und Konsultationen sind fundamentale Rechte, welche ein integraler Bestandteil des Übereinkommens sind. Konkret sollen indigene Völker durch Partizipation die Möglichkeit bekommen ihre eigenen Interessen innerhalb der nationalen Kontexte zu vertreten. Konsultationen

⁶ Sowohl Kuppe (2006) als auch Roldan (2004) sind zwei Autoren die sich in ihren Arbeiten mit den Ursprüngen und Kernpunkten des ILO-Übereinkommens 169 und den Unterschieden zum Übereinkommen 107 beschäftigen.

⁷ Zu den Ländern in Lateinamerika zählen: Mexiko, Bolivien, Kolumbien, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Ecuador, Argentinien, Brasilien, Dominikanische Republik, Chile, Nicaragua (Vgl. Clavero 2011: 2)

sind hierbei ein Mechanismus um Partizipation zu erreichen. Dadurch sollen ein Top-down-Zugang und Konflikte verhindert bzw. ein integratives Entwicklungsmodell ermöglicht werden. Obwohl auch Selbstbestimmung ein Thema des Übereinkommens darstellt, geht aus diesem nicht hervor, dass sich für Indigene ein Anspruch auf dieses Recht ableitet. Wie im Artikel 2⁸ des Übereinkommens zu lesen ist konzentriert sich dieses auf die Aspekte Entwicklung und Partizipation (Vgl. Figueroa 2007: 2, 15ff).

Die Grundlage für ein Konsultationsverfahren im Sinne des ILO-Übereinkommens 169 ist im Artikel 6 verankert (Vgl. Tamang 2005: 4; Anaya 2009a: 13f; Figueroa 2007: 21). Dieser besagt folgendes:

Artikel 6 ILO-Übereinkommen 169

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

Laut Artikel 7 des Übereinkommens *“haben sie [Indigene; Anmerk. D. Verf.] an der Aufstellung, Durchführung und Bewertung von Plänen und Programmen für die nationale und regionale Entwicklung mitzuwirken, die sie unmittelbar berühren können”* (Vgl. Tamang 2005: 4; Figueroa 2007: 22; 25f).

Die Artikel 15, 17⁹, 22¹⁰, 27 und 28¹¹ stellen spezielle Fälle für Konsultationen in Bezug auf Ressourcen, Land und Bildung dar. Für die vorliegende Arbeit ist der

⁸ Artikel 2.1 ILO-Übereinkommen 169: “Es ist Aufgabe der Regierungen, mit Beteiligung der betreffenden Völker koordinierte und planvolle Maßnahmen auszuarbeiten, um die Rechte dieser Völker zu schützen und die Achtung ihrer Unversehrtheit zu gewährleisten.”

⁹ Artikel 17.2 ILO-Übereinkommen 169: „Die betreffenden Völker sind zu **konsultieren**, wenn ihre Befugnis geprüft wird, ihr **Land** zu veräußern oder auf andere Weise ihre Rechte daran an Personen außerhalb ihrer eigenen Gemeinschaft zu übertragen“

¹⁰ Artikel 22.3 ILO-Übereinkommen 169: „Grundlage der besonderen **Ausbildungsprogramme** müssen das wirtschaftliche Umfeld, die sozialen und kulturellen Verhältnisse und die tatsächlichen Bedürfnisse der betreffenden Völker sein. In diesem Zusammenhang vorgenommene Untersuchungen sind in Zusammenarbeit mit diesen Völkern durchzuführen, die zur Planung und Durchführung solcher Programme **anzuhören** sind. Wo dies durchführbar ist, haben diese Völker schrittweise die Verantwortung für die Planung und Durchführung dieser besonderen Ausbildungsprogramme zu übernehmen, falls sie dies beschließen.“

¹¹ Artikel 28.1 ILO-Übereinkommen 169: „Der **Unterricht** im Lesen und Schreiben für Kinder der betreffenden Völker hat, falls durchführbar, in deren Eingeborensprache oder in der von der Bevölkerungsgruppe, der sie angehören, am meisten verwendeten Sprache zu erfolgen. Ist dies nicht durchführbar, haben die zuständigen Stellen **Konsultationen** mit diesen Völkern vorzunehmen, um Maßnahmen festzulegen, die die Erreichung dieses Ziels gestatten.“

Artikel 15 hervorzuheben, welcher konkret dem Schutz der natürlichen Ressourcen gewidmet wird und die Verpflichtung festlegt indigene Völker zu konsultieren, bevor eine Erkundung oder Ausbeutung von natürlichen Ressourcen geplant ist (Vgl. Anaya 2009a: 13f; Tamang 2005: 4, Figueroa 2007: 22f):

Artikel 15 ILO-Übereinkommen 169

1. Die Rechte der betreffenden Völker an den natürlichen Ressourcen ihres Landes sind besonders zu schützen. Diese Rechte schließen das Recht dieser Völker ein, sich an der Nutzung, Bewirtschaftung und Erhaltung dieser Ressourcen zu beteiligen.

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 aufrechtzuerhalten, 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.

Die genannten Spezialfälle für Konsultationen sind nicht gesondert von den allgemeinen Artikeln 6 und 7 bezüglich Konsultationen und Partizipation zu verstehen, sondern heben lediglich Situationen hervor bei denen Indigene nach Meinung der ILO besonders verletztlich sind (Vgl. Figueroa 2007: 22f).

Ziel von Konsultationen ist es für die jeweiligen vorgeschlagenen Maßnahmen ein Übereinkommen oder einen Konsens zu erreichen. Da die genannten Ziele nicht rechtlich bindend sind, müssen sie keineswegs zwingend das Ergebnis einer Konsultation sein. Lediglich im Artikel 16¹² wo es um die Umsiedlung von indigenen Gemeinschaften geht ist die Zustimmung der Betroffenen eine Anforderung um diese durchführen zu können. Hierbei ist zu betonen, dass sich durch das Recht auf Konsultationen laut ILO-Übereinkommen 169 kein Recht auf ein Veto ableitet.

¹² Artikel 16. 2. ILO-Übereinkommen 169: „Falls die Umsiedlung dieser Völker ausnahmsweise als notwendig angesehen wird, darf sie nur mit deren freiwilliger und in voller Kenntnis der Sachlage erteilter Zustimmung stattfinden. Falls ihre Zustimmung nicht erlangt werden kann, darf eine solche Umsiedlung nur nach Anwendung geeigneter, durch die innerstaatliche Gesetzgebung festgelegter Verfahren, gegebenenfalls einschließlich öffentlicher Untersuchungen, stattfinden, die den betreffenden Völkern Gelegenheit für eine wirksame Vertretung bieten.“

Anders formuliert sollen Indigene zwar ihre Prioritäten im Entwicklungsprozess selbst bestimmen¹³ gestoppt soll dieser Prozess aber nicht werden (Vgl. Figueroa 2007: 25f., Yrigoyen 2009: 30).

2.2.2 UNO Deklaration über die Rechte indigener Völker

Neben dem ILO-Übereinkommen 169 stellt die Deklaration über die Rechte indigener Völker der Vereinten Nationen aktuell eine der wichtigsten Rechtsgrundlagen für indigene Völker dar. Die Prinzipien des ILO-Übereinkommens 169 wurden einerseits in die UNO-Deklaration aufgenommen andererseits wurden diese zugleich aufgewertet. Die Deklaration definiert das Recht indigener Völker frei über ihren politischen Status und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu bestimmen. Darüber hinaus werden Indigene sowohl individuell als auch kollektiv als Rechtssubjekte definiert (Vgl. Yrigoyen 2009: 23, Sanchez 2008: 1; Clavero 2011a). In Bezug auf die Partizipation und Konsultation indigener Völker findet sich eine Reihe von Artikeln die in Folge näher dargestellt werden (Vgl. Anaya 2009a: 13; Sanchez 2008; Consejo de Derechos Humanos: 2010: 10). Im Artikel 18 und 19 geht es um die Partizipation bei Entscheidungen die die Rechte der Indigenen beeinflussen:

Artikel 18 UNO-Deklaration

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 UNO-Deklaration

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

¹³ Artikel 7.1 ILO-Übereinkommen 169: "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."

Während in den Artikeln 18 und 19 allgemein das Recht auf Konsultationen normiert wird, geht der Artikel 32 speziell auf Entwicklungsprojekte ein welche zur Nutzung oder Gewinnung von natürlichen Ressourcen dienen (Vgl Yrigoyen 2009: 28).

Artikel 32.2 UNO-Deklaration

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

Neben diesen allgemeinen Artikeln zur Konsultation sind in den Artikeln 10, 15, 17, 28, 29, und 30 spezielle Themen und Sachverhalte wie die Umsiedlung von Indigenen, die Rechte indigener Kinder, die Ablagerung von giftigen Substanzen und die Präsenz des Militärs auf indigenem Land verankert (Vgl. Anaya 2009a: 13; Consejo de Derechos Humanos 2010: 10).

Ziel der Deklaration ist es grundsätzlich die Einwilligung der Indigenen bezüglich der konkreten Maßnahmen oder Aktivitäten zu erlangen. Kommt es im Zuge der Konsultation zu einem Abkommen zwischen Staat und Indigenen ist dieses rechtlich bindend (Vgl. Yrigoyen 2009: 28). Können sich beide Seiten nicht einigen, liegt es am Staat eine Entscheidung zu treffen. Diese Entscheidung darf nicht willkürlich sein bzw. muss von staatlicher Seite eine Begründung vorliegen. Bei verschiedenen spezifischen Situationen ist der Konsens der Betroffenen nicht nur ein Ziel sondern eine Anforderung. Zu diesen Fällen zählen die Umsiedlung von Gemeinschaften, die Ablagerung von giftigen Abfällen, militärische Aktivitäten auf indigenem Land und die Ausbeutung von Bodenschätzen und Wasservorkommen. Auch in diesen Fällen ist ein Abkommen zwischen Staat und Indigenen rechtlich bindend (Vgl. Yrigoyen 2009: 28ff).

2.2.3 Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofes

Obwohl das ILO-Übereinkommen 169 und die UNO-Deklaration über die Rechte indigener Völker zu den wichtigsten Rechtsquellen für indigene Rechte unserer Zeit zählen, sind sie nicht die einzigen Ausgangspunkte für ein Recht auf Konsultationen. In der Praxis spielt die Anwendung und Auslegung dieser Normen durch Gerichte bzw. die Kommentierung durch internationale Instanzen wie der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte oder den Kontrollorganismen der ILO eine wesentliche Rolle. Die Rechtsprechung durch den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte verwandelt die Garantie auf Konsultationen in ein interamerikanisches Recht, egal ob das ILO-Übereinkommen 169 von einem bestimmten Land ratifiziert wurde oder nicht (Vgl. Clavero 2011a: 4; Yrigoyen 2009: 13, 16).

Eine der wichtigsten Entscheidungen zum Thema Recht auf Konsultationen hat der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall Saramaka gegen Surinam getroffen¹⁴ (Vgl. Anaya 2009a: 15).

Grundsätzlich geht es bei dem genannten Fall um Landrechte und die Nutzung von natürlichen Ressourcen durch die Vergabe von Konzessionen. Das Gericht entscheidet, dass das Recht auf Eigentum, welches im Artikel 21 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention verankert ist, beschränkt werden kann, wenn ein soziales Interesse zur Nutzung besteht. Um zu sichern, dass eine Einschränkung keine substanziellen Folgen für ein Volk haben, müssen aber verschiedene Anforderungen erfüllt werden. Der Staat muss eine effektive Partizipation der betroffenen Indigenen bei jedem Entwicklungsvorhaben, jeder Investition oder Abbau bzw. Förderung innerhalb ihres Territoriums sicherstellen. Weiters müssen vor der Vergabe einer Konzession unabhängige Studien zu den sozialen und ökologischen Auswirkungen durchgeführt werden. Außerdem nennt das Gericht in seiner Entscheidung konkrete Situationen wann ein Staat Indigene konsultieren muss. Zu diesen Situationen zählen folgende Maßnahmen: der Prozess der Demarkierung, die rechtliche Anerkennung des Landes für ein Volk, der Prozess über legislative und administrative Maßnahmen, welche notwendig sind um das

¹⁴ Die Entscheidung des Interamerikanischen Gerichtshofes findet sich unter: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/09/surinameiachr-saramakajudgmentnov07eng.pdf> [Letzter Zugriff am 19.11.2011]

Recht auf Konsultationen anzuerkennen bzw. zu garantieren, die Durchführung von Studien bezüglich der sozialen und ökologischen Auswirkungen und jegliche Einschränkung des Rechtes auf Eigentum vor allem durch Entwicklungspläne und Investitionen (Vgl. Fundación para el Debido Proceso Legal 2010: 2ff).

Darüber hinaus sagt das Gericht, dass bei Megaprojekten, Großinvestitionen und Entwicklungsplänen, welche die Lebensform der Völker durch beispielsweise Umsiedlung beeinflussen, eine Konsultation nicht ausreicht. Bei den genannten Situationen und Fällen ist die Zustimmung der Betroffenen notwendig (Vgl. Yrigoyen 2009: 30f, Fundación para el Debido Proceso Legal 2010; 10).

2.2.4 Konsultation im nationalen Kontext

An dieser Stelle soll kurz auf die rechtliche Implementierung von Konsultationen in Kolumbien, Ecuador und Peru eingegangen werden. Die folgende Darstellung ist keine tiefgreifende Analyse der einzelnen nationalen Kontexte, zeigt aber wie ein Recht auf Konsultationen rechtlich verankert werden kann.

2.2.4.1 Kolumbien

Kolumbien hat das Recht auf Konsultationen auf verschiedenen Ebenen verankert. Der Artikel 330¹⁵ der Verfassung aus dem Jahr 1991 garantiert den indigenen Völkern Kolumbiens das Recht auf Konsultationen bei Entscheidungen in Bezug auf natürliche Ressourcen auf indigenem Territorium. Außerdem hat Kolumbien rechtliche Rahmenbedingungen in Form von Dekreten geschaffen um eine Umsetzung von Konsultationen zu gewährleisten. Das Dekret 1397 von 1996 verpflichtet den Staat indigene Gemeinschaften, Völker oder Organisationen bei jeglichem Projekt oder Entwicklungsplan auf ihrem Territorium mit einzubeziehen und zu konsultieren. Im Dekret 1320 aus dem Jahr 1998 wird diese Verpflichtung erweitert indem Konsultationen auch in Bezug auf Land ohne indigene Eigentumstitel durchgeführt werden müssen (Vgl. Fundación para el Debido Proceso Legal 2010: 22ff).

¹⁵ Artikel 330 Verfassung Kolumbiens 1991: „La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.“

Obwohl Kolumbien als Land gilt, in dem indigene Rechte allgemein und Konsultationen im Speziellen respektiert werden, gibt es sowohl auf normativer Ebene als auch in der Praxis Kritik. So wurde beispielsweise das Dekret 1320 erlassen ohne die indigenen Völker vorher zu konsultieren. Darüber hinaus wird die darin festgelegte Vorgehensweise bei Konsultationen in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Zeit kritisiert (Vgl. Fundación para el Debido Proceso Legal 2010: 22, Amparo 2010: 58ff).

2.2.4.2 Ecuador

In der Verfassung Ecuadors aus dem Jahr 2008 werden zwei Arten von Konsultationen festgelegt: die erste Kategorie bezieht sich auf Konsultationen zur Umwelt welche der gesamten Bevölkerung zustehen¹⁶. Die zweite Kategorie hat als Grundlage das ILO-Übereinkommen 169 und sieht Konsultationen bei der Ausbeutung nicht-erneuerbarer Ressourcen auf indigenen Territorien vor (Vgl. Guaranda 2009: 142ff; Fundación para el Debido Proceso Legal 2010: 31ff):

Artikel 57 (7) Verfassung Ecuadors

La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Obwohl beide Kategorien von Konsultationen bereits in der Verfassung von 1998 festgelegt wurden, kam es nie zu einer Verabschiedung von Gesetzen diesbezüglich. Lediglich die Artikel 28 und 29 der *Ley de Gestión Ambiental* beziehen sich auf Konsultationen im Artikel 88 der alten Verfassung. Dieser Artikel wiederum behandelt nur die allgemeine Konsultation. Somit wurde kein Gesetz zur indigenen Konsultation verabschiedet. Auf gesetzlicher Ebene gibt es daher keine Unterscheidung zwischen indigener und allgemeiner Konsultation. Weiters wird im Artikel 57 weder garantiert

¹⁶ Artikel 398 Verfassung Ecuadors: „Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente.“

dass die Meinungen der Konsultierten vom Staat berücksichtigt werden noch dass ein Konsens mit den Indigenen gesucht wird (Vgl. Guaranda 2009: 147ff).

2.2.4.3 Peru

Peru hat das ILO-Übereinkommen 169 im Jahr 1994 ratifiziert und daraufhin einige Dekrete und Gesetze zu Konsultationen erlassen bzw. diese diesbezüglich reformiert. Die wichtigste Gemeinsamkeit dieser Rechtsnormen sind die Defizite gegenüber den internationalen Standards. All dies sollte sich durch die *Ley del Derecho a la Consulta a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* ändern. Das Gesetz zu Konsultationen wurde zwar bereits im Mai 2010 vom peruanischen Kongress angenommen danach aber durch das Veto des Präsidenten gestoppt. Erst im September 2011 wurde es endgültig erlassen. Das Gesetz beinhaltet den Konsens als Ziel von Konsultationen, welcher wiederum für den Staat aber auch die betroffenen Indigenen verbindlich ist. Das Recht auf ein Veto bleibt den indigenen Völkern Perus aber auch durch das neue Gesetz verwehrt (Vgl. Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011, Fundación para el Debido Proceso Legal 2010: 37ff, Clavero 2010a, Urteaga 2009: 123ff).

Dass ein derartiges Gesetz in Peru überhaupt diskutiert und verabschiedet wurde ist aber nicht der Initiative des Staates zuzuschreiben. Viel mehr waren dafür die sozialen Konflikte verantwortlich. So gesehen ist das Gesetz ein Ausgangspunkt für eine Erneuerung der politischen Praktiken und institutionellen Strukturen unter Partizipation der indigenen Völker (Vgl. Clavero 2011b).

Die kurze Darstellung der drei Länderbeispiele hat verdeutlicht, dass die Umsetzung des Rechtes auf Konsultationen in den einzelnen Fällen zwar Parallelitäten aber auch Differenzen aufweist. Insbesondere auf welcher Ebene die internationalen Menschenrechtsstandards in das nationale Rechtsgefüge anerkannt wurden (Vgl. Yrigoyen 2009: 14).

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass das Recht auf Partizipation und vor allem das Recht auf Konsultationen sowohl im internationalen als auch im nationalen Rahmen in der einen oder anderen Form festgeschrieben ist. Obwohl das ILO-Übereinkommen 169 der Ausgangspunkt für ein indigenes Recht auf Konsultationen

war, hat sich dieses durch neue Normen der UNO Deklaration über indigene Völker und die Rechtsprechung im Rahmen des Interamerikanischen Menschenrechtssystems weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung ist besonders prägend, wenn es um das Ziel von Konsultationen geht (Vgl. Clavero 2011a: 1f).

Gemäß den untersuchten Rechtsquellen ist es zumindest das Ziel durch Konsultationen einen Konsens zwischen den beteiligten Akteuren zu erreichen. Ein Konsens kann aber nicht nur das Ziel sondern in bestimmten Situationen auch eine unbedingte Anforderung sein. Die Unterscheidung zwischen Konsens als Ziel und Konsens als Anforderung ist von großer Bedeutung. In den meisten Fällen wo konsultiert wird, ist es ausreichend wenn versucht wird einen Konsens zu erlangen. Wird also am Ende der Konsultation kein Konsens erreicht, ist diese trotzdem gültig. Geht es aber um fundamentale Rechte oder wird gar die Integrität von Indigenen gefährdet, ist das Recht auf einen vorhergehenden, freien und fundierten Konsens verankert. Mit anderen Worten ist in solchen Fällen - beispielsweise der Umsiedlung von Indigenen - der Konsens eine unbedingte Anforderung. Wird diese Anforderung nicht erfüllt, ist auch der zugrunde liegende Konsultationsprozess ungültig (Vgl. Yrigoyen 2009: 30f, MacKay 2004: 17ff). Hierbei ist festzuhalten, dass die Konsultation als Prozess und der Konsens als Ergebnis dieses Vorganges je nach Rechtsquelle voneinander getrennt oder als Einheit gesehen werden. Im ILO-Übereinkommen 169 ist der Konsens meist nur ein Ziel nicht aber eine unbedingte Anforderung. Nur in speziellen Fällen muss ein Konsens erreicht werden um der zugrunde liegenden Konsultation Gültigkeit zu verleihen. In der UNO-Deklaration wiederum ist der Konsens keine Ausnahme sondern er wird zur Regel und damit enorm gestärkt. Wie es zu dieser Diskrepanz kommt, wird anhand des Themas Selbstbestimmung ersichtlich. Im Gegensatz zum ILO-Übereinkommen 169 ist das Recht auf Selbstbestimmung in der Deklaration ausdrücklich verankert. In der Deklaration sind alle Rechte indigener Völker Ausdruck des Rechtes auf Selbstbestimmung¹⁸. Ferner werden Konsultationen als Vehikel zur Erreichung von Konsens und zur Garantie der anderen Rechte Indigener gesehen (Vgl. Clavero 2011a: 2f).

Es ist fraglich warum Indigene Völker nicht bei allen Konsultationen - unabhängig vom jeweiligen Kontext - das Recht auf einen Konsens haben. Wird der Konsens nur als Ziel gesehen, werden Konsultationen sowohl auf normativer als auch auf

¹⁸ Zur Verbindung zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung und Konsultation siehe Abschnitt 2.5.1 S. 41

praktischer Ebene wesentlich eingeschränkt. Für Clavero (2011a) ist der Konsens bei Konsultationen die Konstante. Ohne Konsens sei das Recht auf Konsultationen keine Garantie für die im ILO-Übereinkommen 169 und der UNO-Deklaration über indigene Völker verankerten substantiellen Rechte (Clavero 2011a: 5).

Die erste Darstellung der rechtlichen Grundlagen für ein Recht auf Konsultationen war zugleich eine Einführung zu den Anforderungen welche Konsultationen erfüllen sollen. Konsultationen müssen vorhergehend sein – eine zeitliche Komponente -, im guten Glauben durchgeführt werden und wie bereits beschrieben ist es zumindest das Ziel einen Konsens über die geplanten Aktivitäten und Maßnahmen zu erreichen. Diese Einführung und Kurzdarstellung lässt jedoch viele Fragen offen. Aus diesem Grund soll im folgenden Abschnitt eine tiefgreifende Analyse der Anforderungen an Konsultationsprozesse dieses unvollständige Bild komplettieren.

2.3 Anforderungen an Konsultationen

Die bereits genannten Rechtsquellen bilden nicht nur die Basis für ein Recht auf Konsultationen sondern bieten darüber hinaus eine Fülle an Anforderungen bzw. Anhaltspunkten wie Konsultationen durchgeführt werden müssen.

2.3.1 Grundvoraussetzungen für eine Konsultation

Eine grundlegende Frage ist welche Voraussetzungen bzw. Situation gegeben sind, damit eine Konsultation durchgeführt werden muss¹⁹. Betrachtet man die entsprechenden Artikel des ILO-Übereinkommens 169 und der Deklaration der UNO wird deutlich, dass diese sehr breit ausgelegt werden können. Es wird sehr allgemein festgelegt, dass Konsultationen durchgeführt werden müssen, wenn Maßnahmen geplant sind, die Indigene direkt betreffen. Wie bereits beschrieben besagt der Artikel

¹⁹ Eine grundlegende Anforderung ist, dass es sich um Indigene handelt. Die Selbstidentifizierung als indigen ist hierbei das subjektive Element. Gemäß dem objektiven Element nach Artikel 1 des ILO-Übereinkommens 169 sind Indigene die Nachfahren der Völker vor den aktuellen Staaten welche ihre kulturellen Besonderheiten beibehalten (Vgl. Yrigoyen 2009: 15; Figueroa 2007: 33)

6 des ILO-Übereinkommens, dass indigene Völker bei gesetzgeberischen oder administrativen Maßnahmen, die sie unmittelbar berühren können, konsultiert werden müssen. Die UNO Deklaration über Indigene Völker bekräftigt diese Ansicht und verlangt Konsultationen bei der Adoption oder Anwendung von legislativen oder administrativen Maßnahmen, die Indigene betreffen²⁰.

Diese weite Auffassung von Konsultationen bedeutet theoretisch, dass es bei fast allen Maßnahmen, ob ihres kulturellen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Charakters, zu entsprechenden Konsultationsprozessen kommen muss. Eine genauere Betrachtung bzw. Analyse der unterschiedlichen Rechtsquellen und Rechtssprechungen bezüglich des Rechts auf Konsultationen schärft diese Ansicht und grenzt den Anwendungsbereich ein (Vgl. Anaya 2009a: 16f, CDES 2006: 37f):

Konsultationen sind immer dann anzuwenden, wenn eine Entscheidung des Staates die indigenen Völker auf eine Art und Weise betrifft wie sie von anderen Individuen bzw. der allgemeinen Bevölkerung und der Gesellschaft des Staates nicht wahrgenommen wird. Dies ist vor allem gegeben, wenn die geplante Entscheidung oder Maßnahme mit den besonderen Interessen und Umständen der indigenen Völker in Widerspruch geraten. Weiters aber auch wenn es um die Auswirkungen von Maßnahmen geht die einen größeren Teil der Bevölkerung eines Landes betreffen kann, wie zum Beispiel bei der Verabschiedung von Gesetzen. Anaya (2009a) nennt hier das Beispiel der Gesetzgebung bezüglich der Landnutzung oder der natürlichen Ressourcen, welche allgemein Auswirkungen haben kann, aber zeitgleich die Interessen der indigenen Völker aufgrund ihrer traditionellen Formen des Landbesitzes und kulturellen Verbindungen zu Land und Ressourcen auf spezielle Art und Weise betrifft (Vgl. Anaya 2009a: 16f; 23).

Konkrete Situationen im Zusammenhang mit natürlichen Ressourcen betreffen die Vergabe von Konzessionen zur Nutzung von Ressourcen oder die Realisierung von Groß- oder Entwicklungsprojekten wie zum Beispiel die Errichtung eines Staudammes (Vgl. Anaya 2009a: 20). Dies verdeutlicht, dass es hier nicht nur um Projekte und Vorhaben geht bei denen natürliche Ressourcen genutzt oder gewonnen werden, sondern auch um solche wo natürliche Ressourcen beschädigt, gefährdet oder deren Qualität gemindert werden. Die Tatsache, dass Konsultationen zum Thema natürliche Ressourcen nicht nur bei konkreten einzelnen Projekten

²⁰ Siehe dazu 2.2.2 ab S. 15

sondern auch bei der Entstehung von spezifischen Rechtsnormen oder der Vergabe von Konzessionen stattfinden müssen, unterstreicht folgendes: wichtig sind bei diesen Konsultationen nicht nur die speziellen Normen in Bezug auf natürliche Ressourcen, sondern auch die allgemeinen Normen zum Thema Konsultationen welche in den beschriebenen Rechtsquellen verankert sind.

Konsultationen sind wie bereits erwähnt nicht nur bei eben genannten Fällen sondern auch bei politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen Maßnahmen etc. verpflichtend. Das Beispiel der natürlichen Ressourcen verdeutlicht aber, dass bei einer Konsultation nicht nur ökologische oder wirtschaftliche Aspekte, sondern auch soziale und kulturelle Elemente berücksichtigt werden müssen (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 84f).

Manche Regierungen und Staaten glauben bzw. wollen glauben, dass eine Grundvoraussetzung für ein Recht auf Konsultationen der Besitz von offiziellen Landtiteln ist. Dies wäre eine Einschränkung dieses Rechtes die keineswegs begründet ist. Entscheidend ist in diesem Fall ob das betroffene Land von Indigenen auf irgendeine Art und Weise genutzt oder bewohnt wird und nicht ob diese rechtskräftige Landtitel besitzen. Begründet wird dies dadurch, dass territoriale Rechte wie sie auch im ILO-Übereinkommen 169 verankert sind²² über die von Staaten anerkannten Landrechten hinausgehen können. Folglich ist das Vorhandensein von offiziellen oder staatlich deklarierten Landtiteln kein Kriterium um für oder gegen Konsultationen zu entscheiden. Wenn nun Staaten zu Unrecht behaupten, dass Landtitel oder Landrechte entscheidend sind um Konsultationen zu gewähren, muss dies als Versuch angesehen werden, dieses international anerkannte Menschenrecht zu beschneiden oder gar zu verletzen (Vgl. MacKay 2004: 36, Anaya 2009a: 17, 23; Figueroa 2007: 33).

²² Art. 13.1 ILO-Übereinkommen 169: „Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Teils des Übereinkommens haben die Regierungen die besondere Bedeutung, die die Beziehung der betreffenden Völker zu dem von ihnen besiedelten oder anderweitig genutzten Land oder den von ihnen besiedelten oder anderweitig genutzten Gebieten, oder gegebenenfalls zu beiden, für ihre Kultur und ihre geistigen Werte hat, und insbesondere die kollektiven Aspekte dieser Beziehung, zu achten.“

2.3.2 Angemessene Konsultationen

Nachdem geklärt wurde welche Kriterien entscheidend sind, damit eine Konsultation stattfinden muss, wird nun analysiert welche Anforderungen bzw. Voraussetzungen Konsultationen in der Praxis erfüllen müssen.

Das ILO-Übereinkommen 169 spricht in diesem Zusammenhang davon, dass Konsultationen und deren Durchführung in einer den Umständen entsprechend angemessenen Form stattfinden muss (Artikel 6 ILO-Übereinkommen). Außerdem sollen Konsultationen über angemessene Vorgänge durchgeführt werden (Vgl. Anaya 2009b: 40; CDES 2006: 37). Welche Elemente einer Konsultation einen angemessenen Charakter verleihen bzw. Teil von angemessenen Vorgängen sind soll im folgenden Abschnitt näher analysiert werden.

Bevor auf die einzelnen Komponenten einer angemessenen Konsultation eingegangen wird, ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass beispielsweise im ILO-Übereinkommen 169 einerseits angemessene Vorgänge etc. verlangt werden, andererseits im Artikel 34²³ die praktische Umsetzung des Übereinkommens offen gelassen bzw. nicht näher definiert wird. Damit wird den jeweiligen Staaten bei der Durchführung von Konsultationen hohe Flexibilität gewährt. Diese flexible Ausgangslage soll nicht die Manipulation oder beabsichtige Einschränkung von Konsultationen fördern. Ganz im Gegenteil soll es dadurch möglich werden auf spezifische Situationen und Umstände eingehen zu können (Anaya 2009b: 40). Dem ist hinzuzufügen, dass trotz der angesprochenen Flexibilität ein systematischer und transparenter Ablauf von Konsultationen gefordert wird. Ein formalisierter, transparenter, systematischer und damit wiederholbarer Konsultationsprozess verhindert Willkür und damit Konflikte und gibt darüber hinaus Rechtssicherheit (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 76; Anaya 2009b: 43). Um dies zu gewährleisten muss laut Anaya (2009a) der Staat per Gesetz definieren wie in bestimmten Situationen Konsultationen durchgeführt werden müssen (Vgl. Anaya 2009a: 23). An dieser Stelle muss jedoch noch einmal auf die Flexibilität Bezug genommen werden. Diese hat nicht nur den Sinn auf spezifische Situationen eingehen zu können. Viel mehr soll sie den betroffenen indigenen Völkern die Möglichkeit geben die

²³ Artikel 34 ILO-Übereinkommen 169: „Art und Umfang der zur Durchführung dieses Übereinkommens zu treffenden Maßnahmen sind flexibel zu gestalten, wobei auf die besonderen Verhältnisse jedes Landes Rücksicht zu nehmen ist.“

Rahmenbedingungen und Grundwerte von Konsultationen in ihrem nationalen bzw. regionalen Kontext nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen. Im Zuge einer Konsultation zum Konsultationsprozess sollen durch die Zusammenarbeit verschiedener Akteure wie Staat und Indigene gemeinsame Ziele und Mechanismen für alle weiteren Konsultationen erarbeitet werden²⁵. Anders formuliert muss das Design bzw. die Rahmenbedingungen für Konsultationen selbst das Ergebnis eines ersten Konsultationsprozesses mit aktiver Beteiligung der betroffenen indigenen Völker sein. Das Ergebnis der angesprochenen Zusammenarbeit und dieser ersten Konsultation ist bindend (Vgl. Figueroa 2007: 35f, Whiteman, Mamen 2002: 77f, Anaya 2009b: 43).

Verschiedene Interessen der einzelnen beteiligten Akteure und grundlegende Unterschiede bei Werten, Wahrnehmung von zum Beispiel Zeit und kulturell und sozial bedingten Referenzsystemen machen diese Aufgabe sehr komplex. Trotz der Schwierigkeit einen Konsens über die Rahmenbedingungen einer Konsultation zu erlangen, ist es aber von großer Bedeutung, dass dies schlussendlich gelingt. Denn nur so können aus Sicht aller beteiligten Akteure angemessene Konsultationen möglich sein (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 77; Anaya 2009b: 41).

2.3.3 Zeitpunkt und Zeitdauer bei Konsultationen

Konsultationen müssen durchgeführt werden bevor eine Entscheidung getroffen wird. Dies ist eine sehr vage und offene Formulierung welche viel Spielraum für unangemessene Manipulationen offen lässt. Einerseits wird nicht klar dargelegt wann Konsultationen durchgeführt werden müssen, andererseits wird ebenso wenig spezifiziert wie viel Zeit für diese zur Verfügung stehen muss. Auch bei dieser Fragestellung ist der flexible Charakter von Konsultationen zu berücksichtigen, da aufgrund der spezifischen Situation und der durchzuführenden Maßnahme bzw.

²⁵ Die Methodologie ist ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die vielen Anforderungen, die auf den folgenden Seiten analysiert werden. Einerseits kann die angewandte Methodologie dazu beitragen die Anforderungen an Konsultationen zu erfüllen, andererseits aber auch genau das Gegenteil forcieren. Somit ist die Methodologie wieder im Zusammenspiel der Akteure zu definieren. Mögliche praktische Varianten sind Workshops, Seminare, Interviews, Fokusgruppen, Umfragen, Meetings, Foren etc. Vor allem kulturelle Besonderheiten wie mündliche Überlieferungen und sprachliche Aspekte sollten hierbei Berücksichtigung finden (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 85f). Die angewandten Methoden müssen eine systematische Konsultation ermöglichen. Anaya (2009b) erwähnt hier das Beispiel der Anhörungen, welche für ihn nicht als Konsultationen anzusehen sind, da sie keinen fortwährenden Austausch mit dem Ziel eines Abkommens darstellen (Anaya 2009b: 38)

deren Reichweite sowohl der Zeitpunkt als auch die Zeitdauer einer Konsultation beeinflusst werden. Je nach Komplexität und Reichweite einer angestrebten Maßnahme unterscheidet sich die Dauer von der Idee bis zur endgültigen Durchführung dieser. Unabhängig davon ob nun aber eine Maßnahme oder ein Projekt aufwendig und komplex bzw. die indigene Bevölkerung eines gesamten Staates oder nur eine bestimmte Gemeinschaft betrifft, weisen Projekte im allgemeinen bestimmte Ablaufphasen wie die Ideenfindung, Planung, Entscheidungsfindung, Durchführung und Evaluierung auf²⁷. Es macht einen Unterschied ob die Betroffenen bereits bei der Planung oder aber erst kurz vor der Durchführung eines Projektes eingebunden werden. Die Kontrollorgane der ILO interpretieren die Anforderung an eine Konsultation so, dass diese so früh wie möglich durchgeführt werden muss. Dadurch werden betroffene indigene Völker oder Gemeinschaften möglichst früh in den Prozess eingebunden (Vgl. Anaya 2009b: 37). Dies bedeutet, dass die Partizipation mittels einer Konsultation nicht erst vor der unmittelbaren Durchführung einer Maßnahme, sondern vor der Entscheidungsfindung erfolgen muss. Andernfalls ist die konkrete Konsultation nicht mit dem Prinzip der Gutgläubigkeit²⁸ welches sowohl im ILO-Übereinkommen 169 als auch in der UNO Deklaration verankert ist vereinbar (Vgl. Figueroa 2007: 30).

Anaya (2009a) und Figueroa (2007) gehen soweit und meinen, dass die Betroffenen nicht nur vor der eigentlichen Entscheidung sondern in allen Phasen des Entscheidungsfindungsprozesses partizipieren sollen (Vgl. Anaya 2009a: 20; Figueroa 2007: 30). Diese Ansicht wird durch die Meinung des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte bestätigt, der im Fall Saramaka gegen Surinam entscheidet, dass Konsultationen in den ersten Etappen der Planung stattfinden müssen (Vgl. Anaya 2009b: 37).

Diese Ansicht verdeutlicht zudem, dass Konsultationen keine einmaligen Ereignisse bzw. Verpflichtungen darstellen, sondern eingebettet in einen kontinuierlichen Prozess einen fundamentalen Bestandteil von Partizipation darstellen. Dies wiederum bedeutet, dass eine Einbindung der betroffenen Gemeinschaften oder Völker nicht nur so früh wie möglich, sondern auch auf allen Ebenen gewährleistet werden muss. Diese Kontinuität der Partizipation soll auch die Chance auf einen Konsens erhöhen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass selbst wenn

²⁷ Der spezifische Projektzyklus muss auf jeden Fall berücksichtigt werden (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 88)

²⁸ Das Prinzip der Gutgläubigkeit wird in weiterer Folge noch genauer analysiert, siehe 2.3.7 ab S. 34

kein Übereinkommen bzw. Konsens erreicht wird, die fortlaufende Partizipation der Indigenen zumindest ermöglicht werden muss (Vgl. Figueroa: 2007: 27, 29f, Yrigoyen 2009: 25f).

Im konkreten Fall der Ressourcengewinnung könnte dies laut ILO folgende Phasen umfassen: Die Vergabe von Konzessionen zur Gewinnung von Ressourcen auf indigenen Territorien; die Vorbereitung und Durchführung von Umweltstudien, die Definition von Erträgen und Mechanismen wie diese gerecht verteilt werden, die Überwachung Monitoring der Verpflichtungen sowie die Evaluierung nach Projektende, was Aktivitäten zur Rehabilitierung der Umwelt und Kompensation für Schäden beinhaltet (Vgl. Cruz 2005: 14ff; Figueroa 2007: 30; Anaya 2009a: 20).

Was passiert nun, wenn bestimmte Elemente oder Aspekte des Projektes oder der Maßnahme verändert werden nachdem die Konsultation bereits durchgeführt wurde? Im Sinne der fortlaufenden Partizipation wäre in solch einem Fall eine neuerliche Konsultation eingebettet in den größeren Prozess notwendig. Dies würde es den Betroffenen erlauben die Änderungen zu bewerten und dementsprechend zu reagieren (Vgl. MacKay 2004: 36).

Sowohl der Zeitrahmen als auch die Kontinuität spielen bei der Frage einer angemessenen Konsultation eine wichtige Rolle. Der Faktor Zeit beinhaltet aber nicht nur die Frage zu welchem Zeitpunkt Konsultationen stattfinden sollen, sondern auch wie viel Zeit den Betroffenen gewährt wird um sich über die jeweilige Maßnahme im klaren zu werden, sich zu positionieren und in weiterer Folge eine Entscheidung zu treffen wie sie dieser gegenüber stehen. Folglich muss den betroffenen Indigenen genügend Zeit zur Verfügung stehen um den Vorschlag oder die Maßnahme zu verstehen und zu analysieren (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 76; Figueroa 2007: 27).

Wie viel Zeit nun ausreichend ist um dies zu gewährleisten ist einmal mehr von der konkreten Situation und den Rahmenbedingungen abhängig. Anaya (2009b) verweist in Bezug auf den Zeitrahmen einer Konsultation auf die kulturellen und sozialen Besonderheiten indigener Völker. Für ihn muss genügend Zeit zur Verfügung stehen damit indigene Völker ihre Prozesse der Entscheidungsfindung durchführen können und einer ihren kulturellen und sozialen Modellen entsprechenden Art effektiv bei getroffenen Entscheidungen partizipieren können. Werden diese Aspekte nicht berücksichtigt, sei es unmöglich die grundlegenden Anforderungen von Konsultationen und Partizipation zu erfüllen (Vgl. Anaya 2009b: 42).

Diese Ansicht unterstreicht die Schwierigkeit - ausgehend von einer westlichen Denk- und Sichtweise - einen angemessenen Zeitrahmen für Konsultationen festzulegen. Folglich kann dies auch nur in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Indigenen erreicht werden.

2.3.4 Akteure: Verpflichtungen und Aufgaben

Bis zu diesem Zeitpunkt der Arbeit wurden bereits verschiedene Aspekte einer angemessenen Konsultation angesprochen und analysiert. Oft wurden bislang dabei Elemente erwähnt ohne Verantwortungen und Pflichten bezüglich dieser zu konkretisieren. Der folgende Abschnitt soll dieser Aufgabe nachkommen und einerseits die beteiligten Akteure eines Konsultationsprozesses und deren Beziehung zueinander analysieren, andererseits die Aufgaben dieser genauer beleuchten. Durch diesen weiteren Schritt der Analyse sollen die bereits besprochenen Aspekte und Elemente einer angemessenen Konsultation durch weitere ergänzt werden.

Ein Konsultationsprozess kann ein Aktionsfeld für unterschiedliche Akteure mit oftmals entgegen gesetzten Partikularinteressen darstellen. Dazu gehören der Staat, indigene Gemeinschaften oder Völker, Unternehmen, regionale oder internationale Nicht-Regierungsorganisationen und internationale Organisationen mit wirtschaftlichem und/oder politischem Charakter wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds aber auch die UNO. All diese Akteure versuchen im Laufe eines Projektzyklus und damit auch bei Konsultationen mehr oder weniger ihre eigenen Interessen hervorzuheben bzw. durchzusetzen (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 65f).

Hierbei ist grundsätzlich festzuhalten, dass eine Konsultation ein kommunikativer Prozess zwischen dem Staat und den betroffenen indigenen Gemeinschaften oder Völkern ist. Der bereits zitierte Artikel 6 des ILO-Übereinkommens 169 besagt, dass es Aufgabe der Regierungen ist die betroffenen Völker zu konsultieren³⁰ (Vgl. Figueroa 2007: 25). Diese Aufgabe kann unter keinen Umständen an Dritte, also beispielsweise an Unternehmen delegiert werden. Die Konsultation kann selbst dann nicht ausgelagert werden, wenn die geplante Aktivität von Privaten durchgeführt wird. Der Staat hat also die Verpflichtung Konsultationen durchzuführen, um im weiteren

³⁰ Art. 6 ILO-Übereinkommen 169: "Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens haben die Regierungen die betreffenden Völker durch geeignete Verfahren und insbesondere durch ihre repräsentativen Einrichtungen zu konsultieren"

Sinne die Interessenskonflikte zwischen Indigenen und Unternehmen auszugleichen. Durch die Verantwortung des Staates soll außerdem Manipulation durch Unternehmen verhindert und somit das Zustandekommen eines freien Konsens ermöglicht werden (Vgl. Figueroa 2007: 25; Anaya 2009a: 20f, MacKay 2004: 32f).

In der Praxis sind Staaten und die verantwortlichen Regierungen aber nicht immer die vermeintlich neutralen Akteure, die sie eigentlich sein sollten. Es ist möglich, dass sie auf der einen Seite eine schwache Position gegenüber Unternehmen einnehmen bzw. sich bewusst aus dem Prozess zurückziehen. Auf der anderen Seite fördern Regierungen oft bewusst die Projekte von privaten Unternehmen um Investitionen nicht zu gefährden (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 67f).

2.3.5 Informationen und Zugang zum Konsultationsprozess

Der Staat hat einerseits die Aufgabe unparteiisch und objektiv zu sein, andererseits dem Konsultationsprozess Sicherheit zu geben. Darüber hinaus muss er aktiv die Möglichkeit einer angemessenen Partizipation der Indigenen gewährleisten (Vgl. Amparo: 13f). Dazu zählt auch den betroffenen Indigenen einen Zugang zu notwendigen und grundlegenden Informationen zu ermöglichen. Ohne Informationen ist es unmöglich eine Entscheidung bezüglich der geplanten Maßnahme oder Aktivität zu treffen. Die Information muss zugänglich aber auch verständlich sein. Ist es notwendig beispielsweise ökologische oder soziale Studien durchzuführen, sollen diese erstens vom Staat erstellt und zweitens den betroffenen Indigenen zur Verfügung gestellt werden. Vollständige und objektive Information, bzw. genügend Zeit um diese zu verstehen um folglich Beobachtungen anzustellen, sind ein fundamentales Element von Konsultationen. In Bezug auf die Verständlichkeit der Informationen ist auch der sprachliche Aspekt zu berücksichtigen (Vgl. Amparo: 15f; MacKay 2004: 34; Anaya 2009a: 20; Cruz 2005: 15f).

Diese Aufgabe des Staates ist jedoch kritisch zu hinterfragen, da eine reine Versorgung mit Informationen einem Konsultationsprozess nicht gerecht werden kann³³. Eine Degradierung von Konsultationen zu reinen Informationsveranstaltungen verhindert einen aufrichtigen Dialog zwischen Staat und Indigenen (Vgl. Anaya 2009b: 38).

³³ Siehe auch die verschiedenen Stufen von Partizipation auf S.11. Information ist eine einseitige punktuelle Handlung, während Konsultationen auf einem gegenseitigen Dialog aufbauen.

Im Zusammenhang mit den Informationen zu den geplanten Projekten oder Maßnahmen und vor allem der Möglichkeit diese zu verstehen muss das Thema Kapazitätsbildung berücksichtigt werden. Bei der Gewinnung oder Nutzung von natürlichen Ressourcen geht es häufig um höchst komplexe technische Zusammenhänge. Um eine Entscheidung für oder gegen eine Maßnahme zu treffen, müssen Indigene diese Zusammenhänge verstehen. NGOs sind in dieser Situation oft eine wichtige Anlaufstelle für indigene Gemeinschaften da sie als Wissensbasis fungieren und technische Unterstützung zur Verfügung stellen können. Zudem können NGOs auch bei der Kapazitätsbildung der betroffenen Indigenen eine wichtige Rolle spielen (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 69; 83). Eine Schulung vor der eigentlichen Konsultation betrifft aber nicht nur Indigene sondern auch verantwortliche Personen im Dienste des Staates (Vgl. Amparo: 13; Whiteman, Mamen 2002: 79f).

Der Staat hat in Bezug auf Informationen nicht nur die Verpflichtung diese zur Verfügung zu stellen sondern darüber hinaus die Aufgabe die aktive Teilnahme der Betroffenen zu fördern. Ein Raum für weitere Nachforschungen und die Analyse von verschiedenen Positionen soll durch finanzielle, technische und sonstige Unterstützung garantiert werden, ohne damit die Meinung der Indigenen zu beeinflussen (Vgl. Amparo: 13; Anaya 2009a: 19).

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure bei der Gewinnung von Informationen hat große Bedeutung um nicht nur wirtschaftliche und ökologische sondern auch andere Aspekte zu berücksichtigen, Die Partizipation von Indigenen bei der Durchführung von Studien und somit die Verwertung von indigenem Wissen verhindert eine unvollständige Herangehensweise und ergänzt das Wissen über Auswirkungen und Gefahren um soziale, kulturelle und spirituelle Elemente³⁴. Die betroffenen Indigenen können beispielsweise Informationen über heilige Orte, Subsistenzwirtschaft oder lokale Entwicklungspläne einbringen (Vgl. Figueroa 2007: 34; Whiteman, Mamen 2002: 84f; Egger/Majeres 1992: 320f; Mohan 2001: 165).

Finanzielle Ressourcen sind nun konkret bei der Gewinnung bzw. Erstellung von Wissen über spezifische Maßnahmen, aber auch ganz allgemein ein wesentlicher Aspekt um die Partizipation der Indigenen in Form von Konsultationen zu

³⁴ Indigenes Wissen wird oft abgewertet und romantisiert. Wissenschaftliche Erkenntnisse werden oft von traditionellem Wissen getrennt, wobei es zu einer Spaltung in formelles und informelles Wissen kommt. Wichtig dabei ist es die Wahrnehmung von außen und von innen zu berücksichtigen, egal ob von westlicher oder indigener Seite (Vgl. Mohan 2001: 159ff; Vivian 1992: 56ff; Redclift 1992: 34ff).

ermöglichen. Um eine Durchführung von Konsultationen zu gewährleisten müssen aber nicht nur finanzielle sondern auch humane Ressourcen von staatlicher Seite bereitgestellt werden. Der Zugang zum Konsultationsprozess ist aber nicht nur von den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln sondern ebenfalls von der angewandten Methodologie abhängig. Bestimmte Vorgänge und Methoden können ein wichtiger Faktor sein um den Zugang Indigener bei Konsultationen zu sichern, da sie die Zahl der partizipierenden Indigenen beeinflussen bzw. materielle, institutionelle und zeitliche Limitierungen festigen oder aufheben (Vgl. Amparo: 15; Anaya 2009b: 42; Yrigoyen 2009: 44).

2.3.6 Repräsentativität

Repräsentativität stellt ein fundamentales Prinzip und eine Obligation im Konsultationsprozess dar (Art. 6 ILO-Übereinkommen). Eine Konsultation, die nicht repräsentativ ist, kann in Folge auch nicht als angemessen angesehen werden. Folglich muss Partizipation immer über repräsentative Organisationsformen und Institutionen stattfinden (Vgl. Figueroa 2007: 27ff, CDES 2006: 37; MacKay 2004: 35). Eine Grundlage für Repräsentativität ist, dass indigene Völker und Gemeinschaften selbst entscheiden welche Institutionen und Organisationsformen repräsentativ sind. Der Staat muss also verschiedene Formen sozialer und kultureller Organisation akzeptieren, solange sie einem internen Prozess der indigenen Völker entspringen (Vgl. CDES 2006: 37; Anaya 2009b: 41f).

Repräsentativität bei Konsultationen ist eine Anforderung die sehr flexibel gesehen werden kann und sogar gesehen werden muss. Dies lässt sich auf zwei Arten erklären: einerseits ist Flexibilität wichtig um auf die Vielfalt der indigenen Völker und der damit einhergehenden unzähligen spezifischen Organisationsformen einzugehen, andererseits ist Repräsentativität auch vom Kontext und der Reichweite der zu konsultierenden Maßnahme abhängig. Je nach Reichweite einer Maßnahme müssen unter Umständen alle indigenen Völker innerhalb eines Staates konsultiert werden, während bei spezielleren Fällen nur konkret betroffene Gemeinschaften konsultiert werden. Dies hat Auswirkungen auf die Art und Weise wie in dem

jeweiligen Fall Repräsentativität definiert werden muss (Vgl. Anaya 2009b: 41f, Anaya 2009a: 17).

In Bezug auf die Repräsentativität bei Konsultationen wird überdies deutlich, dass neben der externen Konsultation, also der Zusammenarbeit zwischen Staat und Indigenen, auch eine interne Konsultation stattfinden muss. Dieser Entscheidungsprozess, der innerhalb eines Volkes oder einer Gemeinschaft stattfindet, basiert wiederum auf den kulturell geprägten Organisationsformen und Institutionen indigener Völker. Das Ergebnis dieses internen Prozesses sollte ebenso eine repräsentative Haltung gegenüber einer Maßnahme oder eines Projektes ausdrücken (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 65ff).

Indigene Gemeinschaften und Völker sind nicht als homogene Gruppen mit übereinstimmenden Zielen und Interessen zu sehen³⁵. Wie bei vielen vermeintlich vereinten Gruppen gibt es verschiedene Standpunkte (Vgl. Nelson/Wright 1995: 14f). Im Hinblick auf Ressourcengewinnung und Entwicklungsprojekte ist hier der Gegensatz zwischen wirtschaftlicher Verbesserung und spirituellem, kulturellem und ökologischen Schutz ein deutlicher Widerspruch. Darüber hinaus gibt es selbst innerhalb von marginalisierten Gruppen weitere Gruppen wie Frauen, junge und ältere Mitglieder die von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind. Interne Konsultationen sollten möglichst breit angelegt und repräsentativ sein (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 71). Die genannten Gruppen haben nicht nur ein Recht auf Partizipation sondern können wichtige Perspektiven und Sichtweisen darlegen. In der Realität wird der Anspruch einer breiten internen Partizipation nicht immer erfüllt. Entscheidungshierarchien und Organisationsformen der unterschiedlichen indigenen Völker und Gemeinschaften können diesem Konzept gar diametral gegenüberstehen. Wo soll nun die Priorität liegen? Auf Prozessen und Vorgängen die eine breite Partizipation innerhalb einer Gemeinschaft oder eines Volkes ermöglicht oder auf der Akzeptanz von vielfältigen Formen der Organisation und Entscheidungsfindung die aus Sicht der betroffenen Indigenen als repräsentativ gesehen werden? Diesbezüglich besteht die Gefahr Repräsentativität ausgehend von einer westlichen Sichtweise zu interpretieren und damit andere Auffassungen dieses Konzeptes – die durchaus bei indigenen Völkern auftreten können – zu

³⁵ Regierungen und Unternehmen sind ebenso wenig als homogene Akteure zu betrachten. Bei Regierungen sind rein organisatorisch gesehen verschiedene Behörden und Ministerien beteiligt, weshalb Koordination und Kommunikation von großer Bedeutung sind (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 72).

vernachlässigen bzw. diese zu verurteilen (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 70ff, Nelson/Wright 1995: 14, Cleaver 1999: 601ff). Wie Cleaver (1999) anmerkt, sollten weder formelle noch informelle Institutionen von vornherein als gut oder schlecht deklariert werden (Vgl. Cleaver 1999: 603f).

2.3.7 Gutgläubigkeit und Vertrauen

Obwohl die bisher genannten Anforderungen für Konsultationen alle ihre Berechtigung und Wichtigkeit besitzen - sowohl als eigenständige Elemente als auch in Verbindung miteinander - so ist die im Artikel 6 des ILO-Übereinkommens 169 genannte Gutgläubigkeit³⁷ eine fundamentale Grundvoraussetzung um Konsultationsprozesse im Sinne aller beteiligten Akteure zu gewährleisten. Die Gutgläubigkeit äußert sich darin, dass Konsultationen nicht als lästige Verantwortung oder als rein formeller Akt sondern als wahres Instrument zur Partizipation angesehen werden. Ziel ist es also wirkliche Möglichkeiten für die betroffenen Menschen zu schaffen. Dieser aufrichtige Wille reale Chancen für ein Mitwirken der Betroffenen zu ermöglichen zeigt sich darin, dass der Staat, der für die Durchführung von Konsultationen verantwortlich ist, so früh wie möglich einen Dialog mit den indigenen Völkern oder Gemeinschaften eingeht. Dieser Dialog ist gekennzeichnet von offener und regelmäßiger Kommunikation, Verständnis, gegenseitigem Respekt und dem aufrichtigen Wunsch einen Konsens zu erreichen (Vgl. Figueroa 2007: 30ff; Anaya 2009b: 38f).

Die Grundhaltung, dass Konsultationen mehr als ein formeller Akt sind, und die Einhaltung der bereits genannten Anforderungen können einen wesentlichen Teil dazu beitragen ein Klima des Vertrauens zwischen den Akteuren zu fördern oder erst zu schaffen. Dieses Klima des Vertrauens ist im Hinblick auf indigene Völker von großer Bedeutung, da in Bezug auf staatliche Institutionen in vielen Fällen ein nicht unbegründetes Misstrauen herrscht. Hinzu kommt eine reale oder zumindest gefühlte Marginalisierung der indigenen Völker, die sich auf historische Realitäten und

³⁷ Gutgläubigkeit als fundamentales Prinzip im Artikel 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969: „: *Pacta sunt servanda*. Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen“ (Vgl. Figueroa 2007: 31)

Entwicklungen seit der Kolonialisierung begründet. Dieses Misstrauen kann eine schwierige Ausgangslage für jegliche Partizipation im Allgemeinen und Konsultationen im Speziellen bedeuten. Es geht hier also nicht nur darum, erst durch einen angemessenen Konsultationsprozess Vertrauen zu schaffen. Viel mehr ist eine gewisse Vertrauensbasis zwischen den Akteuren eine wichtige Grundvoraussetzung um überhaupt eine Akzeptanz von Konsultationen durch Indigene zu gewährleisten. Die ILO hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass ein Klima der Auseinandersetzungen, der Gewalt und des gegenseitigen Misstrauens eine fundamentale Hürde ist um produktive Konsultationen durchzuführen (Vgl. Anaya 2009b: 39f, Figueroa 2007: 33).

Die Verantwortung ein solches Klima des Vertrauens zu schaffen liegt aber nicht nur beim Staat sondern auch bei allen anderen beteiligten Akteuren wie den Indigenen, Unternehmen, internationalen Organisationen, NGOs etc. Es ist Aufgabe aller Akteure ein Gleichgewicht herzustellen. Erst dann kann ein Prozess mit gegenseitigem Vertrauen möglich sein (Vgl. Cruz 2005: 17; Whiteman, Mamen 2002: 76; Anaya 2009b: 39f).

2.4 Gefahren und Probleme bei Konsultationen

Die bisherigen Ausführungen haben bereits mehrere Problemfelder und kritische Punkte einer Konsultation aufgezeigt. Diese sollen im folgenden Abschnitt weiter vertieft werden. Die Kritik an Partizipation im Allgemeinen wird oft in technische bzw. praktische sowie theoretische Aspekte unterteilt. Diese Unterteilung möchte ich auch für die Analyse der kritischen Aspekte einer Konsultation verwenden (Vgl. Cooke, Kothari 2001: 5).

Bei den folgenden Ausführungen und Überlegungen ist es wichtig zu bedenken, dass es sich bei einer Konsultation um einen Prozess zwischen verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen handelt. Besonderes Augenmerk muss dabei die Verteilung von Macht und der Einfluss der einzelnen Akteure finden (Vgl. Redclift 1992: 29, Chamber 1995: 33f).

Das Recht auf Konsultationen gibt den betroffenen Indigenen nicht die Möglichkeit Veto gegen eine geplante Maßnahme einzulegen. Anders formuliert ist es nicht möglich eine Aktivität oder Maßnahme zu stoppen. Im Zuge der Analyse der Rechtsquellen und Anforderungen an Konsultationen wurde herausgearbeitet, dass es zumindest das Ziel – in speziellen Fällen eine zwingende Anforderung – ist einen Konsens zwischen den am Konsultationsprozess beteiligten Akteuren zu erreichen. Was passiert nun wenn Indigene das Projekt oder die Maßnahme ablehnen, es also zu keinem Konsens mit der Regierung und anderen Beteiligten kommt? Der Staat muss zwar die Anmerkungen und Besorgnisse der Indigenen berücksichtigen, kann aber mit einer Begründung und ohne offensichtlich willkürlich zu handeln die Aktivität etc. trotzdem durchführen. Entschädigung und Kompensation sind zwar Teil der internationalen Standards, können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Indigene in der Praxis durch Konsultationen in einen Prozess eingebunden sind den sie alleine nicht stoppen können. Denn stimmen sie einem Projekt nicht zu so ist eine Umsetzung trotzdem wahrscheinlich (Vgl Cruz 2005: 8, Clavero 2011a).

Obwohl das Recht auf Konsultationen auf internationaler Ebene normiert ist, gibt dies keinen Aufschluss darüber wie dieses spezifische Recht in einem nationalen Kontext umgesetzt werden soll (Vgl. Yrigoyen 2009: 40). Um die Effektivität von internationalen Instrumenten zu garantieren müssen die internen Normen und Gesetze angepasst werden. Die normative Verankerung von Konsultationen kann auf verschiedenen Ebenen passieren, zum Beispiel in der Verfassung aber auch bei sekundären Gesetzen die speziell die natürlichen Ressourcen betreffen. Ferner muss untersucht werden wie ein solches Recht in eine nationale Rechtskultur aufgenommen wird (Vgl. Yrigoyen 2009: 40ff).

Im Falle des Rechts auf Konsultationen ist bei der Implementierung nun folgendes zu beobachten: Konsultationen in Bezug auf indigene Völker haben ihren rechtlichen Ursprung im ILO-Übereinkommen 169. Über die Jahre wurde dieser Standard durch die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofes und die UNO-Deklaration angereichert bzw. erweitert. Am offensichtlichsten ist dies beim Thema Konsens als Ziel oder Anforderung einer Konsultation. Während im ILO-Übereinkommen 169 dieser nur in bestimmten Situationen notwendig ist, wird diese Ausnahme in der UNO-Deklaration zur Regel. Clavero (2011a) bemängelt, dass sich die meisten Staaten und Regierungen, und sogar die Vereinten Nationen selbst,

hauptsächlich auf die Standards des ILO-Übereinkommens berufen. Die UNO-Deklaration, welche durch die Verknüpfung zum Recht auf Selbstbestimmung eine deutliche Stärkung und Erweiterung des Rechts auf Konsultationen bedeutet, wird ignoriert. In vielen Fällen ist es darüber hinaus so, dass nicht einmal die Mindeststandards des ILO-Übereinkommens 169 eingehalten werden (Vgl. Clavero 2011a).

Neben der normativen Implementierung ist auch die praktische Umsetzung von Konsultationen, also die Methoden bzw. Prozesse zur Durchführung dieser, nicht näher geregelt (Vgl. Cruz 2005: 2). Dieses Versäumnis hat positive aber auch negative Aspekte. Ein Fehlen von genauen Regeln und Vorgaben, macht es möglich flexibel auf die spezifische Situation eines Landes einzugehen³⁸ (Vgl. Anaya 2009a: 13, Whiteman, Mamen 2002: 87). Im Laufe einer Konsultation zum Konsultationsprozess welche den Ausgangspunkt darstellen soll, haben Indigene prinzipiell die Chance ihre eigenen Vorstellungen und Ideen mit einzubringen. Bei diesem Prozess sollen durch die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure die Mechanismen und Methoden, aber auch die Ziele des Konsultationsprozesses erarbeitet werden (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 77f). Hier offenbaren sich oftmals große Unterschiede in der Auffassung was überhaupt eine Konsultation ist und zu welchem Zweck diese überhaupt durchgeführt werden soll. Regierungen und Unternehmen sind sich in vielen Fällen darüber einig, dass Konsultationen dazu da sind die Betroffenen mit Informationen zu versorgen und damit die Beziehungen zu verbessern. Ziel ist es natürlich die geplante Maßnahme oder das Projekt durchzuführen bzw. zu ermöglichen ohne gröbere Konflikte und Auseinandersetzungen mit den Betroffenen austragen zu müssen. Konsultationen als Public-Relations-Werkzeug sollen dies ermöglichen und die Aktivität in weiterer Folge legitimieren. Darüber hinaus sind Konsultationen geeignet um negative wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen durch präventive Maßnahmen zu verhindern und die Effizienz zu erhöhen. Es ist anzunehmen, dass sich diese Visionen und Vorstellungen nicht mit denen der indigenen Völker decken (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 51, 60; Cruz 2005: 3, Amparo: 13f). Die Tatsache, dass Regierungen und Unternehmen, also Akteure die die politische und wirtschaftliche Macht besitzen, ihre Interessen - konkret hier die Nutzung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen – durchsetzen wollen und können, bedeutet für das Recht

³⁸ Anaya (2009a) verweist hier auf den Art. 34 des ILO-Übereinkommens 169 zur flexiblen Anwendung dieser (Vgl. Anaya 2009a: 13)

auf Konsultationen, dass dieses in der Praxis nur sehr schwach umgesetzt wird (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 74).

Es gibt verschiedene Praktiken die zu schwachen Konsultationen führen bzw. diese kennzeichnen. Einer der wichtigsten Punkte ist, dass Konsultationen erst dann durchgeführt werden, wenn die Entscheidung bereits getroffen wurde. Damit wird der ganze Prozess ad absurdum geführt, da von vornherein klar ist, dass die Beobachtungen und Meinungen der Indigenen keinen Einfluss mehr haben können. Ergänzend zu dieser Vorgehensweise gibt es selten oder gar keine Partizipation bei der Erarbeitung, Entwicklung, Anwendung und Evaluierung von Projekten und Maßnahmen (Vgl. Yrigoyen 2009: 41f).

Von staatlicher Seite wird entweder nur ein geringes Budget oder gar keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt um Konsultationen zu ermöglichen. Dies ist auch ein Grund dafür, dass diese an Firmen und Unternehmen ausgelagert werden. Da es keine Normen gibt wie Firmen mit den Indigenen dabei umgehen sollen, wird die ungleiche Beziehung und Interaktion zwischen diesen beiden Akteuren gefestigt. Darüber hinaus entspricht die Durchführung von Konsultationen durch Unternehmen nicht den Vorgaben des internationalen Rechtes. Die Unternehmen versuchen mit allen Mitteln die eigenen Interessen zu wahren. Zu den gängigen Strategien zählen Manipulation und Beeinflussung durch Bestechung mit Geschenken und Geld, aber auch die Spaltung der betroffenen Indigenen. Um dies zu erreichen wird jeder mögliche Konfliktherd innerhalb der indigenen Gruppe genutzt (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 59f; 76, Cruz 2005: 5f, Yrigoyen 2009: 42f).

Egal ob Firmen oder Regierungen die Konsultationen durchführen, wenn möglich reduzieren sie den Vorgang auf reine Informationstätigkeiten die als einmalige Ereignisse lediglich einen Punkt auf einer Checkliste darstellen. Besondere Bedeutung hat hierbei die angewandte Methodologie, welche starken Einfluss darauf hat, ob eine Konsultation einen Dialog zwischen den Akteuren ermöglicht oder nur das Ziel hat die Betroffenen zu informieren⁴⁰. Selbst wenn eine Konsultation auf Information reduziert wird, ist es nicht unüblich, dass die Betroffenen nur unzureichend über die Aktivitäten informiert sind. Dies muss als weiterer Manipulationsversuch gewertet werden. Ein zusätzliches Kennzeichen für schwache Konsultationen ist, dass weder kulturelle noch sprachliche Komponenten

⁴⁰ Es gibt eine Vielzahl von Methoden die hier Anwendung finden können wie zB Workshops, Seminare, schriftliche Kommunikation, Interviews, Mediation, Umfragen, mündliche Überlieferungen, Vorortbesichtigungen etc. (Vgl. Whiteman, Mamen 2002: 86)

berücksichtigt werden. Dies äußert sich darin, dass bei Studien vorrangig ökologische Aspekte beachtet werden (Vgl. Yrigoyen 2009: 42f, Cruz 2005: 7).

Die vielen Verletzungen bei Konsultationen zeigen, dass es hauptsächlich darum geht die Investitionen der Firmen zu sichern und nicht die kollektiven Rechte der Indigenen durch diese zu schützen. Angesichts der angeführten Probleme wird deutlich, dass eine Konsultation ein politischer Prozess ist. Dieser Prozess ist von ungleichen Machtbeziehungen geprägt (Vgl. Cruz 2005: 7, Whiteman, Mamen 2002: 93). Die Machtbeziehungen beziehen sich auf zwei Ebenen. Zum einen geht es darum wer die Macht hat die Ziele von Konsultationen zu definieren um damit möglicherweise darunterliegende Interessen zu verschleiern. Zum anderen hängt es in weiterer Folge von den Machtbeziehungen ab ob und wie die eigenen Interessen in die Realität umgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es durch Konsultationen möglich ist das bestehende Machtungleichgewicht zugunsten von Indigenen zu verändern oder ob diese Partizipationsvariante dies gar verhindert (Vgl. Stiefel, Wolfe 1994: 5).

Macht und die Beziehung der involvierten Akteure bei Partizipation spielt bei der Kritik dieser eine wesentliche Rolle. Macht ist dabei eine Beschreibung von Beziehungen, was wiederum bedeutet, dass diese Machtbeziehungen nicht statisch sondern dynamisch sind und somit verändert werden können (Vgl. Kothari 2001: 140f). Ob Partizipation eine Machtverschiebung ermöglicht bzw. die bestehenden Machtverhältnisse festigt ist davon abhängig, ob Partizipation als Mittel oder als Zweck definiert wird (Vgl Nelson, Wright 1995: 1ff). Als Mittel soll sie die Effizienz von Projekten erhöhen. Der Fokus liegt somit auf technischen Aspekten (Vgl. Bliss, Neumann 2008: 19, Stiefel, Wolfe 1994: 26). Im Gegensatz dazu hat Partizipation als Zweck Empowerment und Dezentralisierung von Entscheidungsfindung zum Ziel. Alleine diese unterschiedlichen Ausrichtungen offenbaren verschiedene Machtverhältnisse. Die Entscheidung ob Partizipation nun in die eine oder in die andere Richtung geht ist darüber hinaus von den Machtbeziehungen zwischen den Akteuren abhängig. Setzt sich die technische Definition und Herangehensweise durch, rückt der emanzipatorische Aspekt von Partizipation in den Hintergrund. In weiterer Folge wird Partizipation auf die Projektbasis bzw. das Mikrolevel beschränkt. Dies limitiert den Einfluss auf größere Strukturen bzw. erschwert den Blick auf diese. Auch damit wird wirkliche Ermächtigung verhindert (Vgl. Cleaver 1999: 597ff; Stiefel,

Wolfe 1994: 26; Bliss, Neumann 2008: 17ff; Kothari 2001: 140f; Nelson, Wright 1995: 1ff).

Was bedeuten diese Gedanken und Ausführungen nun für das Recht auf Konsultation im Zusammenhang mit natürlichen Ressourcen? Werden Konsultationen nur bei spezifischen Projekten und Maßnahmen zur Nutzung und Ausbeutung von Ressourcen angewandt, scheint das emanzipatorische Potenzial für Indigene sehr eingeschränkt zu sein. Außerdem erhöht sich die Gefahr, dass es zur Vereinnahmung eines möglichen Widerstandes kommt (Vgl. Cooke, Kothari 2001: 6f). Wie schon beim Abschnitt über die Anforderungen an Konsultationen dokumentiert ist die Partizipation bei größeren Strukturen und Entscheidungen bezüglich natürlicher Ressourcen von Bedeutung. Dazu zählen gesetzliche Änderungen die oftmals die Nutzung dieser betreffen aber auch Entscheidungen bezüglich nationaler Entwicklungspläne. Selbst wenn eine Einbindung im größeren Rahmen passiert, ist eine Machtverschiebung zugunsten indigener Völker nicht die logische Folge. Partizipation ist ein politischer Prozess, der sehr stark vom politischen Willen der Machtinhaber abhängig ist. Diese Abhängigkeit, welche durch Konsultationen alleine nur sehr schwer durchbrochen werden kann, ist wohl eine der größten Gefahren und Schwachpunkte dieser speziellen Partizipationsform (Vgl. Cooke, Kothari 2001: 6f; Kothari 201: 142ff; Mohan 2001: 158ff).

2.5 Consulta Previa im Zusammenhang mit anderen Rechten und Forderungen indigener Völker

Bis jetzt wurde das Thema Konsultationen im Rahmen der vorliegenden Arbeit getrennt von anderen Aspekten indigener Rechte analysiert. Der folgende Abschnitt soll nun die Verbindung zu anderen wichtigen Forderungen indigener Völker, welche sich auf Rechte wie Selbstbestimmung, Autonomie, Land, Ressourcen und Kultur beziehen, herstellen. Dies soll das Verständnis über die Bedeutung von Konsultationen vertiefen.

Im Abschnitt über die Anforderungen an Konsultationen wurde hervorgestrichen dass diese über die eigenen traditionellen Institutionen bzw. repräsentativen Organismen der betroffenen Indigenen stattfinden müssen. Dies betrifft nicht nur die

Repräsentation nach außen, sondern auch die interne Konsultation, also den Prozess innerhalb einer Gemeinschaft oder eines Volkes um bezüglich einer fraglichen Aktivität oder Maßnahme einen Konsens zu erlangen. Die unzähligen kulturell geprägten Organisationsformen indigener Völker weltweit stellen eine wichtige Komponente der indigenen Identität dar. Die Anerkennung von politischen Organisationsformen und sozialen Gesellschaftsstrukturen ist damit eine wichtige Komponente zur Erhaltung der indigenen Kulturen. Die Anforderung an Konsultationen bezüglich dieser bestätigt und stärkt damit einen wichtigen kulturellen Aspekt.

Im Zusammenhang mit dem Recht auf Konsultationen gilt es weiters die Verbindung zu Rechten wie Selbstbestimmung und Autonomie bzw. Land und Ressourcen zu analysieren. Erstere da sie die Möglichkeiten für Indigene über ihre eigene Entwicklung zu entscheiden stärken, letztere nicht zuletzt da der Fokus der vorliegenden Arbeit auf natürlichen Ressourcen liegt. Yrigoyen (2009) bestätigt den Zusammenhang zwischen dem Recht auf Konsultation und Selbstbestimmung bzw. Autonomie, welche sie als Teil eines neuen Gerüsts an kollektiven Rechten bezeichnet (Vgl. Yrigoyen 2009: 12, 24f).

2.5.1 Selbstbestimmung und Autonomie

Selbstbestimmung und Autonomie bzw. Selbstregierung sind zwei Konzepte die grundlegende Forderungen indigener Völker darstellen. Der Grundsatz der Selbstbestimmung ist beispielsweise im Art. 1⁴¹ und Art. 55⁴² der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen verankert, und wird durch den Art. 1 sowohl des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte als auch des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum fundamentalen Menschenrecht (Vgl. Thornberry 1989: 871ff; De Zayas 1997: 145f; Scheinin 2000: 179):

⁴¹ Artikel 1 Charta der Vereinten Nationen: "Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: 2. Freundliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens treffen."

⁴² Artikel 55 Charta der Vereinten Nationen: "Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen [...]"

Artikel 1 ICCPR

Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung

Grundsätzlich steht das Recht auf Selbstbestimmung im internationalen Recht nur Völkern zu. Im Hinblick auf indigene Völker ist die Definition Volk problematisch und fraglich ob als Volk zum Beispiel das Staatsvolk oder auch Minderheiten gelten. Indigene Völker sehen sich nicht als Minderheiten, sondern als Völker und leiten daraus einen Anspruch auf Selbstbestimmung ab (Vgl. Thornberry 1989: 868ff). Autonomie wird als eine Ausübungsform des Selbstbestimmungsrechtes gesehen. Im Gegensatz zur Selbstbestimmung ist das Recht auf Autonomie aber nicht im internationalen Recht verankert (Vgl. Heintze 1998). Der Autonomie fehlt im Gegensatz zur Selbstbestimmung die externe Komponente weshalb die Entscheidung letztlich beim Staat liegt, ob dieser das Recht gewährt oder nicht. Es gibt verschiedene Formen der Autonomie wie zum Beispiel die territoriale Autonomie oder die kulturelle Autonomie die Bereiche wie Sprache und Erziehung beinhaltet⁴³ (Vgl. Thornberry 1989: 868ff; Crawford 1988: 55f; Heintze 1998; Anaya 1993: 131ff). Ohne tiefgreifend auf die Unterschiede der einzelnen Konzepte und genauen rechtlichen Grundlagen bzw. die Anforderungen von denen sich ein rechtlicher Anspruch auf Selbstbestimmung, Autonomie bzw. Selbstregierung ableitet eingehen zu wollen stechen zwei wichtige Gemeinsamkeiten hervor: Einerseits bedeuten sie eine Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen bzw. die Einschränkung der staatlichen Souveränität und damit mehr Kontrolle für Indigene über ihre eigene Entwicklung. Andererseits sind all diese Forderungen auf nationaler Ebene sehr selten bis gar nicht verwirklicht. In Bezug auf natürliche Ressourcen, und hier besonders von Bodenschätzen liegen die Gründe hierfür klar auf der Hand. Der Staat möchte so wenig Kontrolle wie möglich abgeben, wenn es um natürliche Ressourcen geht da diese das Fundament vieler Wirtschaften und Ausgangspunkt für das vorherrschende dominante Entwicklungsmodell darstellen. Abgesehen davon wird das Recht auf Selbstbestimmung häufig aus Angst vor Sezession abgelehnt. Die Sezession als Abspaltung vom Staatsterritorium mit dem Ziel einen neuen unabhängigen Staat zu gründen oder sich einem anderen Staat anzuschließen ist

⁴³ Folgende Autoren beschäftigen sich näher mit Selbstbestimmung und Autonomie: Anaya (1993), Heintze (1998), Hannikainen (1998), Thornberry (1989), Crawford (1988) und Marauhn (1997).

fast nie die politische Intention von indigenen Völkern und Gruppen. Trotzdem sehen Regierungen in der Selbstbestimmung eine Gefährdung der staatlichen Integrität. Dies begründet sich darauf, dass sich bei vielen Prozessen der Dekolonialisierung die Unabhängigkeit von der Fremdherrschaft auf das Selbstbestimmungsrecht stützte (Vgl. Marauhn 1997: 105ff). Diese sogenannte externe Selbstbestimmung bezieht sich auf die staatliche Souveränität und Integrität und soll Einmischungen und Interventionen von außen in innerstaatliche Angelegenheiten unterbinden. Im Gegensatz dazu geht es bei der internen Selbstbestimmung nicht um die Abgrenzung nach außen, sondern um das Volk als ultimative Autorität des Staates und somit um demokratische Zusammenhänge im Inneren. Wie eingangs erwähnt offenbart sich hierbei erneut die Frage wer als Volk definiert werden kann und wem damit das Recht auf Selbstbestimmung zusteht (Vgl. Marauhn 1997: 105ff; Hannikainen 1998: 82ff; Anaya 1993: 138ff).

Egal ob es sich um Selbstbestimmung bzw. um Autonomie als spezifische Ausübungsweise handelt bzw. ob indigene Völker einen rechtlichen Anspruch auf diese Forderungen haben, stehen Staaten und Regierungen einer Dezentralisierung von Entscheidungen und Befugnissen und daher einer Ermächtigung von indigenen Völkern in der Realität eher skeptisch gegenüber und verhindern die Umsetzung dieser Forderungen bis jetzt erfolgreich. Welchen Zusammenhang hat nun das Recht auf Konsultationen mit Selbstbestimmung?

Anaya (1993) beschreibt bei Selbstbestimmung zwei Formen: die konstituierende Selbstbestimmung und die laufende Selbstbestimmung. Bei beiden ist die Partizipation des Volkes eine wichtige Komponente, woraus sich die Notwendigkeit von demokratischen Vorgängen ableitet. Bei der konstituierenden Selbstbestimmung nehmen - wie der Name bereits andeutet – Individuen und Gruppen im Sinne von Freiheit und Gleichheit an Vorgängen die Institutionen begründen oder ändern teil. Damit können sie das Grundgerüst dieser mitbestimmen oder zumindest ihre Vorstellungen und Meinungen einbringen (Vgl. Anaya 1993: 145ff). Im Falle der Konsultationen wäre hiermit die Konsultation zum Konsultationsprozess gemeint. Im Zuge der laufenden Selbstbestimmung muss es Individuen und Gruppen möglich sein kontinuierlich Entscheidungen im Rahmen der herrschenden institutionellen Ordnung zu treffen. Dies bezieht sich auf alle Lebensbereiche. Konsultationen sind ein Aspekt von laufender Selbstbestimmung, da sie laufende Partizipation widerspiegeln. Durch die laufende Partizipation, und speziell über Konsultationen

drücken Indigene ihre Entscheidungen bezüglich ihrer sozialen und politischen Situation aus und bestimmen die Art der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung die sie anstreben (Vgl. Urteaga 2009: 131f; Anaya 1993: 145ff).

Die praktische Situation, also das Fehlen von Selbstbestimmung und Autonomie bei natürlichen Ressourcen zeigt warum Konsultationen trotz aller angeführten Probleme und Gefahren für Indigene relevant sind. Da die grundlegenden Entscheidungen über natürliche Ressourcen zum einen von staatlicher Seite getroffen werden zum anderen von wirtschaftlichen Sachzwängen gesteuert und beeinflusst werden, können Konsultationen den indigenen Völkern einen gewissen Schutzfaktor gewähren.

2.5.2 Land- und Ressourcenrechte

Land und natürliche Ressourcen haben eine fundamentale Bedeutung für indigene Völker und ihre Kosmvision. Wie schon bei Selbstbestimmung und Autonomie handelt es sich bei diesen Forderungen um kollektive Rechte. Dem gegenüber stehen individuelle Rechte wie man sie aus dem Liberalismus kennt. Das Individuum soll Zugang zum individuellen Eigentum, in diesem Fall Land oder Ressourcen, haben⁴⁵. Obwohl die Landrechte indigener Völker in Lateinamerika sehr wohl anerkannt wurden⁴⁷, ist im Zusammenhang mit natürlichen Ressourcen vor allem folgender Aspekt problematisch: die an Indigene anerkannten Landtitel schließen nur bedingt Rechte über die natürlichen Ressourcen mit ein. Wie Kuppe (2006) bemerkt, gibt es in keinem lateinamerikanischen Land eine Verbindung zwischen der Zuerkennung von Rechten am Land und der Übertragung von Rechten die sich auf Bodenschätze, Erdöl oder Ergas beziehen. Eigentum und Verfügungsgewalt der Staaten über diese Ressourcen sind in vielen Fällen in der Verfassung verankert. Darüber hinaus ist durch anerkannte Landtitel nicht gesichert, dass diese bei der Durchführung von Infrastrukturprojekten vom Staat nicht aufgehoben werden können (Vgl. Kuppe 2006: 85; Buchanan 1989: 90ff).

⁴⁵ Für Indigene ist Eigentum grundsätzlich als gemeinschaftlich und nicht als individuell anzusehen (Vgl. Vivian 1992: 59)

⁴⁷ Roldan (2004) beschreibt verschiedene Probleme bei der Anerkennung von Land. Dazu zählen: die fehlende Umsetzung von internationalen Normen als Gesetze im nationalen Gefüge, komplexe und langwierige Prozesse zur Landvergabe, ungenaue rechtliche Definition von Konzepten wie Autonomie oder Ressourcen (Vgl. Roldan 2004: 15).

Diese Ausgangssituation verdeutlicht das Dilemma indigener Völker bezüglich natürlicher Ressourcen, egal ob es sich nun um erneuerbare Ressourcen wie Wasser oder Holz oder um nicht-erneuerbare Ressourcen wie Bodenschätze handelt. Der Staat hat als Eigentümer der natürlichen Ressourcen das Recht über diese zu verfügen und über ihre Nutzung zu entscheiden. Es gibt nationale Beispiele wie Costa Rica, Peru, Panama und Kolumbien wo zwar den Indigenen keine Eigentumsrechte über Ressourcen, sehr wohl aber Rechte über die Nutzung und Administration gewährt werden. An dieser Stelle muss aber angemerkt werden, dass es sich bei den genannten Ländern um Beispiele handelt, welche - im Gegensatz zu vielen anderen Ländern - über einen hochwertigen rechtlichen Rahmen zu indigenen Landrechten verfügen und somit nicht als repräsentativ anzusehen sind. Weiters beziehen sich diese besonderen Rechte nur auf anerkanntes Land. Gerade wenn es um wertvolle Bodenschätze geht, deren Gewinnung weitreichende Auswirkungen für betroffene Gruppen hat, werden diese Rechte oft dem nationalen Interesse geopfert (Vgl. Roldan 2004: 17ff). Die Anerkennung indigener Rechte über natürliche Ressourcen – egal ob bezüglich Eigentum, Nutzung oder Administration - stellt keine Priorität dar, sondern ist sogar eine Gefahr für ein Entwicklungsmodell, dass noch immer als Lösung für die mannigfaltigen Probleme unseres Planeten und unserer Gesellschaften angesehen wird (Vgl. Kuppe 2006: 85f; Roldan 2004: 15f).

Es ist nicht absehbar, dass sich auf größerer Ebene bald etwas an dieser Herangehensweise ändern wird. Konsultationen als besondere Form der Partizipation können unter bestimmten Voraussetzungen eine wichtige Möglichkeit sein um zu verhindern, dass Staaten in Bezug auf natürliche Ressourcen tun was sie wollen. Vor allem die Tatsache, dass sich das Recht auf Konsultationen nicht auf anerkannte Landtitel beschränkt, ist ein wichtiger Aspekt. Da sich Rechte zur Nutzung und Administration von natürlichen Ressourcen in der Praxis auf anerkannte Landtitel beschränken kommt diesem Punkt erhebliche Bedeutung zu.

Bevor im Folgenden die bisher gemachten Ausführungen im Stile eines klassischen Zwischenresümees komprimiert zusammenführt werden soll die Aufmerksamkeit auf einen Aspekt gelenkt werden, der bereits angedeutet wurde, jedoch nicht die klare Formulierung erfahren hat, die er verdient: Hierbei handelt es sich um den Zusammenhang von Partizipation und Demokratie. Partizipation ist ein konstitutives

Element von Demokratie (Vgl. Bliss, Neumann 2008: 11). Während die formale Partizipation über Wahlen und die Vertretung durch Parteien eingeschränkt ist, lässt die Konsultation als besonderer Mechanismus sowohl politisch als auch gesellschaftlich gesehen eine breitere Partizipation zu. Besonders wichtig ist dies für indigene Völker, die über Jahrhunderte von den demokratischen Vorgängen der Länder, in denen sie historisch gesehen unfreiwillig leben, ausgeschlossen waren. Obwohl die Forderungen vieler indigener Völker über das Recht auf Partizipation und damit auf Konsultation hinausgehen, sind sie aufgrund folgender Tatsachen von Bedeutung: einerseits sind weitreichende Rechte wie Selbstbestimmung und Autonomie selten praktisch implementiert, andererseits werden gerade natürliche Ressourcen ohne Rücksicht auf marginalisierte Gruppen im nationalen Interesse ausgebeutet (Vgl. MacKay 2004: 18). Insbesondere bei Entscheidungen, welche im Interesse der Mehrheit getroffen werden, kann das Recht auf Konsultationen ein wichtiges Instrument für indigene Völker darstellen um ihre eigenen Anliegen und Interessen zu vertreten bzw. diesen Gehör zu verschaffen (Vgl. MacKay 2004: 18; Bliss, Neumann 2008: 11ff, Anaya 2009a: 16; Amparo: 3f; Whiteman, Mamen 2002: 65).

Konsultationen offenbaren als institutioneller Partizipationsmechanismus bei Entscheidungen über natürliche Ressourcen verschiedene Schwachpunkte bzw. Gefahren. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens kann möglicher Widerstand neutralisiert bzw. vereinnahmt werden. Weiters ist ungewiss, ob durch die Teilnahme an diesem System dieses selbst gestaltet bzw. verändert werden kann. Um die Gefahren und Schwächen zu minimieren, ist es besonders wichtig die Anforderungen an Konsultationen zu beachten und bei der Umsetzung zu berücksichtigen. Da wie gesehen die normative Entwicklung des Rechts auf Konsultationen prinzipiell gegeben ist, hängt folglich viel von der rechtlichen und praktischen Implementierung ab. Es ist klar, dass die Umsetzung von Konsultationen eine große Herausforderung für alle beteiligten Akteure ist. Insbesondere von Seiten der traditionellen Machthaber und Entscheidungsträger aus den Bereichen Politik und Wirtschaft muss aber ein gewisser politischer Wille als Grundvoraussetzung angesehen werden. Konsultationen dürfen nicht als ein formaler Akt, sondern als wahres Instrument zur Partizipation mit dem Ziel einen Dialog zu etablieren verstanden werden. Dazu gehört auch, dass Konsultationen ein Teil des partizipatorischen Gesamtzyklus sind welcher die Ausarbeitung, Anwendung bzw. Durchführung und

Evaluierung von Projekten und Maßnahmen in Verbindung mit natürlichen Ressourcen beinhaltet (Vgl. Anaya 2009b: 38f, Yrigoyen 2009: 43f, Whiteman, Mamen 2002: 64).

Die Konsultation als solche hat nicht nur ein eigenes Ziel, sondern erlaubt vor allem die Garantie von anderen fundamentalen Rechten wie die physische und kulturelle Integrität, die Existenz und die Kontrolle über die eigenen Lebensformen und Entwicklung indigener Völker. Der Erfolg und die Bedeutung von Konsultationen muss also nicht nur an der Einhaltung der Anforderungen sondern auch an dem Schutz dieser Rechte gemessen werden (Vgl. Yrigoyen 2009: 32f, 44f).

3. Consulta Previa und Indigene Rechte in Chile

Der theoretische Abschnitt über das Recht auf Konsultationen hat neben den Grundlagen eines verdeutlicht: Konsultationen bieten neue Möglichkeiten, sind gleichzeitig aber nicht ohne Probleme und Gefahren. Obwohl international anerkannt, muss trotzdem immer analysiert werden wie das Recht auf Konsultationen auf nationaler Ebene rechtlich implementiert und praktisch umgesetzt wird. Aus genau diesem Grund soll untersucht werden, ob und in welcher Form Konsultationen im chilenischen Rechtssystem verankert sind bzw. welche Rolle dieses Recht für die indigenen Völker des Landes in der Praxis spielt. Bevor mit dieser Analyse begonnen werden kann, gibt ein erster einleitender Abschnitt Aufschluss über die Wirtschaft Chiles und die Nutzung der natürlichen Ressourcen, die daraus resultierenden Probleme für und Konflikte mit den indigenen Völkern und die rechtliche und institutionelle Situation dieser.

3.1 Die Rolle der Wirtschaft in Chile

Der 11. September 1973 ist nicht nur der Tag an dem die militärischen Streitkräfte unter der Führung von Augusto Pinochet das sozialistische Projekt Salvador Allendes und dessen Leben beendeten, sondern auch jener Tag, an dem der Startschuss für ein Wirtschaftsmodell gegeben wurde, das heute allgemein als neoliberal bezeichnet wird. Die Zeit der Diktatur hat nicht nur Wunden im Leben und in den Köpfen der Chilenen im Inland und jener die das Land aufgrund der Ereignisse verlassen mussten, hinterlassen. Die strukturellen Veränderungen im Sinne eines neoliberalen Systems veränderten die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Realität des Landes. Die Spuren sind auch heute nach zwei

Jahrzehnten der Demokratie nicht zu übersehen⁴⁸ (Vgl. Imbusch 2004: 12ff, Toledo 2006: 47f).

Wirtschaftlich gesehen ergriff Pinochet nach dem Militärputsch viele substantielle Maßnahmen um die Anstrengungen und Vorhaben von Allende umzukehren und die starke staatliche Beteiligung an den wirtschaftlichen Vorgängen zu neutralisieren. Dazu zählen die Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft, die Privatisierung von staatlichen Unternehmen, die Stärkung der Privatunternehmer vor allem durch die Rückgabe enteigneter Industrien und des unter der Agrarreform enteigneten und an Mapuche vergebenen Landes und die Öffnung der Volkswirtschaft zur Stärkung der Exporte. Letztere wurde durch eine Senkung der Zölle erreicht, was wiederum zu einer Schwächung der heimischen Produzenten und schließlich zu einer Deindustrialisierung des Landes führte (Vgl. Maggi 2004: 502; 510, Barrios 2004: 469, Haughney 2006: 6, 51).

Exportiert wurden und werden hauptsächlich Primärgüter, die seit der Diktatur Grundlage und Eckpfeiler der chilenischen Wirtschaft darstellen. Die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen sollte die Integration der Wirtschaft Chiles in den globalen Markt sichern (Vgl. Yañez, Molina 2008: 11). Die neoliberalen Gesetze bezüglich der natürlichen Ressourcen ermöglichten eine intensive und kommerzielle Nutzung der Ressourcen durch die Vergabe von Konzessionen an Private⁴⁹. Betroffen von diesen rechtlichen Änderungen waren vor allem Mineralien und Bergbau, Holz und Forstwirtschaft, Wasser und Fischerei⁵⁰ (Vgl. Haughney 2006: 12, 55; Yañez, Molina 2008: 110).

Trotz der problematischen Beziehungen des Landes unter Pinochet aus diplomatischer und politischer Sicht, konnten die Handels und Finanzbeziehungen Chiles in dieser Phase diversifiziert und expandiert werden. Der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die USA begrüßten die durchgeführten Privatisierungen und Änderungen. Nach dem Übergang zur Demokratie konnte die Stärkung der Wirtschaft durch politische und diplomatische Anstrengungen weiter beschleunigt werden (Vgl. Barrios 2004: 469ff).

⁴⁸ Zu den Veränderungen, die auch heute noch große soziale Konflikte und Probleme hervorrufen zählen die Privatisierung des Gesundheitssystems, des Bildungssystems und des Pensionssystems sowie die Umstrukturierung des Justizsystems (Vgl. Haughney 2006: 54)

⁴⁹ Wichtige rechtliche Neuerungen waren bestimmte Dekrete, die das neue Wirtschaftsmodell stärken bzw. fördern sollten. Das Dekret 600 von 1974 regelt die ausländischen Investitionen und stellt inländische mit ausländischen Investoren rechtlich gleich. Das Dekret 889 von 1975 etabliert ein Regime von Steuern, Zöllen und Anreize zur Nutzung bestimmter Regionen (Vgl. Yañez, Molina 2008: 109f)

⁵⁰ Weitere Details zu den einzelnen Gesetzestexten bzw. Reformen siehe Abschnitt 3.4.4 ab S. 90

Bevor im nächsten Teil auf die wirtschaftliche Entwicklung nach der Wiedereinführung der Demokratie eingegangen wird, muss zuerst geklärt werden, warum die *Concertación* den von der Militärregierung eingeschlagenen Entwicklungsweg nicht nur weitergeführt, sondern sogar intensiviert hat.

Die Weiterführung des implementierten Wirtschaftsmodells war eine Bedingung der militärischen Führung an die *Concertación* um den Übergang zur Demokratie zu ermöglichen (Vgl. Imbusch 2004: 15). Unterstützt wurde diese Linie von einem Großteil der Unternehmer, die während der Diktatur mehr als günstige Rahmenbedingungen vorfanden um lukrative Geschäfte in Chile zu machen. Wollte die erste demokratische Regierung seit Allende also die Unterstützung des wirtschaftlichen Sektors, musste sie die Kontinuität der Wirtschaftspolitik betonen und sicherstellen. Der Spielraum für interventionistische oder gar marktverzerrende Maßnahmen war für die Regierung unter Aylwin somit sehr eingeschränkt. Um das Verhältnis zu den Unternehmen und der ehemaligen militärischen Führung nicht zu verschlechtern wurde das implementierte Wirtschaftsmodell weitergeführt⁵¹. Druck von verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Akteuren im Rahmen der Demokratisierung waren aber nicht die einzigen Gründe um den neoliberalen Weg fort zu führen. Ein Teil der *Concertación* war grundsätzlich der Meinung, dass eine nach außen orientierte Wirtschaft die einzige Option ist, um Entwicklung und Wachstum für Chile zu garantieren (Vgl. Maggi 2004: 506ff, Imbusch 2004: 15).

Die wirtschaftliche Entwicklung Chiles nach Beendigung der Diktatur ist gekennzeichnet durch eine Diversifizierung der Exporte in zweierlei Hinsicht: Einerseits ergibt sich eine Expansion in geografischer Hinsicht, was Exporte nach Amerika, Europa und Asien bedeutet, andererseits beschränken sich die Exporte nicht mehr nur auf Mineralien und Forstprodukte. Grundsätzlich bleibt es aber dabei, dass Chile als Exporteur von Rohstoffen gilt. Daraus resultieren sowohl wirtschaftliche, als auch ökologische Probleme: Der alleinige Export von Rohstoffen macht das Land abhängig und birgt die Gefahr unter Preisschwankungen zu leiden. Durch die Intensivierung der Ressourcennutzung steigt der Druck auf die

⁵¹ Problematisch war für die Regierung außerdem, dass es nach dem Übergang zur Demokratie zu einer leichten Stärkung der Gewerkschaften und anderer gesellschaftlicher Gruppen (hier seien auch die Indigenen Bewegungen und deren Einfluss auf die Ausarbeitung einer Indianergesetzgebung erwähnt) kam, die nun ihrerseits Forderungen an diese stellten. Somit war es nun auch Aufgabe der Regierung unter Aylwin die soziale Dimension ihres Programms zu betonen. Starkes Wachstum sollte Arbeitsplätze schaffen bzw. sichern und Armut verringern. Schwierige Themen wie die Umverteilung, die Rolle des Staates und die ungleiche Beziehung der involvierten Akteure wurden im Rahmen dieser Diskussionen aber vermieden (Vgl. Maggi 2004: 507ff).

Umweltsysteme, was wiederum Probleme bezüglich Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit der wirtschaftlichen Tätigkeiten mit sich bringt (Vgl. Maggi 2004: 511). Aufgrund der neuen diplomatischen und politischen Möglichkeiten, welche sich durch die Demokratisierung ergaben, wurden Freihandelsverträge und bilaterale Wirtschaftsabkommen mit Kanada, den USA, Mexiko, der Europäischen Union, Korea, China und einem Großteil der lateinamerikanischen Staaten, darunter Ecuador, Venezuela, Kolumbien, Peru, Bolivien und dem Mercosur, abgeschlossen. Chile galt und gilt als Förderer und Befürworter von Liberalisierungen im Sinne der WTO und anderen Organisationen (Vgl. Frohmann 2004: 599; Yañez, Molina 2008: 11; Barrios 2004: 470ff; Maggi 2004: 511).

Chile hat zwar nach langen Jahren der Diktatur den Übergang zur Demokratie vollbracht, die Art wie Politik gemacht wird bzw. wie soziale Akteure in das politische Geschehen eingebunden werden, hat sich im Vergleich zu den Jahrzehnten vor der Diktatur grundlegend geändert. Seit den 30er Jahren spielte der Staat eine starke Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft. Parteien waren eine Verbindung zu sozialen Organisationen und zur Gesellschaft allgemein, was einen gewissen Grad an Partizipation ermöglichte. Die strukturellen Veränderungen unter Pinochet haben aber nicht nur die Wirtschaft, sondern auch diese politischen Kanäle transformiert. Seit dem Ende der Militärdiktatur werden Verhandlungen über die politische und wirtschaftliche Zukunft des Landes von den jeweiligen Eliten dieser zwei Bereiche geführt. Es gibt zwar politische Mobilisierungen, diese haben aber keine Wurzeln in der Zivilgesellschaft. Am Beispiel der Gewerkschaften, die von den wirtschaftlichen Umstrukturierungen geprägt sind, kann abgelesen werden, dass es zu einer Schwächung von zivilgesellschaftlichen Strukturen gekommen ist. Sogar traditionell linke Parteien bedienen sich in diesem Panorama eines markt-orientierten Entwicklungsweges. In dieser Situation hat sich der Markt als Hauptakteur herauskristallisiert um wirtschaftliche und soziale Güter bereit zu stellen. Den sozialen Sektoren ist es kaum möglich ein Gegengewicht zu den starken Wirtschaftsverbänden und der von wenigen Akteuren dominierten Medienlandschaft aufzubauen. Sowohl die politische als auch die gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit ist aufgrund der ungleichen Machtverteilung zugunsten des Wirtschaftssektors empfindlich eingeschränkt. In diesem Gefüge ist darüber hinaus das Verhältnis von Gemeinwohlinteressen und Partikularinteressen zugunsten letzterer geprägt (Vgl. Haughey 2006: 2f, 50, Maggi: 2004: 520ff).

Eine derartige Ausgangslage muss bei der Analyse der Umsetzung bzw. Anwendung des Rechts auf Konsultationen bei der Gewinnung von natürlichen Ressourcen berücksichtigt und mitgedacht werden. Der folgende Abschnitt soll einen Überblick über die natürlichen Ressourcen und deren Nutzung in Chile geben. Durch die Privatisierungspolitik und die günstigen Bedingungen für Investitionen sind die Ökosysteme einem verstärktem Druck ausgesetzt. Dadurch ergeben sich ökologische, aber auch soziale und wirtschaftliche Probleme für verschiedene Bevölkerungsgruppen, darunter auch die indigenen Völker Chiles. Auch darauf soll im folgenden Teil der Arbeit eingegangen werden (Vgl. Römpczyk 2004: 479).

3.2 Natürliche Ressourcen

Erst eine Reihe von Reformen und Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Militärregierung unter Pinochet hat es ermöglicht, dass natürliche Ressourcen eine derart dominante Rolle im wirtschaftlichen Geschehen des Landes spielen. Zu den wichtigsten Gesetzen und Regulierungen dieser Zeit zählen allem voran die Verfassung aus dem Jahr 1980, der *Código de Aguas* von 1981, der *Código de Minería* von 1982, das Gesetz *Ley General de Pesca y Acuicultura* von 1989 und das Dekret 701 zur Förderung der Forstwirtschaft von 1974. Ziel dieser Gesetze war es die natürlichen Ressourcen dem Markt als Ware zur Verfügung zu stellen (Vgl. Yañez, Molina 2008: 11). Der Staat ist weiterhin Eigentümer der Ressourcen, kann aber Rechte über Nutzung, Zugang und Erforschung dieser durch die Vergabe von Konzessionen an Unternehmen etc. weitergeben⁵² (Vgl. Haughney 2006: 181, Vgl. Toledo 1996).

Die Beschreibung einzelner relevanter Wirtschaftszweige, welche auf der Nutzung der natürlichen Ressourcen basieren, soll das Potential, die Entwicklung dieser, aber auch die damit einhergehenden Probleme und Konflikte näher beleuchten. Bedeutung haben nicht nur Sektoren wie Bergbau, Forstwirtschaft und Fischindustrie, die sich der natürlichen Ressourcen bedienen um Produkte zu

⁵² Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vergabe der verschiedenen Konzessionen bzw. die Bedeutung für die Implementierung eines Konsultationsprozesses wird in Abschnitt 3.4.4 ab Seite 90 näher analysiert.

erzeugen, sondern auch verschiedene Großprojekte, welche eine Degradierung der Ökosysteme verursachen.

3.2.1 Bergbau und Mineralien

Chile und im speziellen die nördlichen Regionen des Landes wie beispielsweise Arica und Atacama bieten große natürliche Vorkommen verschiedenster Mineralien und Edelmetalle. Dazu zählen Kupfer, Gold, Silber, Blei, Zink, Salpeter, Mangan, Lithium und andere. Folgende Zahlen sollen die Bedeutung dieser Rohstoffe für den Export und die chilenische Wirtschaft allgemein unterstreichen: Das Land gilt mit einem Anteil von 35 Prozent des Weltmarktes als größter Kupferhersteller der Welt. Chile erreicht mit Lithium 36 Prozent, mit Salpeter 49 Prozent und mit Jod 35 Prozent am Weltmarkt. Zwischen 1995 und 2004 ist der Kupferabbau jährlich um 9 Prozent gestiegen. Der gesamte Bergbau hat einen überdurchschnittlich hohen Anteil am Bruttoinlandsprodukt (Unter Berücksichtigung gewisser Schwankungen: 2002: 8,2 %, 2006: 23 %). Eine Schätzung der Investitionen im Bergbau zwischen 2006 und 2010 geht von 13.090 Millionen Dollar aus. Ein Großteil dieser wird von ausländischen Unternehmen wie zum Beispiel CODELCO, Escondida, Collahuasi, Angloamerican, Antofagasta PLC etc. getätigt, die ungefähr 70 Prozent der gesamten Aktivitäten im Bergbau durchführen (Vgl. Yañez, Molina 2008: 118ff, Vgl. Richter 2004: 59f).

Neben den natürlichen Voraussetzungen haben verschiedene andere Faktoren dazu geführt, dass sich der Bergbau, der bereits seit der Eroberung durch die Spanier betrieben wurde, zu einem derart dominanten Wirtschaftssektor entwickeln konnte. Das chilenische Steuersystem legt für die im Bergbau tätigen Unternehmen die geringste steuerliche Belastung in Lateinamerika⁵³ fest. Von staatlicher Seite gibt es für die ersten Jahre der Tätigkeit Steuererleichterungen oder gar Steuererlass. Aber auch von Seiten der Unternehmer haben sich Praktiken durchgesetzt um Steuerzahlungen zu vermindern oder zu umgehen. Entweder wird der Gewinn unvollständig ausgewiesen oder Kosten der Muttergesellschaften oder anderer ausländischer Filialen werden verwendet um den Gewinn zu verringern. Die 2005

⁵³ Mit Hilfe des Gesetzes 20.026 führte der chilenische Staat 2005 ein Besteuerungssystem für Kupfer ein. Firmen die pro Jahr mehr als 12.000 Tonnen Kupfer verkaufen müssen nach einem Stufensystem zwischen 0,5 und 4,5 Prozent Steuern zahlen. Über 50.000 Tonnen beträgt der Prozentsatz 5. Die Erlöse aus dieser Steuer gehen zu einem Teil an die Regionen zurück oder werden in Innovationsprojekte für Wissenschaft, Technologie und die Entwicklung von Humanressourcen investiert (Vgl. Yañez, Molina 2008: 118f)

eingeführte Besteuerung von Kupfer wird von Gegnern als diskriminierend und als Schwächung der Investitionen angesehen (Vgl. Yañez, Molina 2008: 113ff).

Begünstigt wird das weitere Wachstum der Aktivitäten im Bergbau ebenfalls durch gesteigerte Investitionen die ab 1990 durch die von Chile abgeschlossenen Freihandelsverträge und bilaterale Abkommen⁵⁴ ermöglicht wurden. Preissteigerungen von Kupfer, Gold und Silber erhöhen zusätzlich den Anreiz diese Rohstoffe abzubauen (Vgl. Yañez, Molina 2008: 120f).

Die steigende Ausbeutung und Nutzung von Mineralien und Edelmetallen übt großen Druck auf die Ökosysteme aus und ruft wirtschaftliche und soziale Probleme für die lokale Bevölkerung hervor. Einerseits kommt es durch die Minenaktivitäten zu Verschmutzungen, welche lokale Perspektiven auf Tourismus, Landwirtschaft und Fischerei bedrohen, andererseits belastet die starke Nutzung der Wasserressourcen, die ohnehin niederschlagsarmen und trockenen Regionen des Nordens. Folgen dieser Aktivitäten ist ein Fortschreiten der Wüstenbildung und ein erschwerter Zugang zu Wasser für lokale Gemeinschaften. Besonders betroffen sind indigene Gemeinschaften. Ihre Territorien befinden sich auf der Hochebene und den Anden, wodurch sie einen großen Teil der seltenen Niederschläge abbekommen. Die Firmen verwenden aber nicht nur das Wasser aus Flüssen, sondern auch das Grundwasser. Diese Praktiken beeinträchtigen die Landwirtschaft und Viehzucht der Indigenen, welche dadurch gezwungen sind in die Küstenstädte zu emigrieren, wo sie oftmals Marginalisierung und Armut erwartet. Die Regionen des Bergbaus sind allgemein von hoher Armut geprägt. Jobaussichten sind gering, da nur wenige Fachkräfte benötigt werden (Vgl. Chile Sustentable 2004: 11, 16f, Yañez, Molina 2008: 92ff, 119f).

Mehrere Fälle belegen die Konflikte zwischen Unternehmen und Indigenen diesbezüglich. In der Nähe von Iquique führt die starke Nutzung der Wasserressourcen durch die Firma Minera Cerro Colorado zu Engpässen in den Aymara Gemeinschaften in Cancosa. Ähnlich verläuft der Fall Jachucopsa, wo das Unternehmen Minera Collahuasi das Grundwasser ausbeutet. Die Geysire El Tatio – eine touristische Sehenswürdigkeit - sind Zankapfel einer Konzession zur Nutzung geothermischer Energie. Das Projekt Pascua Lama von Barrick Gold zur Gewinnung von Gold, Silber und Kupfer schadet den regionalen Gemeinschaften der Diaguita⁵⁵.

⁵⁴ Erwähnt sei an dieser Stelle das Abkommen „Acuerdo de Integración y Complementación Minera“ zwischen Chile und Argentinien von 1997, das die Zusammenarbeit beider Länder fördert und ein Diskriminierungsverbot beinhaltet (Vgl. Yañez/Molina 2008: 122f).

⁵⁵ Nähere Informationen zu den genannten Fällen findet sich u.a. in folgender Literatur:

3.2.2 Fischerei und Fischzucht

Die 4000 Kilometer lange Küste Chiles bietet eine hervorragende Basis um Fischerei zu betreiben (Vgl. Richter 2004: 49f). Somit verwundert es auch wenig, dass das Land zu den fünf größten Fischereinationen der Welt zählt. Ergänzt wird dieser privilegierte Zugang zum Meer durch den Humboldtstrom dessen kühle Temperaturen einen erhöhten Gehalt an CO₂, Nitrat und Phosphat hervorrufen. Dies fördert wiederum die Bildung von Phytoplankton, welches die Größe des Fischbestandes beeinflusst. Da die Chilenen Fleisch dem Fisch vorziehen, da letzterer mit Armut in Verbindung gebracht wird, hat der Staat einen Großteil der Fischereirechte an andere Länder vergeben (Vgl. Richter 2004: 61ff).

Die Zentren der chilenischen Fischindustrie befinden sich im Norden in den Küstenstädten Iquique, Antofagasta, Caldera, La Serena und weiter südlich in Valparaíso und Concepción. Hier werden die von den Fabrikschiffen gefangenen Sardinen und Anchovis in speziellen Verarbeitungsanlagen und Fabriken zu Fischmehl und Fischöl verarbeitet (Vgl. Richter 2004: 64).

Abgesehen von den genannten Fischprodukten wird in der Region Los Lagos Lachszucht betrieben. Die Tatsache, dass Chile ungefähr 25 Prozent des am Weltmarkt gehandelten Lachses liefert, lässt auf die Intensität der Fischzucht schließen. Durch die künstliche Aufzucht in den Seen und Fjorden Südchiles ergeben sich verschiedene ökologische Probleme. Der Lachs wird als künstlicher Störfaktor in die regionalen Ökosysteme integriert und stellt als Raubfisch eine Gefahr für die ansässigen Spezies dar. Aus unterschiedlichen Gründen gelingt es manchen Fischen aus der Zucht zu fliehen. Diese jagen andere Fischarten und gefährden damit die Biodiversität der regionalen Gewässer. Futterzugaben wie Antibiotika sollen den als Krankheitsüberträger bekannten Lachs schützen. Leider haben die Medikamente ungewollte Nebenwirkungen, wie zum Beispiel die Eutrophierung und die Verschmutzung der Seen und Gewässer in denen Lachszucht betrieben wird. Dies kann zu einem erhöhten Krebsrisiko für den Menschen führen. Die durch die Fischindustrie geschaffenen Arbeitsplätze sind durch instabile und

Aylwin, José / Bello, Álvaro (2008): Globalización, derechos humanos y pueblos indígenas. Temuco, Chile: Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Yañez, Nancy / Molina Otárola, Raúl (2008): La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

prekäre Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet, wodurch kein nachhaltiger Beitrag zur Verminderung von Armut und zur Sicherung der Arbeitsplätze gegeben ist (Vgl. Chile Sustentable 2004: 29f, Richter 2004: 65).

Sowohl die Lachszucht als auch die Produktion von Fischmehl verursachen durch die Umleitung der produzierten Abfälle extreme Verschmutzungen der betroffenen Küstengewässer und Flüsse. Ferner ergibt sich durch die Fischfabriken eine erhöhte Luftverschmutzung und Geruchsbelästigung. Die rücksichtslose Überfischung der Meeresressourcen durch die industrielle Fischerei im Zentrum und Norden des Landes gefährdet die zukünftige Nutzung dieser und somit auch die regionale Arbeitsmöglichkeiten die diese bietet und verdrängt in Gebieten wie Arica und Iquique die sogenannte *pesca artesanal* (Vgl. Richter 2004: 64, Chile Sustentable 2004: 11, 21f).

3.2.3 Forstwirtschaft

Chiles Forstwirtschaft, die sich in den niederschlagsreichen Regionen südlich von Santiago angesiedelt hat, stützt sich auf die Abholzung des Naturwaldes und ersetzt diesen durch schnell wachsende Holzplantagen bestehend aus Pinie und Eukalyptus. Daraus werden Produkte wie Holzchips, Zellulose oder Papier hergestellt, die zum Großteil nach Nordamerika und Asien aber auch nach Deutschland und Belgien exportiert werden. Der Forstsektor stellt hinter dem Bergbau und dem Export von landwirtschaftlichen Produkten und vor der Fischerei und Fischzucht den drittichtigsten Sektor im internationalen Austausch Chiles dar. Zwischen 1964 und 1968 wurden Waren aus dem Forstsektor im Wert von 17,8 Millionen US-Dollar exportiert. Von 1979 bis 1983 erhöhte sich das Volumen und betrug bereits 340 Millionen US-Dollar. Im Jahr 1999 erreichte der Wert der aus der Forstwirtschaft stammenden und exportierten Produkte 1.475 Millionen US-Dollar (Vgl. Römpczyk 2004: 488, Haughney 2006: 159).

Obwohl die ersten Pinienplantagen bereits Ende des 19. Jahrhunderts entstanden, beginnt eine starke Expansion dieser erst mit den Reformen der Militärdiktatur⁵⁷. 1975 gibt es 390.000 Hektar, 1989 bereits 1,3 Millionen Hektar und 2001 werden

⁵⁷ In den 1930ern wurden die Plantagen als Langzeitinvestitionen gefördert. Ab den 1960ern wird die weitere Expansion durch die Papierindustrie vorangetrieben. Diese trifft Übereinkommen mit mittleren und kleinen Landeigentümern und errichtet Kooperativen mit dem Ziel Baumplantagen als Teil ihres Landes zu etablieren. Unterstützt wird dies durch Subventionen und technischer Hilfe (Vgl. Haughney 2006: 170).

über 2 Millionen Hektar als Plantagen genutzt. Eine zweite Expansionsphase der Forstwirtschaft ab 1988 ist gekennzeichnet durch die Einführung der Eukalyptusplantagen und einer Zunahme der Investitionen aus dem Ausland bzw. einer Transnationalisierung der Unternehmen (Vgl. Toledo 2006: 57f, Haughney 2006: 170).

Die Gründe warum sich Chile in den letzten Jahrzehnten zu einem der wichtigsten Exporteure von Forstprodukten entwickeln konnte, liegen in den ökologischen Voraussetzungen wie fruchtbare Böden und genügend Wasser durch Niederschläge. Ergänzt werden diese natürlichen Grundvoraussetzungen durch politische und wirtschaftliche Aspekte und Maßnahmen, die das rasante Wachstum der Forstwirtschaft Chiles erst möglich machten (Vgl. Toledo 2006: 60).

Die Militärregierung förderte die Forstwirtschaft durch Subventionen für die Errichtung und Erhaltung von Plantagen und einen privilegierten Zugang zum Land. Vor allem die Politik bezüglich des Landes stellte große Rückschritte für die Mapuche dar, die während der Agrarreform unter Allende ungefähr 70.000 Hektar Land erhalten hatten. Nach dem Militärputsch wurden diese Zugeständnisse rückgängig gemacht und das Land wurde den alten Eigentümern zurückgegeben bzw. dem Markt zur Verfügung gestellt. Im Zuge dieser Ereignisse wurde Land an bestimmte Behörden wie der CONAF übergeben welche dieses wiederum an Unternehmen verkauften oder versteigerten. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch die Individualisierung und Teilung der bäuerlichen Kooperativen und des indigenen Landes⁵⁸. Die Fragmentierung machte das wirtschaftliche Überleben schwierig, wodurch viele den Verkauf des Landes an die großen Firmen als einzige Möglichkeit sahen. Die Forstindustrie übernahm unter starker Mithilfe des Staates die Nutzung und das Eigentum des Landes. Zu den größten Firmen zählen Forestal Mininco, Forestal Arauco und CELCO, deren Expansion so weit fortgeschritten ist, dass ein Großteil der indigenen Gemeinschaften von Plantagen umgeben ist (Vgl. Chile Sustentable 2004: 26, Haughney 2006: 162ff, Toledo 2006: 49ff).

Aus ökologischer Sicht gefährden die Rodungen des Naturwaldes und die Implementierung von Monokulturen die hohe Biodiversität der südlichen Regionen. Konkrete Nachteile der angebauten Monokulturen sind die Übersäuerung und Erosion des Bodens, der Verlust von Nährstoffen und das Versiegen der Wasserreserven. Wirtschaftlich gesehen besteht ein extremes Ungleichgewicht in

⁵⁸ Genauere Informationen zur Individualisierung und Zerstörung der indigenen Gemeinschaften zugunsten der Unternehmen liefert Aylwin (2005, 2006).

Bezug auf den Zugang zu den Ressourcen. Dies entzieht der lokalen Bevölkerung - den Bauern und indigenen Gemeinschaften - die Lebensgrundlage, was Armut und Migration als Konsequenz hat. Das Kapital von außen entscheidet letztendlich was mit den Ressourcen geschieht und provoziert dadurch soziale und politische Probleme und Konflikte. Ein Großteil des in Besitz der Unternehmen befindlichen Landes wird von den Mapuche gefordert. Die Antwort des Staates auf die teilweise gewaltsamen Proteste und Aktionen der Mapuche sind Repression und die Anwendung von dubiosen Anti-Terrorismusetzen⁵⁹ (Vgl. Chile Sustentable 2004: 19ff, Haughey 2006: 172ff, Toledo 2006: 60ff).

3.2.4 Wasser und Großprojekte

Wasser ist wie bisher zu sehen war ein wichtiger Bestandteil bei der Gewinnung bzw. Nutzung von anderen Ressourcen. Die Pinien- und Eukalyptusplantagen im Süden des Landes erfordern intensive Bewässerung um ein erfolgreiches Wirtschaften zu ermöglichen. Sowohl bei der Fischzucht als auch beim Fischfang werden die betroffenen Gewässer auf unterschiedliche Weise verschmutzt und damit für andere Nutzer unbrauchbar. Die Bergbauaktivitäten welche vorrangig im Norden durchgeführt werden bedeuten einen enormen Bedarf an Wasser. Die Nutzung von Grundwasser ist aufgrund des geringen Niederschlages besonders gefährlich. Der vorherrschende Wassermangel wird durch die schlechte Qualität des vorhandenen Wassers und die weitere Beeinträchtigung durch die Extraktion von Mineralien ergänzt. Die Auswirkungen beschränken sich nicht nur auf ökologische Aspekte. Die beschriebenen Folgen der unterschiedlichen Aktivitäten bedeutet, dass kein Wasser für lokale Gemeinschaften vorhanden ist (Vgl. Richter 2004: 70ff; Chile Sustentable 2004: 11ff).

Forstwirtschaft, Bergbau und Fischerei bzw. Fischzucht sind aber nicht die einzigen Aktivitäten die vielfältige negative Auswirkungen auf die Ressource Wasser haben. Chile ist weltweit auch für Großprojekte und die mit ihnen einhergehenden Konflikte bekannt. Zwei famose Beispiele stellen hier die Wasserkraftstaudämme Ralco und Pangue dar, welche beide von der spanischen Firma Endesa errichtet wurden. Im

⁵⁹ Weitere Informationen zu den Mapuche und ihrer Situation findet sich zB in: Toledo, Victor (2006): Pueblo Mapuche. Derechos colectivos y territorio: Desafíos para la sustentabilidad democrática. LOM Ediciones

Zuge dieser Projekte kam es zu Konflikten mit den betroffenen indigenen Gemeinschaften. Durch die Errichtung des Staudammes Ralco wurden insgesamt 3500 Hektar überschwemmt. Diese Überschwemmungen bedeuteten nicht nur eine Zwangsumsiedelung der ansässigen indigenen Gemeinschaften, sondern zerstörten einen Friedhof der Pehuenche (Vgl. Chile Sustentable: 23f).

Zu den Großprojekten welche verheerende Auswirkungen auf Mensch und Natur haben zählen ebenso die bereits im Abschnitt über Bergbau beschriebenen Minenaktivitäten wie auch Infrastrukturprojekte wie Straßen und Flughäfen in Temuco, Concepción und Valdivia (Vgl. Heise 2002: 274).

3.3 Indigene Völker in Chile

3.3.1 Indigene und natürliche Ressourcen

Zu den in Chile lebenden indigenen Völkern zählen die Mapuche, die Aymará, die Atacameño, die Colla, die Rapanui, die Quechua, die Yámana und die Kawaskar (Vgl. Wessendorf 2008: 223). Die verschiedenen Völker unterscheiden sich in vielen Aspekten voneinander: ihrer Wirtschaftsform und sozialen Organisationsstruktur, ihrer geografischen Verbreitung und Niederlassung und ihrer Zahl. Die Aymara organisieren sich in territorialen Einheiten die aufgrund der verwandtschaftlichen Beziehungen entstanden sind, während die Rapanui ein hierarisches System mit sogenannten *Ariki* prägt und die Familien und Gemeinschaften der Mapuche wiederum unter der Führung der *loncos* stehen. Die Mapuche sind mit über 80 % der indigenen Bevölkerung Chiles im Gegensatz zu den Yámana und Kawaskar welche nur wenige hundert Personen umfassen das zahlenmäßig stärkste Volk. Obwohl die Aymará und Atacameño traditionell im Norden, die Rapanui auf der Osterinsel und die Mapuche im Süden des Landes leben, sind heute viele der Indigenen in die Städte vor allem nach Santiago aber auch Arica, Iquique und Temuco emigriert⁶⁰ (Vgl. Aylwin 2005: 1ff).

⁶⁰ Weitere Informationen zu den einzelnen Völkern finden sich bei **Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera** (2003): Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del Programa de Derechos Indígenas. Santiago: LOM Ediciones und **Aylwin, José** (2005): Pueblos Indígenas de Chile. Antecedentes históricos y situación actual. Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera. Serie Documentos N° 1. Quelle: http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0004.pdf

Die indigenen Völker Chiles wurden im Zuge der Kolonialisierung aber auch nach der Unabhängigkeit diskriminiert und ausgebeutet⁶¹. Nach einer kurzen Zeit der beginnenden Versöhnung unter Allende, verschlechterte sich die Situation während der Diktatur Pinochets erneut. Obwohl nach der Wiedereinführung der Demokratie 1990 mit der Verabschiedung eines eigenen Indianergesetzes deutliche Verbesserungen zu erkennen waren, leben die verschiedenen Völker weiterhin im Schatten des chilenischen Wirtschafts- und Entwicklungsmodells (Vgl. Kaltmeier 2004: 191ff; Aylwin 2005; Aylwin 2006: 6f; Toledo: 2006: 71ff). Ein Großteil der historischen aber auch der aktuellen Probleme und Konflikte zwischen Staat und Indigenen hat direkt oder zumindest indirekt mit den natürlichen Ressourcen zu tun (Vgl. Aylwin 2000: 20ff; Kaltmeier 2004: 202f; Heise 2002: 264f; Stidsen 2006: 225f). Je nach geografischer Lage ergeben sich unterschiedliche Situationen: Die im Norden lebenden Völker haben traditionell mit dem Bergbau und den Minenunternehmen zu kämpfen. Hinzu kommt der Wassermangel im trockenen Norden, welcher durch die industrielle Nutzung verstärkt wird. Im Süden des Landes dominieren Forstwirtschaft, Fischzucht aber auch Großprojekte wie Staudämme als Problemauslöser für die dort ansässigen Völker, vorrangig die Mapuche. Einige Beispiele wo es zu Problemen und Konflikten zwischen Staat, Unternehmen und Indigenen kam, wurden im Abschnitt über die Nutzung der natürlichen Ressourcen in Chile bereits erwähnt. Zu den bekanntesten Zählen mit Sicherheit die Fälle Ralco, Pascua Llama und eine Reihe von Fällen wo es um Bergbau geht. Diese Aufzählung kann beliebig durch kleinere oder weniger bekannte Fälle ergänzt werden (Vgl. Stidsen 2006: 225ff; Wessendorf 2008: 230ff).

Grund für die Auseinandersetzungen sind die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der unterschiedlichen Aktivitäten (Vgl. Aylwin 2000: 20ff; Valdés 2007: 185ff). Verschiedene Autoren wie Aylwin (2000) oder Valdés (2007) schreiben, dass indigene Partizipation bei Entscheidungen über natürliche Ressourcen kaum bis gar nicht vorhanden ist (Vgl. Aylwin 2000: 20ff; Valdés 2007: 185ff; Stidsen 2006: 225f). Es ist nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit den Zusammenhang zwischen fehlender Partizipation und möglichen daraus resultierenden Konflikten zu untersuchen. Sehr wohl soll in Folge aber analysiert

⁶¹ Verschiedene Autoren wie Aylwin (2005; 2006), Toledo (2006) und Kaltmeier (2004) beschäftigen sich mit der Situation der indigenen Völker Chiles im historischen Verlauf. Auch die Jährlichen Berichte von Indigenous World geben einen guten Überblick über die Entwicklung und Situation der indigenen Völker in Chile über die letzten Jahre (Indigenous World 2005 – 2008)

werden, ob Konsultationen bzw. Partizipation im chilenischen Rechtssystem verankert sind und wie diese in der Praxis umgesetzt werden. Vorher sollen die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für indigene Völker in Chile skizziert werden um eine fundierte Ausgangslage für die folgende Analyse des Rechts auf Konsultationen zu schaffen. Weiters ermöglichen die Ausführungen über das chilenische Indianergesetz und die Indianerbehörde CONADI weitere Einblicke in das Verhalten des Staates gegenüber den indigenen Völkern des Landes. Im Zuge dieser Darstellung wird auch den aktuellen Entwicklungen und damit der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 in Chile Rechnung getragen. Die Auswirkungen der Ratifizierung für die rechtliche Situation soll den Abschnitt über die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen abschließen.

3.3.2 Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen

3.3.2.1 Indianergesetz (Ley 19.253) und CONADI

Erst mit dem Übergang zur Demokratie werden die indigenen Völker und ihre Probleme zum politischen Thema. Parallel dazu steigt auch im internationalen Kontext die Bedeutung indigener Bewegungen⁶². Im Zuge dieser Entwicklungen kommt es zu einem Bündnis zwischen den Indigenen und der Opposition unter der Führung von Patricio Aylwin gegen die Diktatur. Im Abkommen von Nueva Imperial werden die gegenseitige Unterstützung vereinbart und indigene Forderungen wie die Anerkennung in der Verfassung und ein eigenes Gesetz in das Regierungsprogramm der *Concertación* aufgenommen. Nach dem Wahlsieg von Aylwin wird mit der Ausarbeitung der Indianergesetzgebung begonnen. Es kommt zur Gründung der CEPI einer Sonderkommission dessen Rat aus jeweils 10 Repräsentanten des Staates und der Indigenen bestand und dessen Hauptaufgabe es war einen

⁶² Die Indigenen sind zwar unter Pinochet vielen Diskriminierungen und Repressionen ausgesetzt, gleichzeitig fördert diese Situation aber auch die Gründung von indigenen Organisationen zur Verteidigung der Rechte. Die verschiedenen Völker wie Mapuche, Rapa Nui und Aymara treten aber nicht gemeinsam, sondern getrennt voneinander für ihre Interessen ein. Erst durch die internationale indigene Bewegung und die schrittweise Übernahme der Forderungen, ergibt sich ein Zusammentreffen und eine stärkere Koordination zwischen den einzelnen Organisationen. Es kommt zur Formulierung von gemeinsamen Forderungen gegenüber dem Staat (Vgl. Aylwin 2005: 7f, Heise 2002: 187f)

Diskussionsentwurf für den Gesetzesvorschlag auszuarbeiten⁶³. Obwohl die Partizipation der Indigenen bei der Erarbeitung eines Diskussionsentwurfes durch den Rat gesichert war, wurde der Gesetzesentwurf von der Regierung ohne indigene Beteiligung erstellt. Dieser wurde aufgrund der vielen unterschiedlichen Interessen und der rechten Opposition stark modifiziert und erst 1993 verabschiedet. Die wichtigsten Änderungen betrafen die Bezeichnung *pueblos indígenas*, die als Gefahr für die Einheit des Landes gesehen wurde, den umfangreichen Schutz der natürlichen Ressourcen, der weitestgehend gestrichen wurde und die Partizipationsmöglichkeiten der indigenen Völker⁶⁴ (Vgl. Aylwin 2005: 8ff, Heise 2002: 15f, 185ff).

Trotz der Kürzungen einiger wichtiger Prinzipien des Diskussionsvorschlages der CEPI, enthält das Gesetz wichtige Artikel über den Schutz des indigenen Landes, die Anerkennung der verschiedenen Ethnien und der indigenen Gemeinschaften, die Gründung von *Areas de Desarrollo Indígena*, politische Rechte, kulturelle Rechte und das Recht auf Entwicklung. Außerdem ist das Gesetz die Basis zur Gründung der staatlichen Behörde CONADI und zweier nationaler Fonds, dem *Fondo de Tierras y Aguas* und dem *Fondo de Desarrollo Indígena* (Vgl. Aylwin 2005: 13f, Instituto de Estudios Indígenas 2003: 10ff; Heise 2002: 211ff).

In Bezug auf natürliche Ressourcen finden sich keine speziellen Bestimmungen. Trotzdem ernennt der Artikel 1 die adäquate Ausbeutung des indigenen Landes und das ökologische Gleichgewicht als Ziele:

Artikel 1 Indianergesetz 19.253

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

⁶³ Weitere Ziele der CEPI waren die Anerkennung der Indigenen in der Verfassung und die Ratifizierung der ILO-Konvention 169. Die praktische Umsetzung dieser Forderungen wurde durch die von der Diktatur geprägten Kräfteverhältnisse im Parlament und Kongress erheblich erschwert (Vgl. Heise 2002: 186, 196, Aylwin 2005: 12).

⁶⁴ Der Diskussionsentwurf war stark an der ILO-Konvention 169 und der Cobo-Studie orientiert und die Grundkonzeption ging von den Indigenen selbst aus. Einige der wichtigsten Prinzipien die auch später wieder gestrichen wurden waren die Partizipation Indigener auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene, wenn ihre Belange betroffen sind, die Definition „Indígena“ auf kollektiver und individueller Ebene und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen auf indigenem Land nur in absoluten Ausnahmefällen (Vgl. Heise 2002: 199ff)

Der Schutz des indigenen Landes, das im Sinne der Nutzung für landwirtschaftliche Tätigkeiten selbst als Ressource gesehen werden kann ist in den Artikeln 12 bis 19 geregelt (Vgl. Toledo 1996). Dieser ist erheblich eingeschränkt, da es nur um gegenwärtiges oder zukünftig anerkanntes Land geht. Ein Anspruch auf die sogenannten *tierras ancestrales*, also Land, bei dem der Rechtsanspruch aufgrund der vergangenen Nutzung bzw. vergangenen Besitzes gemacht wird, ist nicht möglich. Indigenes Land ist nicht veräußerbar, kann aber durch Pachtverträge an Private vergeben werden. Die Partizipation der Indigenen wird in den Artikeln 34 und 35 geregelt. Der Artikel 34 besagt, dass der Staat die Meinungen der Indigenen anhören und in Betracht ziehen muss⁶⁵ (Vgl. Heise 2002: 217ff; 234ff):

Artikel 34 Indianergesetz 19.253

Die Behörden des Staates müssen die Meinungen der indigenen Organisationen die dieses Gesetz anerkennt anhören und berücksichtigen wenn es um Inhalte geht die mit indigenen Fragen zu tun haben.

Obwohl mit dem Indianergesetz ein Schritt in die richtige Richtung gemacht wurde, ist es weiterhin das Ziel des Staates die indigenen Völker in das nationale Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zu integrieren. Eine ethnozentrierte Entwicklung wird in den Kontext der allgemeinen Modernisierungsanstrengungen des Staates gestellt, was insgesamt eine Anpassung an westliche Wirtschafts- und Gesellschaftsvorstellungen bedeutet. Der Staat behauptet sich weiterhin als Souverän über dem Staatsterritorium und dem Staatsvolk. Indigene Völker stellen dieser Auffassung grundsätzlich ein anderes Verständnis gegenüber und fühlen sich nicht dem Staat, sondern ihrer ethnischen Gruppe und ihrem Territorium verbunden (Vgl. Aylwin 2005: 18, Heise 2002: 281ff, 39).

Das Indianergesetz vereint verschiedenste Widersprüche und kann den hohen Ansprüchen internationaler Menschenrechtsverträge und Übereinkommen nicht gerecht werden. Der chilenische Staat erkennt zwar die Existenz indigener Ethnien, deren Kulturen sich von der nationalen Kultur unterscheidet an, verweigert aber die Anerkennung kollektiver politischer Rechte um diese Unterschiede zu schützen und die kulturellen Besonderheiten der Indigenen zu erhalten. Vergleicht man weiters die rechtlichen Rahmenbedingungen für die indigenen Völker Chiles mit den

⁶⁵ Der Artikel 34 des Indianergesetzes wird bei der Analyse der Consulta Previa in Chile näher untersucht (siehe Abschnitt 3.4.1 S 68).

Gesetzgebungen anderer Ländern, wird diese Einschätzung bestätigt. Länder wie Ecuador, Kolumbien oder Bolivien geben den Rechten Indigener Verfassungsrang, betonen den pluriethnischen und multikulturellen Charakter ihres Landes und garantieren ein Recht auf Konsultation wenn es um natürliche Ressourcen geht (Vgl. Haughney 2006: 92, Instituto de Estudios Indígenas 2003: 26).

Ein konzeptuelles Problem des Gesetzes ist die Tatsache, dass obwohl spezifische Bestimmungen für die einzelnen indigenen Völker verankert wurden, das Gesetz als Ganzes auf die Mapuche und die ländliche Regionen zugeschnitten ist. Viele Indigene leben aber in urbanen Zonen bzw. gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Völkern (Vgl. Heise 2002: 256; ; Haughney 2006: 96).

Auch die durch das Gesetz geschaffene Indianerinstitution CONADI muss kritisiert werden. Obwohl Indigene im Nationalrat der CONADI vertreten sind und damit eine Beteiligung an den politischen Vorgängen und den geschaffenen Fonds gewährleistet wird, kommt es durch die Einbindung der indigenen politischen Führer zu einer Lähmung der indigenen Bewegungen (Vgl. Heise 2002: 255; 260ff). Andere Behörden werden im Gegensatz zur CONADI stärker gefördert und haben somit mehr Macht. Dies sind vor allem solche Behörden die mit Investitionsprojekten oder Ressourcennutzung zu tun haben. Bei Widerstand oder Kritik gegen Aktivitäten dieser Ministerien wurden bereits Direktoren der CONADI gegen besser gesinnte Personen ausgetauscht werden. Die Benachteiligung der CONADI bezieht sich auch auf die Finanzierung der Behörde, was wiederum Auswirkungen auf die Anzahl des Personals hat (Vgl. Heise 2002: 275; Haughney 2006: 95f).

3.3.2.2 Das ILO-Übereinkommen 169 in Chile

Für den chilenischen Staat ist mit der Verabschiedung des Indianergesetzes eine zufriedenstellende Lösung gefunden. Das Gesetz stellt nicht den Ausgangspunkt für weitere Lernprozesse auf gesamtgesellschaftlicher Ebene, sondern ein Endergebnis, einen Endpunkt dar. Somit schwindet nach dem Übergang zur Demokratie das anfängliche Problembewusstsein für indigene Belange zunehmend und wirtschaftliche Aspekte übernehmen die Tagesordnung bzw. dominieren diese. Sowohl diese Entwicklung als auch die eben besprochenen Kritikpunkte am Indianergesetz und der CONADI erklären warum es von der anfänglichen Euphorie

durch die Demokratisierung zu einer Ernüchterung der indigenen Bevölkerung kommt (Vgl. Heise 2002: 255f; 285ff, Aylwin 2005: 18f).

Die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 galt für die indigenen Völker als eine Möglichkeit die rechtlichen Schwachpunkte und realpolitischen Benachteiligungen zu überwinden. Bis zur Ratifizierung und dem Inkrafttreten des Übereinkommens am 15. September 2009 sollten einige Jahre vergehen. Im Jahr 2000 wollten mehrere Abgeordnete dass das Verfassungsgericht die Unvereinbarkeit des Übereinkommens mit der Verfassung bestimmt. Das Gericht entschied dagegen und bestätigte, dass es keinen Konflikt zwischen Verfassung und Übereinkommen gibt⁶⁶. Während die Abgeordnetenkammer bereits im April 2000 das Übereinkommen angenommen hatte, sollte der Senat erst am 4. März 2008 zu einer positiven Entscheidung über die Ratifizierung des Übereinkommens gelangen (Vgl. Silva Neriz 2009: 79ff; Observatorio Ciudadano 2009: 3).

Welche Bedeutung hat nun die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 für das chilenische Rechtssystem? Gemäß Artikel 5 der Verfassung werden die Normen internationaler Menschenrechtsverträge automatisch ins Rechtssystem inkorporiert womit eine Limitierung der staatlichen Souveränität stattfindet. Nicht die internationalen Verträge selbst, sondern die darin verankerten fundamentalen Rechte haben Verfassungsrang. Die Verfassung verleiht manchen Normen des internationalen Rechts einen speziellen Status. Zu diesen Normen zählen auch die Normen des ILO-Übereinkommens 169 die der Verfassungsgeber allgemein als *derechos esenciales emanados de la naturaleza humana*⁶⁷ bezeichnet. Weiters gilt das Prinzip *pro homine*. Das bedeutet, dass jene Norm Vorrang hat – egal ob international oder national – welche im Sinne der Menschenrechte größere Vorteile bringt (Vgl. Meza-Lopehandía 2009a: 89ff).

Diese Veränderungen müssen auch bei der Analyse der rechtlichen Verankerung von Konsultationen berücksichtigt werden.

⁶⁶ Das Urteil des Verfassungsgerichtes findet sich unter:
<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/tc/235-sentencia-tribunal-constitucional-rol-309-agosto-2000.html>

⁶⁷ Siehe Artikel 5 der chilenischen Verfassung: „El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes“.

3.4 Consulta Previa und natürliche Ressourcen in Chile

Die bisherigen Ausführungen über die Wirtschaft Chiles und die Nutzung der natürlichen Ressourcen verdeutlichen folgendes: natürliche Ressourcen werden in Chile intensiv genutzt, wobei dies oftmals zum Nachteil der indigenen Bevölkerung des Landes geschieht. Die Interessen der Indigenen werden bei der Nutzung und Gewinnung der Ressourcen hinter die wirtschaftlichen Bedürfnisse gestellt. Passend dazu ist eine Partizipation der betroffenen Indigenen in Bezug auf die genannten Aktivitäten nicht existent.

Die folgenden Empfehlungen verschiedener internationaler und nationaler Institutionen bekräftigen das Fehlen von Partizipationsmechanismen im Allgemeinen und Konsultationen im Speziellen. Hervorzuheben sind hier die Berichte über die Lage der indigenen Völker Chiles von Rodolfo Stavenhagen im Jahr 2003 und von James Anaya im Jahr 2009, beide zur Zeit des jeweiligen Berichtes UNO-Sonderberichterstatter für Indigene Völker, und dem Bericht der *Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas de Chile* aus dem Jahr 2001. Diese fordern seit Jahren in Bezug auf Investitionsprojekte und die Gewinnung von Ressourcen, dass effektive Mechanismen zur Konsultation der Indigenen Völker etabliert werden sollen.

Stavenhagen (2003) fordert in seinem Bericht von 2003:

Indigene Völker sollen wie im ILO-Übereinkommen 169 anerkannt im voraus über jedes für ihre Regionen und Territorien geplante Entwicklungsprojekt konsultiert und ihre Sichtweisen und der Respekt ihrer Menschenrechte sollen von den Behörden und den Unternehmen die die Arbeit durchführen in jeder Phase des Projekts berücksichtigt werden. Indigene Gemeinschaften sollen aktiv in alle Entscheidungen über jedes für ihre Regionen und Territorien geplante Entwicklungsprojekt involviert werden⁶⁸. (Stavenhagen 2003: 22)

Die *Comisión de Verdad y Nuevo Trato* (2003) fordert in ihrem Bericht:

⁶⁸ Originalzitat: „Indigenous people should be consulted in advance about any development project planned for their regions and territories, as provided for in ILO Convention No. 169, and their views and respect for their human rights should be taken into account by the authorities and the companies carrying out the work at every stage of such projects. Indigenous communities should be actively involved in all decisions on development projects planned for their regions and territories”.

*Die Partizipation der indigenen Völker bei der Diskussion, Formulierung, Durchführung und Evaluierung von Entwicklungsgesetzen, -politiken und –programmen oder jeglicher anderer Art, die ihre Kulturen, Institutionen, Territorien und Ressourcen betreffen. Es wird empfohlen gezielte Aktionen zur Förderung der Partizipation und Konsultation der eigenen organisatorischen Institutionen und Instanzen jedes einzelnen indigenen Volkes bei der Diskussion, Formulierung, Durchführung und Evaluierung von Entwicklungsgesetzen, -politiken und –programmen oder jeglicher anderer Art, die ihre Kulturen, Institutionen, Territorien und Ressourcen betreffen durchzuführen*⁶⁹. (Comisión de Verdad y Nuevo Trato 2003: 591)

Die aktuellen Empfehlungen des Sonderberichterstatters James Anaya (2009b) aus dem Jahr 2009 sollen eine Hilfestellung für den chilenischen Staat darstellen um die Implementierung des ILO-Übereinkommens in das Rechtssystem Chile zu bewältigen. In seinem Bericht betont er bezüglich der Konsultation, die einen der Schwerpunkt desselben darstellt, „die Notwendigkeit Bedingungen des Vertrauens und der Garantien zwischen den Beteiligten zu schaffen und einen effektiven Konsultationsprozess im Einklang mit den für den Staat verbindlichen internationalen Standards zu entwickeln. Die indigenen Völker des Landes sollten mit Hilfe ihrer Entscheidungsfindungsprozesse ihre eigenen Institutionen konsolidieren um die Konsultationsprozesse zu ermöglichen“⁷⁰ (Anaya 2009b: 25).

Im Zusammenhang mit natürlichen Ressourcen und Investitionsprojekten bezieht er wie folgt Stellung:

*Im Falle der sich in Arbeit befindlichen industriellen und zur Ausbeutung der natürlichen Ressourcen bestehenden Investitionsprojekte müssen Konsultationsprozesse in Bezug auf die Auswirkungen auf die Rechte, das Land und Territorien der indigenen Gemeinschaften angewandt werden und alle Maßnahmen zur Linderung der Auswirkungen, Entschädigung und gerechten Schadenersatz für betroffene indigene Gemeinschaften getroffen werden*⁷¹ (Anaya 2009b: 27).

⁶⁹ Originalzitat: „Participación de los Pueblos Indígenas en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de leyes, políticas y programas de desarrollo o de cualquier otra naturaleza, que afecten sus culturas, instituciones, territorios y recursos. Se recomienda llevar a cabo acciones tendientes a favorecer la participación y consulta de las instituciones e instancias organizativas propias de cada uno de los Pueblos Indígenas, en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de leyes, políticas y programas de desarrollo o de cualquier otra naturaleza, que afecten sus culturas, instituciones, territorios y recursos.”

⁷⁰ Originalzitat: „la necesidad de crear condiciones de confianza y garantías entre las partes y desarrollar un procedimiento efectivo de consulta, de acuerdo a los estándares internacionales obligatorios para el Estado. Los pueblos indígenas del país deberían consolidar sus propias instituciones, mediante sus propios procedimientos de toma de decisiones, para facilitar los procesos de consulta y concertación”

⁷¹ Originalzitat: „En el caso de proyectos ya operativos de inversión industrial y de extracción de recursos naturales, se deben aplicar procesos de consulta con respecto a sus impactos en los

Weiters betont er die Notwendigkeit “Konsultationen in Bezug auf jegliche Projekte die das Land, die Territorien und andere Ressourcen einer indigenen Gemeinschaft – sowohl innerhalb als auch außerhalb der indigenen Entwicklungsgebiete – im Einklang mit den anzuwendenden internationalen Normen durchzuführen”⁷² (Anaya 2009b: 27). *Das Hauptaugenmerk liegt somit sowohl auf laufenden bzw. aktuellen als auch zukünftigen Projekten.*

Im Folgenden soll nun näher analysiert werden welche Partizipationsmöglichkeiten im chilenischen Rechtssystem für Indigene verankert sind und wie diese im Hinblick auf die internationalen Standards bezüglich Konsultationen zu bewerten sind. Der Fokus wird dabei auf dem Indianergesetz 19.253 und dem Umweltgesetz 19.300 liegen. Besondere Berücksichtigung muss im Zuge dieser Analyse auch das Inkrafttreten des ILO-Übereinkommens 169 finden.

3.4.1 Consulta Previa im Indianergesetz

Das Indianergesetz regelt die Partizipation der indigenen Völker Chiles relativ kurz und bündig bzw. ohne größere Vertiefung in den Artikeln 34 bis 37⁷³.

Der Artikel 34 lautet wie folgt:

Los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconoce esta ley.

Eine Schlüsselstelle dieses Artikels stellen die Verben *anhören* und *berücksichtigen* dar. Damit ist der Staat verpflichtet die Meinungen der indigenen Organisationen

derechos, tierras y territorios de comunidades indígenas y tomar todas las medidas de mitigación de impactos, reparación y justa compensación a las comunidades indígenas afectadas”

⁷² Originalzitat: *de realizar consultas en relación con cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, territorios y otros recursos de alguna comunidad indígena— tanto al interior como al exterior de las denominadas “Áreas de Desarrollo Indígena”—de conformidad con las normas internacionales aplicables”*

⁷³ Artikel 35 handelt über die Partizipationsmöglichkeiten bei *Areas de Desarrollo Indígena*, während Artikel 36 und 37 die *Asociaciones Indígenas* behandeln.

anzuhören und in Betracht zu ziehen. Dies stellt für den Staat weiters die Verpflichtung dar Mechanismen einzurichten um dies zu ermöglichen. Diese Partizipationsmechanismen müssen effektiv und im Sinne des Prinzips der Gutgläubigkeit sein. Dies soll eine wirkliche Absicht die Meinungen der Indigenen in Betracht zu ziehen widerspiegeln. Dieses Prinzip wurde auch im *Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana*⁷⁴ anerkannt (Vgl. Yañez 2004: 56).

Problematisch ist vor allem, dass die Meinungen der Indigenen für den Staat nicht bindend sind. Prinzipiell muss die Akzeptierung oder Ablehnung der formulierten Meinungen aber vernünftig begründet sein (Vgl. Yañez 2004: 56). Die im Artikel 34 verankerte Verpflichtung die Meinung anzuhören und in Betracht zu ziehen kann keineswegs mit der Verpflichtung die Indigenen zu konsultieren, wie im Artikel 6 und 7 des ILO-Übereinkommens 169 dargelegt, gleichgesetzt werden. Selbst das chilenische Verfassungsgericht hat dies im Jahr 2000 bestätigt. Das Gericht kommt zu dem Schluss, dass die im ILO-Übereinkommen 169 etablierte Konsultation aufgrund ihrer speziellen Anforderungen wie Dialog, Gutgläubigkeit, dem Ziel einen Konsens oder Abkommen zwischen den beteiligten Akteuren zu erreichen einer anderen rechtlichen Natur entspricht⁷⁵ (Vgl. Toledo 2009, Meza-Lopehandía 2009b: 3f).

Unterschiede bestehen aber nicht nur im Ausmaß und den Anforderungen der Partizipation sondern auch darin wessen Meinungen angehört werden sollen bzw. wer vom Staat konsultiert wird. Der Artikel 34 spricht von den indigenen Organisationen die vom Gesetz 19.253 anerkannt werden. Nach Yañez (2004) werden im Indianergesetz folgende indigene Organisationsformen bzw. Gruppen genannt: Ethnien, indigene Gemeinschaften, *indigene Vereinigungen*⁷⁶ und einige der traditionellen Organisationen wie das System der *cacicados* der Mapuche Huilliche oder der *Consejo de Ancianos* der Rapa Nui. Die Festlegung der indigenen Organisationen die am Partizipationsprozess teilnehmen können durch den Staat entspricht nicht den Bestimmungen des ILO-Übereinkommens 169. Die Kontrollorgane der ILO haben klargestellt⁷⁷, dass aufgrund der Vielfalt der indigenen

⁷⁴ Zu finden unter:

<http://www.guiaweb.gob.cl/recursos/documentos/InstructivoPresidencialParticipacion.pdf>

⁷⁵ Das Urteil des Verfassungsgerichtes findet sich unter:

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/tc/235-sentencia-tribunal-constitucional-rol-309-agosto-2000.html>

⁷⁶ Die indigenen Vereinigungen werden beispielsweise im Artikel 36 des Indianergesetzes behandelt.

⁷⁷ Verwaltungsrat der ILO: „Aufgrund der Vielfalt der indigenen Völker, zwingt das Übereinkommen kein Model einer repräsentativen Institution auf, wichtig ist, dass diese das Produkt eines eigenen

Völker kein bestimmtes Modell von repräsentativen Institutionen durch das Übereinkommen festgelegt wird. Entscheidend für die Legitimität der indigenen Organisationen ist, ob sie Ergebnis eines internen, eigenen Prozesses der indigenen Völker darstellt (Vgl. Yañez 2004: 56, Toledo 2009).

In der Praxis wurde der Artikel 34 nie berücksichtigt bzw. angewendet (Vgl. Toledo 2009, Yañez 2004: 57, Meza-Lopehandía 2009a: 112f).

Durch das Inkrafttreten des ILO-Übereinkommens 169 hat das Recht auf Konsultation in Chile einen unmittelbar anwendbaren Charakter⁷⁸. Folglich wird damit der Artikel 34 automatisch reformiert, da es sich bei der Konsultation gemäß ILO-Übereinkommen um den höheren Standard handelt und dieser damit Vorrang gegenüber den inferioren nationalen Normen besitzt (Vgl. Meza-Lophandía 2009a: 103ff). Trotzdem präsentierte die chilenische Regierung am 15. September 2009 also demselben Tag an dem das Übereinkommen in Kraft trat ein neues Dekret zur Reformierung des Artikels 34.

3.4.2 Dekret 124 und Artikel 34

Am 15. September 2009 präsentierte die Regierung das Dekret 124 zur Reglementierung des Artikels 34 des Indianergesetzes und zur Regulierung der Konsultation und Partizipation der indigenen Völker. Dieses löste von Beginn an große Kritik und Ablehnung bei Menschenrechtsexperten und den indigenen Völkern des Landes aus. Dieser Widerstand war durch die Tatsache begründet, dass die indigenen Völker während der Erarbeitung des Dekrets nicht konsultiert wurden. Darüber hinaus sind Kritiker des Dekrets der Ansicht, dass das eigentliche Ziel nicht in der Reglementierung des Artikel 34 liegt, sondern vielmehr darin, das gerade ratifizierte ILO-Übereinkommen 169 und die darin enthaltenen Normen über Konsultationen unter eine lokale Norm zu stellen (Vgl. Clavero 2009, Meza-Lopehandía 2009b: 1, Toledo 2009). Clavero (2010b) betont hierbei, dass die internationalen Verträge jene Wertigkeit haben, die ihnen vom internationalen Recht

internen Prozesses der indigenen Völker ist“ (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo 2009: 68)

⁷⁸ Siehe Urteil des Verfassungsgerichtes:

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/tc/235-sentencia-tribunal-constitucional-rol-309-agosto-2000.html>

zugesprochen wird, nicht aber jene, die ihnen durch das interne Recht zuteil wird. Ein Staat kann also weder mit einem Gesetz, einem Reglement, ja nicht einmal mit der Verfassung argumentieren um einen multilateralen Vertrag nicht zu erfüllen (Vgl. Clavero 2010b). In Folge soll genau analysiert werden wie das Recht auf Konsultation im Dekret verankert ist und ob die angesprochene Kritik angemessen ist⁷⁹.

3.4.2.1 Inhalt des Dekrets 124

Die Artikel 2 und 3 des Dekrets 124 bilden die Grundlage für Konsultationen und Partizipation:

Artikel 2 Dekret 124

Consulta. *Para los efectos de este reglamento, la consulta es el procedimiento a través del cual los pueblos indígenas interesados, a través de los sistemas que este reglamento diseña, pueden expresar su opinión acerca de la forma, el momento y la razón de determinadas medidas legislativas o administrativa susceptibles de afectarles directamente y que tengan su origen en alguno de los órganos de la administración del Estado señalados en el artículo 4° de este reglamento, mediante un procedimiento adecuado y a través de sus organizaciones representativas.*

Artikel 3 Dekret 124

Participación. *Para los efectos de este reglamento, la participación es el procedimiento a través del cual los pueblos indígenas interesados, a través de los sistemas que este reglamento diseña, pueden concurrir a la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y región susceptibles de afectarles directamente y que tengan su origen en alguno de los órganos de la administración del Estado señalados en el artículo 4° de este reglamento.*

Die in beiden Artikeln genannten indigenen Völker sind laut Dekret jene Ethnien, welche im Artikel 1 des Indianergesetzes 19.253 anerkannt werden⁸⁰.

Das Dekret legt genau fest, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit eine Konsultation durchzuführen ist. So müssen die Maßnahmen von staatlichen

⁷⁹ Grundlage des folgenden Abschnitts bildet die Analyse des Dekrets durch Toledo (2009) und Meza-Lopehandía (2009b).

⁸⁰ Artikel 6 Dekret 124: „Para efectos de este reglamento, se consideran pueblos indígenas las etnias indígenas reconocidas en el artículo 1° de la ley N° 19.253“.

Behörden ausgehen welche im Artikel 4 taxativ aufgezählt werden⁸¹. Zu diesen zählen die Ministerien, die Verwaltungsbezirke, die regionalen Regierungen, die Streitkräfte, die Kräfte der öffentlichen Sicherheit, der öffentliche Dienst, der nationale Fernsehrat und der nationale Rat für Transparenz. Direkt betroffen sind indigene Völker dann, wenn die legislative oder administrative Maßnahme Auswirkungen auf indigenes Land und die *Áreas de desarrollo indígena*, wie sie im Indianergesetz verankert sind, hat⁸². Im Artikel 14 ist festgeschrieben was unter legislativer bzw. administrativer Maßnahme zu verstehen ist. Legislative Maßnahmen sind demnach „die Grundkonzepte der Entwürfe zu Verfassungsreform, Gesetzen und Reglements“ (Artikel 14 Dekret 124). Administrative Maßnahmen sind „die neuen Politiken, Pläne und Programme mit Ausnahme derer die im Artikel 21 des Dekrets verankert sind“ (Artikel 14 Dekret 124)⁸³. Investitionsprojekte auf indigenem Land und den *Áreas de desarrollo indígena* wie sie im Indianergesetz festgeschrieben sind werden laut Dekret im Zuge der Konsultations- und Partizipationsvorgänge gemäß der entsprechenden sektoralen Normen evaluiert⁸⁴.

Grundsätzlich ist es die Verantwortung der je nach Situation und Maßnahme zuständigen Behörde in Zusammenarbeit mit dem *Ministerio de Planificación* und

⁸¹ Artikel 4 Dekret 124: “El presente reglamento se aplica a los Ministerios, las Intendencias, los Gobiernos Regionales, las Gobernaciones, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, el Consejo Nacional de Televisión y el Consejo para la Transparencia. Este reglamento no se aplica a la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley [...]”.

⁸² Artikel 7 Dekret 124: „Se entenderá que hay afectación directa de los pueblos indígenas cuando la medida legislativa o administrativa el respectivo plan o programa de desarrollo nacional o regional, según corresponda, diga relación exclusiva con las tierras indígenas o áreas de desarrollo indígena establecidas en ley N° 19.253“.

⁸³ Artikel 14 Dekret 124: „Medidas a ser consultadas. Las medidas que deberán ser consultadas son las medidas legislativas y las medidas administrativas.

Medidas legislativas son las ideas matrices de los proyectos de reforma constitucional y de los proyectos de ley, así como los reglamentos, que tengan origen en los órganos de la administración del Estado señalados en el artículo 4° de es reglamento, que afecten directamente a los pueblos indígenas interesados.

Medidas administrativas son las nuevas políticas, planes y programas, con excepción de aquéllos contemplados en el artículo 21 de este reglamento, elaboradas por los órganos de la administración del Estado señalados en el artículo 4° del presente reglamento, que afecten directamente a los pueblos indígenas interesados.“

⁸⁴ Artikel 5 Dekret 124: „Proyectos de inversión. Los proyectos de inversión en las tierras indígenas o áreas de desarrollo indígena establecidas en la ley N 19.253 serán sometidos a los procedimientos de consulta o participación que se contempla en las respectivas normativas sectoriales, sin perjuicio de lo cual, el órgano de la administración del Estado competente podrá aplicar el procedimiento de consulta establecido en el presente reglamento. En este último caso, el proceso de consulta deberá quedar concluido en un plazo máximo de noventa días a contar de la primera presentación relativa al proyecto que se realice ante la autoridad administrativa“.

dem *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* zu evaluieren, ob eine Konsultation angebracht ist:

Artikel 16 Dekret 124

El órgano de la administración del Estado al que corresponda la iniciativa de la medida legislativa o administrativa, deberá evaluar con el Ministerio de Planificación y en coordinación con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la pertinencia de iniciar un proceso de consulta.

Artikel 21 Dekret 124

[...] la autoridad u organismo respectivo deberá analizar con el Ministerio de Planificación y en coordinación con Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la pertinencia de iniciar el proceso de participación establecido en el artículo 3° de este reglamento.

Sollte die zuständige Behörde zu dem Schluss kommen, dass keine Konsultation notwendig ist, so können das *Ministerio de Planificación* und das *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* ausnahmsweise die Durchführung einer Konsultation empfehlen⁸⁵.

Artikel 10⁸⁶, 17⁸⁷ und 19⁸⁸ legen fest wie laut Dekret eine Konsultation abläuft: Die öffentlichen Behörden stellen die notwendigen Informationen bereit, welche es den betroffenen Indigenen ermöglichen soll Beobachtungen einzubringen. Die zuständige Behörde empfängt diese Beobachtungen um sie in weiterer Folge zu systematisieren und zu analysieren. Ein Abschlußbericht der Behörde stellt den Endpunkt des Konsultationsprozesses dar.

Der Zeitpunkt und die Zeitdauer einer Konsultation gemäß Dekret 124 sind in den Artikeln 15 und 18 geregelt. Handelt es sich um legislative Maßnahmen so muss die Konsultation bei Entwürfen zu Verfassungsreform oder Gesetzen durchgeführt werden bevor diese an den Nationalkongress weitergeleitet werden. Konsultationen

⁸⁵ Artikel 16 Dekret 124: „En caso que el órgano de la administración del Estado respectivo estime que no corresponde iniciar un proceso de consulta, el Ministerio de Planificación el Ministerio Secretaría General de la Presidencia podrán, excepcionalmente, recomendar su realización cuando consideren que la medida reúne los requisitos para ello.“

Artikel 22 Dekret 124: „En caso que la autoridad u organismo respectivo estime que no corresponde iniciar un proceso de participación, el Ministerio de Planificación y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia podrán, excepcionalmente, recomendar su realización cuando consideren que se reúne los requisitos para ello.“

⁸⁶ Artikel 10 Dekret 124: “[...] entregar toda la información relevante, absolver dudas, hacerse cargo de las observaciones [...]“

⁸⁷ Artikel 17 Dekret 124: “El proceso de consulta deberá permitir la adecuada información de los pueblos indígenas interesados acerca de la medida legislativa o administrativa, según corresponda, así como la recepción de si observaciones.“

⁸⁸ Artikel 19 Dekret 124: “[...] sistematizar las observaciones recibidas, analizarlas, ponderarlas debidamente y elaborar un Informe Final del proceso de consulta [...]“

in Bezug auf Reglements müssen stattfinden bevor sie an den Rechnungshof übermittelt werden. Geht es um Konsultationen zu administrativen Maßnahmen müssen die betroffenen Indigenen vor der Anwendung der neuen Politiken, Pläne und Programme konsultiert werden⁸⁹. Nachdem die betroffenen Indigenen die letzten Informationen bezüglich der Konsultation erhalten haben beginnt eine Frist von 30 Tagen um ihre Beobachtungen an die Behörde zu übermitteln⁹⁰.

Die Konsultation und Partizipation erfolgt „über die traditionellen indigenen Organisationen und die indigenen Gemeinschaften, Vereinigungen und Organisationen welche im Indianergesetz 19.253 anerkannt werden“ (Artikel 9 Dekret 124). Die CONADI liefert ihrerseits wiederum die notwendigen Informationen um diese Institutionen zu bestimmen⁹¹. Weiters werden die zuständigen Behörden im Zuge des Konsultations- und Partizipationsprozesses von der CONADI technisch beraten, sofern eine solche Beratung gewünscht wird bzw. vonnöten ist⁹².

3.4.2.2 Kritik am Dekret 124

Schritt für Schritt soll nun in Folge analysiert werden in welcher Hinsicht das Dekret 124 den Standards und Anforderungen des ILO-Übereinkommens 169 widerspricht. Der Anwendungsbereich von Konsultationen und Partizipation wird mehrfach durch das Dekret eingeschränkt (Vgl. Toledo 2009; Meza-Lopehandía 2009b):

⁸⁹ Artikel 15 Dekret 124: „Oportunidad de la consulta. Tratándose de medidas legislativas, la consulta acerca de las ideas matrices de los proyectos de reforma constitucional o proyectos de ley podrá realizarse en forma previa a su envío al Congreso Nacional o durante su tramitación legislativa, mientras que la consulta acerca de los reglamentos deberá realizarse en forma previa a su ingreso a la Contraloría General de la República; en ambos casos, cuando la urgencia de la materia así lo permita. Tratándose de medidas administrativas, la consulta deberá realizarse en forma previa a la aplicación de las nuevas políticas, planes o programas, sale que, a causa de una emergencia o de las necesidades de buen funcionamiento del respectivo órgano, éste disponga fundadamente lo contrario.“

⁹⁰ Artikel 18 Dekret 124: „Recepción de las observaciones. El plazo para recibir las observaciones será de treinta días contados desde la recepción de la última comunicación que informe acerca de la consulta a las instituciones señaladas en el inciso primero del artículo 9° de este reglamento. En todo caso, si la naturaleza de la medida consultar o las características de la misma así lo requieren, el plazo podrá ser prorrogado por el órgano de la administración del Estado respectivo hasta por treinta días más.“

⁹¹ Artikel 9 Dekret 124: „La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena proporciona la información necesaria a fin de lograr la adecuada determinación de estas instituciones Para estos efectos, establecerá una base de datos a la que puedan acceder los órganos de la administración del Estado.“

⁹² Artikel 8 Dekret 124: „Asesoría. La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena prestará la asesoría técnica que los órganos de la administración del Estado señalados en el artículo 4° de este reglamento requieran durante el desarrollo de los procesos de consulta y participación.“

- Im Artikel 4 werden nicht nur die staatlichen Behörden und Institutionen aufgelistet deren Verpflichtung es ist Konsultationen durchzuführen, sondern auch jene die explizit von dieser Verpflichtung ausgenommen sind. Die Normen des Dekrets werden nicht auf den Rechnungshof, die Zentralbank, die Gemeinden und die öffentlichen Unternehmen angewandt (siehe Artikel 4 Dekret 124). Im Hinblick auf natürliche Ressourcen ist vor allem die Nicht-Einbindung in Entscheidungen und Maßnahmen auf Gemeindeebene eine wesentliche Einschränkung (Vgl. Toledo 2009, Meza-Lopehandía 2009b: 4f).
- Im Artikel 7 reduziert das Dekret den Anwendungsbereich von Konsultationen auf indigenes Land und *Areas de Desarrollo Indígenas* gemäß dem Indianergesetz. Diese sind aber nicht mit dem Konzept von indigenem Territorium, wie es im ILO-Übereinkommen 169 verankert ist gleichzusetzen. Diese geografische Einschränkung des Anwendungsbereichs von Konsultationen missachtet jedoch die Tatsache, dass die durch Projekte und Maßnahmen betroffenen indigenen Interessen über das im Indianergesetz verankerte indigene Land und die *Areas de Desarrollo Indígenas* oftmals hinausgehen (Vgl. Meza-Lopehandía 2009b: 5, Toledo 2009).
- Bei legislativen Maßnahmen beschränkt sich die Verpflichtung zu konsultieren auf die *idea matriz*⁹³ also das Grundkonzept von Gesetzesentwürfen etc. und bei administrativen Maßnahmen auf die neuen Politiken, Pläne und Programme (siehe Artikel 14 Dekret 124). Damit werden sowohl Ergänzungen und Korrekturen bei zB Gesetzesentwürfen und bestehende bzw. alte Politiken, Pläne und Programme vom Konsultationsprozess ausgeschlossen (Vgl. Meza-Lopehandía 2009b, Toledo 2009). Weiters kommt es hier zu einer Unterscheidung zwischen Verwaltungsmaßnahme und Verwaltungsakt. Gerade diese Differenzierung hat besonders Auswirkungen auf Investitionsprojekte und Maßnahmen gegenüber der Umwelt und natürlichen Ressourcen. Ein Großteil der Projekte deren Durchführung über die Umweltverträglichkeitsprüfung mittels Resolution erlaubt wird, ist nun laut Dekret 124 von der Pflicht zu konsultieren ausgenommen. Dies begründet sich dadurch, dass derlei Resolutionen als Verwaltungsakt definiert werden.

⁹³Zur *idea matriz*: Fernandois Vöhringer, Arturo / García García, José Francisco (2009): Origen del presidencialismo chileno: Reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva. <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v36n2/art04.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Somit ist es fast unmöglich, bei Investitionsprojekten eine Konsultation zu realisieren (Vgl. CONAPACH 2010; 52f).

- Grundsätzlich verweist das Dekret 124 bei Investitionsprojekten im Artikel 5 auf die Konsultations- und Partizipationsvorgänge die in den jeweiligen sektoralen Gesetzen und Normen verankert sind. Wie die Analyse der unterschiedlichen Gesetze zur Vergabe von Konzessionen bezüglich Wasser, Bergbau und Fischerei im Abschnitt 3.4.4 zeigt, sind derartige Konsultationsprozesse jedoch nicht vorgesehen. Die Betroffenen werden im besten Fall informiert. Die im Umweltgesetz verankerte Umweltverträglichkeitsprüfung welche im folgenden Abschnitt näher analysiert wird weist ebenso viele Schwachpunkte auf. Der Verweis auf die sektoralen Gesetze und Normen, welche keineswegs den Standards des ILO-Übereinkommens 169 gerecht werden, ist somit unzulässig (Vgl Toledo 2009, Meza-Lopehandía 2009b: 5). Obwohl es trotzdem möglich ist eine Konsultation nach den Normen des Dekrets durchzuführen⁹⁴, ist dies bei Investitionsprojekten nicht ausdrücklich vorgesehen.
- Ergänzend zu den genannten Einschränkungen des Anwendungsbereichs von Konsultationen hat der Staat bzw. die zuständige Behörde laut Dekret das Recht zu evaluieren und in weiterer Folge zu entscheiden, ob eine Konsultation durchgeführt werden muss bzw. notwendig ist. Verankert in den Artikeln 16⁹⁵ und 21 ist dies die größte Begrenzung des Rechts auf einen Konsultationsprozess im Sinne des ILO-Übereinkommens. Abgesehen von der Möglichkeit des Staates willkürlich eine Konsultation zu verhindern ist im Dekret kein Mechanismus vorgesehen, welcher es den betroffenen Indigenen erlaubt Einsprüche gegen diese Entscheidungen vorzubringen (Vgl. Toledo 2009, Meza-Lopehandía 2009).

Nach der Darstellung dieser ersten Kritikpunkte muss darüber hinaus überprüft werden ob der Vorgang wie er im Dekret 124 festgeschrieben ist den Standards des ILO-Übereinkommens 169 entspricht.

⁹⁴ Artikel 5 Dekret 124: „[...] sin perjuicio de lo cual, el órgano de la administración del Estado competente podrá aplicar el procedimiento de consulta establecido en el presente reglamento.“

⁹⁵ Artikel 16 Dekret 124: “El órgano de la administración del Estado al que corresponda la iniciativa de la medida legislativa o administrativa, deberá evaluar con el Ministerio de Planificación y en coordinación con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la pertinencia de iniciar un proceso de consulta.”

Die Art und Weise wie Konsultationen laut Dekret 124 durchgeführt werden, schränkt die Partizipationsmöglichkeiten der betroffenen Indigenen erheblich ein. Zum einen werden den Betroffenen vom Staat lediglich Informationen zur Verfügung gestellt. Weiters endet deren Einbindung mit der Übergabe ihrer Beobachtungen und Meinungen an die Behörden. Ein Mitwirken bei der Ausarbeitung des Abschlussberichtes ist nicht vorgesehen. In diesem Prozess gibt es keinen Platz für Dialog zwischen den involvierten Akteuren um einen Konsens zu erreichen, so wie es das ILO-Übereinkommen 169 vorsieht (Vgl. Meza-Lopehandía 2009b: 6, Toledo 2009).

Im Artikel 18⁹⁶ wird festgelegt, dass die betroffenen Indigenen 30 Tage Zeit haben um ihre Beobachtungen an die zuständige staatliche Behörde zu übermitteln. Ein gesetzlich vorgeschriebenes Zeitfenster ist problematisch, da die benötigte Zeit in der Praxis von Ausmaß und Reichweite der zu konsultierenden Maßnahme bzw. Aktivität einerseits bzw. auch von den jeweiligen Entscheidungsprozessen des betroffenen indigenen Volkes andererseits abhängig ist. Darüber hinaus wird der Konsultationsprozess im Artikel 15 zu einem punktuellen Ereignis degradiert. Hierbei wird missachtet, dass eine Konsultation ein laufender Vorgang ist, welcher Teil eines übergeordneten kontinuierlichen Partizipationsprozesses sein sollte (Vgl. Toledo 2009, Meza-Lopehandía 2009b: 6f).

Wie bereits im Artikel 34 des Indianergesetzes bestimmt der chilenische Staat im Artikel 9 des Dekrets 124 welche indigenen Organisationsformen bei einer Konsultation akzeptiert werden bzw. zur Teilnahme berechtigt sind. Das Dekret bezieht sich auf das Indianergesetz und die darin anerkannten indigenen Gemeinschaften, Vereinigungen und Organisationen. Weder die CONADI noch jedwede andere staatliche Behörde hat laut ILO-Übereinkommen 169 das Recht Repräsentativität zu beeinflussen und zu definieren (Vgl. Meza-Lopehandía 2009b: 5f, Toledo 2009).

Der chilenische Staat bedient sich im Dekret 124 einer Rhetorik die an das ILO-Übereinkommen 169 erinnert. Laut Artikel 10⁹⁷ muss die Konsultation gutgläubig (*de buena fe*) durchgeführt werden. Demnach sollen die Interessen, Werte und Bedürfnisse der interessierten indigenen Völker respektiert werden. Ebenso wie im ILO-Übereinkommen 169 ist im Artikel 11 davon die Rede, dass die Konsultation in

⁹⁶ Artikel 18 Dekret 124: "El plazo para recibir las observaciones será de treinta días contados [...]"

⁹⁷ Artikel 10 Dekret 124: „Buena fe. La consulta debe efectuarse de buena fe, lo que implica respetar los intereses, valores y necesidades de los pueblos indígenas interesados [...]“.

einer den Umständen angemessenen Art stattfinden muss⁹⁸. Warum die chilenische Regierung den Vorgang im Dekret als angemessen bezeichnet bzw. was dies genau bedeuten soll ist unklar. Im Abschnitt 2.3 über Anforderungen an Konsultationen wurde genau beschrieben welche Kriterien erfüllt werden müssen, damit eine Konsultation als angemessen definiert werden kann. Die vielfältigen Einschränkungen im Hinblick auf den Anwendungsbereich, den Ablauf einer Konsultation, die Komponente Zeit und Repräsentativität verhindern eine angemessene Konsultation im Sinne der Gutgläubigkeit. Sollten Konsultationen so durchgeführt werden wie es im Dekret 124 vorgesehen ist, muss bezweifelt werden, dass die Interessen, Werte und Bedürfnisse der betroffenen indigenen Völker respektiert werden (Vgl. Toledo 2009).

Im Artikel 12 wird das Ziel einer Konsultation festgelegt:

Artikel 12 Dekret 124

La consulta debe ser realizada con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento respecto de las medidas propuestas, lo que implica la voluntad de efectuar las adecuaciones que sean razonables, posibles, necesarias y pertinentes a los pueblos indígenas, sin que ello impida la realización de aquéllas.

Wie Toledo (2009) anmerkt, wird das Ziel einer Konsultation umgangen, indem bereits im Vorhinein klar ist, dass die vorgeschlagene Maßnahme auf jeden Fall umgesetzt wird. An dieser Stelle orientiert sich das Dekret 124 jedoch nicht nur rhetorisch am ILO-Übereinkommen 169 sondern übernimmt auch dessen größte Schwachstelle. Eine Konsultation soll die Durchführung einer vorgeschlagenen Maßnahme nicht verhindern (Vgl. Toledo 2009).

Der Sonderbeauftragte für indigene Völker der UNO James Anaya (2009b) schreibt in seinem Bericht über die Lage der indigenen Völker Chiles, dass im Falle des Fehlens von Mechanismen zur Durchführung von Konsultationen provisorische Übergangsmechanismen implementiert werden müssen. Diese sollen eine effektive

⁹⁸ Artículo 11. Procedimiento apropiado. La consulta debe realizarse de una manera apropiada a las circunstancias, lo que implica considerar la realidad de los pueblos indígenas a ser consultados y utilizar una metodología que permita que todos quienes puedan verse afectados conozcan la posible medida y sus consecuencias tengan un espacio para emitir sus planteamientos.

Durchführung von Konsultationen vorübergehend gewährleisten⁹⁹ (Vgl. Anaya 2009b: 44). Die chilenische Regierung verwendet diese Empfehlung als Rechtfertigung für das Dekret 124¹⁰⁰. Diesbezüglich gibt es jedoch zwei Probleme: Zum einen hätten die indigenen Völker gemäß den Empfehlungen Anayas vor der Erarbeitung des Dekrets konsultiert werden müssen. Wie eingangs erwähnt fand aber eine Konsultation nicht statt. Zum anderen ist trotz der Ausführungen von Anaya eine Übergangslösung in Form eines Dekrets in Chile nicht angebracht. (Vgl. Toledo 2009, Clavero 2009b). Für Meza-Lopehandía (2009b) ist das Dekret 124 und im Allgemeinen eine Reglementierung des Artikels 34 aus zwei Gründen sinnlos: Erstens steht das ILO-Übereinkommen 169 und deren Normen durch den Artikel 5, Absatz 2, der Verfassung im Verfassungsrang und damit in der Rechtshierarchie über dem Artikel 34 des Indianergesetzes. Zweitens hat das Verfassungsgericht im Jahr 2000 bestätigt, dass sich der Artikel 6 des ILO-Übereinkommens vom Artikel 34 durch seine speziellen Anforderungen unterscheidet¹⁰¹. Abgesehen davon wurde die Konsultation vom Verfassungsgericht als *unmittelbar anwendbar definiert* womit weitere rechtliche Reformen für eine effektive Umsetzung nicht zwingend notwendig sind (Vgl. Meza-Lopehandía 2009b: 4).

Das Dekret zur Reglementierung des Artikels 34 bezieht sich auf die Artikel 6, 7 und 34 des ILO-Übereinkommens 169 und nimmt diese als Grundlage¹⁰². Der Artikel 34 und seine Bestimmungen über die flexible Anwendung des Übereinkommens wird aber von der Regierung so ausgelegt, dass es möglich ist die im Übereinkommen niedergeschriebenen Verpflichtungen flexibel auszulegen (Vgl. Toledo 2009). Die

⁹⁹ Anaya (2009b): En los casos en los que esos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente mecanismos transitorios o ad hoc con miras al ejercicio efectivo de la consulta indígena (Anaya 2009b: 44).

¹⁰⁰ Considerando 9, Dekret 124: „Que el *Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* ha señalado que, en aquellos casos en que los mecanismos para llevar a cabo la consulta no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente mecanismos transitorios con miras al ejercicio efectivo de ésta“.

¹⁰¹ Das Urteil des Verfassungsgerichtes findet sich unter:

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/tc/235-sentencia-tribunal-constitucional-rol-309-agosto-2000.html>

¹⁰² Considerando 3 Dekret 124: Que el artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 de Convenio N° 169 consagra el deber general de consultar a los pueblos indígenas interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

Considerando 4 Dekret 124: Que el artículo 7 N° 1 oración segunda de Convenio N° 169 consagra el derecho de los pueblos indígenas interesados a participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente;

Considerando 5 Dekret 124: Que el artículo 34 del Convenio N° 169 establece que la naturaleza y alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país;

Analyse der einzelnen Artikel des Dekrets zeigt, dass dies zum Nachteil der indigenen Völker Chiles geschieht.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Befunde besteht kein Zweifel, dass das von der Regierung präsentierte Dekret zur Reglementierung des Artikels 34 des Indianergesetzes eine katastrophale Ausgangssituation für die indigenen Völker des Landes und die Ausübung und Realisierung ihres Rechts auf Konsultation darstellt. Das Dekret wird vom Staat als Übergangsregelung deklariert und stellt nach Inkrafttreten den Ausgangspunkt für eine Konsultation zum Konsultationsprozess dar¹⁰³. Trotzdem ist der vorliegende Vorschlag in dieser Form im Vergleich zu den durch die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 eingegangenen Obligationen nicht akzeptabel (Vgl. Toledo 2009, Meza-Lopehandía 2009b). Bartolomé Clavero (2010b) findet noch deutlichere Worte und konstatiert, dass das Dekret 124 keinerlei rechtlichen Wert besitzt und Chile durch die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 und den offensichtlich fehlenden Respekt gegenüber dem Konsultationsprozess durch dieses Dekret illegitim handelt (Vgl. Clavero 2010b).

3.4.3 Umweltrecht und Umweltverträglichkeitsprüfung

Bisher wurde die Analyse des Rechtes auf Konsultationen in Chile auf die Gesetzgebung bezüglich Indigener und das Dekret 124 beschränkt. In der Tat liegt der Fokus für die Partizipation der Bevölkerung bei Entscheidungen die natürliche Ressourcen betreffen aber auf der chilenischen Umweltgesetzgebung. Bei genauerer Betrachtung der rechtlichen Bestimmungen und des für die Partizipation vorgesehenen Mechanismus der Umweltverträglichkeitsprüfung wird deutlich, wie in Chile eine Einflussnahme auf Entscheidungen bezüglich natürlicher Ressourcen - zumindest bis dato - gesehen wurde. Der Artikel 5 des Dekrets 124 verweist bei Investitionsprojekten auf das Umweltrecht. Dies zeigt, dass der chilenische Staat die

¹⁰³ Übergangsartikel Dekret 124: "Una vez que entre en vigencia el presente reglamento, se dará inicio a un proceso de consulta a los pueblos indígenas acerca del procedimiento para llevar a cabo los procesos de consulta y participación, en conformidad a lo establecido en el artículo 34 de la ley N° 19.253 y en los artículos 6 N° 1 letra a; N° 2, y 7 N° 1 oración segunda del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo."

Umweltverträglichkeitsprüfung trotz des ILO-Übereinkommens 169 auch in Zukunft als Herzstück der Partizipation bei Umwelt- und Ressourcenfragen sieht.

Die Grundlage für das chilenische Umweltrecht bildet der Artikel 19 N°8 der Verfassung welcher folgendes besagt:

Artikel 19 N°8 Verfassung Chile

La Constitución asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

Das Recht auf eine saubere Umwelt ist somit auf höchster Ebene im chilenischen Rechtssystem verankert. Mehrere von Chile ratifizierte internationale Umweltverträge ergänzen diesen Artikel¹⁰⁴. Artikel 5 Absatz 2 der Verfassung sichert internationalen Verträgen über Menschenrechte Verfassungsrang zu, wobei die in diesen internationalen Verträgen enthaltenen Normen grundsätzlich bereits Menschenrechte darstellen. Im Sinne der Rechtshierarchie haben sie somit im Zweifelsfall höhere Priorität als die Gesetze über Bergbau, Wasser, Fischerei etc. Das Gesetz 19.300 oder *Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente* von 1994 gibt der Verfassungsgarantie Inhalt und rechtliche Entwicklung. Artikel 1 des Umweltgesetzes spricht über das Recht in einer Umwelt frei von Verschmutzung zu leben, dem Schutz der Umwelt, der Bewahrung der Natur und der Erhaltung des ökologischen Erbes¹⁰⁵. Die Verankerung der Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁰⁶ oder kurz SEIA (*Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*) und die Schaffung der staatlichen

¹⁰⁴ Convención sobre zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, suscrita en Irán el 2 de Febrero de 1971, que fue publicada como Ley de la República el 11 de noviembre de 1981. Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas de América, acordada en Washington en 1940, que fue publicada como Ley de la República el 4 de Octubre de 1967. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO, acordada en París el 16 de Noviembre de 1972, que fue publicada como Ley de la República el 16 de Noviembre de 1972. Convenio sobre Biodiversidad ecológica, adoptado en Río de Janeiro el 5 de Junio de 1992.

¹⁰⁵ Artikel 1 Umweltgesetz: *a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia*

¹⁰⁶ Operationalisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung: Reglamento (Decreto N° 30 de 1997 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de 03 de Abril de 1997) Satzung und Modifikationen (Decreto Supremo N° 95/01, publicado en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 2002) (Vgl. CIID 2002: 133)

Umweltbehörden CONAMA (*Comision Nacional del Medio Ambiente*) auf nationaler Ebene und der COREMAs (*Comisiones Regionales de Medio Ambiente*) auf regionaler Ebene sind die Kernstücke des Umweltgesetzes. Die einzelnen Gesetze und Dekrete der Ministerien im Hinblick auf natürliche Ressourcen wurden vor der Verabschiedung des Umweltgesetzes weder reformiert noch eliminiert. Sie existieren parallel zueinander wodurch in der Praxis Probleme entstehen (Vgl. Yañez 2004: 31ff, CIID 2002: 133, Oyarzún 2008: 8f).

Die Umweltverträglichkeitsprüfung verkörpert einen frühzeitigen Warnprozess welcher die negativen Folgen von Projekten auf die Umwelt evaluiert. Mit anderen Worten handelt es sich um die Evaluierung der Auswirkungen menschlicher Aktivitäten auf die Umwelt. Grundsätzlich ist die UVP kein Instrument welches der Entscheidungsfindung dient. Es handelt sich hierbei lediglich um einen Mechanismus der Entscheidungsträger dabei unterstützt, vernünftige und begründete Entscheidungen zu treffen. Ob eine UVP ausschließlich ökologische oder aber auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte beinhalten bzw. behandeln soll ist umstritten (Vgl. Espinoza 2001: 23, 31).

Einerseits kann behauptet werden, dass ein Fokus auf die ökologischen Auswirkungen von Projekten eine Instrumentalisierung dieses Instrumentes zur Durchsetzung sozialer oder wirtschaftlicher Interessen verhindert. Andererseits ist eine exakte Abgrenzung in der Praxis häufig nur schwierig zu vollziehen, da auch rein ökologische Folgen indirekt Einfluss auf andere Bereiche haben können. Umwelt und Umweltrecht beinhalten stets auch eine soziale Dimension. Die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Implikationen umweltrechtlicher bzw. umweltpolitischer Vorgaben sind unbestritten. Die UVP in Chile hat primär jenen Zweck, nachhaltige Entwicklung zu sichern. Ob bei dieser Zielsetzung neben ökologischen Faktoren auch andere Aspekte berücksichtigt werden, muss in weiterer Folge geklärt werden. Bei Konsultationen hingegen ist unbestritten, dass bei der Durchführung dieser nicht nur wirtschaftliche sondern auch ökologische, soziale, kulturelle und politische Aspekte Berücksichtigung finden müssen (Vgl. Sabatini 1996: 18, OLCA 1999: 3, Yañez 2004: 29f, Oyarzún 2008: 6f).

Inwieweit die Einbindung der betroffenen Bevölkerung bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung gesetzlich vorgesehen ist, soll infolge untersucht werden.. Bevor auf die Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen in Chile eingegangen und die UVP im Zusammenhang mit den Charakteristiken einer

Konsultation gemäß dem ILO-Übereinkommen 169 analysiert wird, soll der Ablauf einer UVP in Chile näher beleuchtet werden.

3.4.3.1 Ablauf der Umweltverträglichkeitsprüfung

Der Artikel 10 des Umweltgesetzes 19.300 zählt alle Projekte auf, die in das SEIA aufgenommen werden müssen¹⁰⁷. Dazu gehören u.a. Hochspannungsleitungen, Kraftwerke, Flughäfen, Autobahnen, Bergbauprojekte, Forstprojekte etc.¹⁰⁸. Ist erst einmal geklärt ob ein Projekt evaluiert werden muss, muss in einem zweiten Schritt entschieden werden ob der Projektverantwortliche eine Deklaration (*Declaración de Impacto Ambiental*, kurz DIA) oder eine Studie (*Estudio de Impacto Ambiental*, kurz EIA) durchführen muss. Bei einer Deklaration muss der Antragsteller lediglich Daten zur Art und Beschreibung des Projektes, zu relevanten rechtlichen Aspekten, zu ökologischen Verpflichtungen und ergänzende Dokumente zur Verfügung stellen (Vgl. Oyarzun 2008: 31). Eine Studie ist, wie auch in weiterer Folge verdeutlicht wird, weitaus komplexer und umfangreicher. Wird eines der folgenden Kriterien erfüllt, muss laut Artikel 11 des Gesetzes eine EIA durchgeführt werden: Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung, Auswirkungen auf erneuerbare Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft, Umsiedelung von Personen oder Gemeinschaften, Nähe zur Bevölkerung, geschützten Ressourcen oder Gebieten, Beeinträchtigung von landschaftlichen oder touristischen Werten, Beeinträchtigung von Monumenten oder Orten mit anthropologischem oder kulturellem Wert¹⁰⁹ (Vgl. Yañez, Molina 2008: 154). Besondere Beachtung bezüglich indigener Gemeinschaften verdient das Kriterium der Nähe zur Bevölkerung. Das Reglement besagt, dass eine EIA durchgeführt werden muss, sobald das entsprechende Projekt in der Nähe von geschützten Gebieten oder dem Einzugsgebiet von Personen oder Gruppen, welche durch spezielle Gesetze geschützt werden, umgesetzt wird. Dieser Punkt ist für indigene Völker und Gemeinschaften die durch das Indianergesetz geschützt werden von Relevanz (Vgl. CONAPACH 2010: 20). Egal ob es sich um eine DIA oder EIA

¹⁰⁷ Wenn die Aufnahme ins SEIA per Gesetz nicht zwingend erforderlich ist kann der Antragsteller auch freiwillig ins System eintreten (Vgl. Oyarzun 2008: 31)

¹⁰⁸ Die ganze Liste siehe Artikel 10 Ley 19.300

¹⁰⁹ Genaue Auflistung siehe Artikel 11 Ley 19.300

handelt - beide müssen entweder der CONAMA oder COREMA vorgelegt werden. Insbesondere im Fall einer Studie beginnt nun ein komplexer Evaluierungsprozess in den verschiedenste staatliche Behörden eingebunden sind. Die CONAMA¹¹¹ koordiniert und überwacht die Anwendung der SEIA. Die Direktion ist für die Implementierung und das Funktionieren des Systems sowie bei etwaigen Konflikten zuständig. Betrifft das zu evaluierende Projekt mehrere Regionen übernimmt die CONAMA die Funktion des technischen Komitees. Gewöhnlich übernimmt jedoch die jeweilige COREMA¹¹² diese Funktion und damit auch die Evaluierung des Projektes. Die COREMA beurteilt sowohl die Dokumente und Evaluierungen der verschiedenen öffentlichen Institutionen und Behörden als auch die Kommentare der Gemeinschaftsorganisationen bzw. der betroffenen Personen. Bei den Behörden handelt es sich um alle Ministerien und Institutionen die rechtliche Kompetenzen bei Umweltthemen haben. Sie werden durch die CONAMA oder die zuständige COREMA in die UVP eingebunden und entscheiden mittels Evaluierungen ob die Projekte den gesetzlichen Regelungen entsprechen¹¹³. Bezüglich der Indigenen stellt sich hier die Frage ob die CONADI im Falle einer UVP auch als staatliche Behörde mit technischer Kompetenz gilt. Theoretisch wird der CONADI diese Kompetenz zugesprochen um indigene Ökosysteme zu schützen. In der Praxis wird sie jedoch weder von der CONAMA noch von den COREMAs konsultiert. Das technische Komitee verfügt über die notwendige Autorität und Kompetenz, um das jeweilige Projekt zu studieren, zu analysieren und zu bewerten. Ergebnis des soeben beschriebenen Prozesses ist der technische Abschlussbericht. Dieser dient der CONAMA bzw. COREMA. als Entscheidungsgrundlage. Das Projekt kann per Resolution abgelehnt, angenommen oder unter bestimmten Bedingungen angenommen werden. Obwohl der technische Abschlussbericht als rechtlich bindend gilt, ist die endgültige Entscheidung über das Projekt in der Praxis fast immer eine politische (Vgl. Yañez, Molina 2008: 154, CIID 2002: 133, Espinoza 2001: 55ff, Oyarzún 2008: 30ff, Yañez 2004: 36f).

¹¹¹ Der Consejo Directivo, der die einzelnen Minister beinhaltet, und somit auch eigene Sektoreninteressen vertritt, ist das wichtigste Organ der CONAMA (Vgl. Römpczyk 2004: 482)

¹¹² Die COREMAS sind die regionalen Stellen der CONAMA und setzen sich aus folgenden Kompetenzbereichen zusammen: Generalintendant, regionalen Direktor der CONAMA, SEREMIs (=Sekretäre der regionalen Ministerien, regionale Vertreter der Minister), regionale Berater

¹¹³ Hier kommt das Prinzip der *ventanilla unica* zur Anwendung, die eine koordinierte Entscheidung der verschiedenen Behörden darstellt. Dies beinhaltet auch die Übergabe der einzelnen Erlaubnisse bzw. Befugnisse durch die Behörden (Yañez 2004: 37).

Die Partizipation der Bevölkerung ist mit gewissen Einschränkungen möglich. Nachdem der Antragsteller die Studie (EIA) an die zuständige Behörde übergeben hat, wird dieser veranlasst, einen Ausschnitt¹¹⁴ zu veröffentlichen. Dies geschieht im *Diario Oficial* sowie in einer Zeitung der Hauptstadt jener Region, in der das Projekt durchgeführt werden soll, bzw. alternativ in einer nationalen Zeitung. Ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Teils der Studie, haben bürgerliche Organisationen mit Rechtspersönlichkeit und direkt betroffene Personen 60 Tage Zeit Beobachtungen bei der zuständigen Behörde einzubringen. Diese Beobachtungen müssen von der Behörde berücksichtigt werden. Infolge werden die Betroffenen von der Behörde kontaktiert und darüber informiert, inwieweit ihre Beobachtungen in Erwägung gezogen wurden. Werden die Beobachtungen nicht berücksichtigt, können die Betroffenen bzw. die Autoren innerhalb von 15 Tagen Einspruch erheben (Vgl. Oyarzún 2008: 32, CIID 2002: 136f).

3.4.3.2 Kritik und Schwachpunkte des Systems

Das System der UVP in Chile allgemein, aber speziell die Möglichkeiten der Partizipation im Rahmen der Evaluierung werden stark kritisiert. Einer der wichtigsten Kritikpunkte ist die Tatsache, dass Projekte entgegen den Empfehlungen des technischen Abschlussberichtes als Resultat einer politischen Entscheidung trotzdem angenommen werden können. Verschiedenste Fälle wie u.a. Trillium in der XII Region oder Celulosa Valdivia in der X Region bestätigen, dass dies in der Realität tatsächlich geschieht. In Verbindung mit den ungleichen Machtverhältnissen zwischen dem Wirtschaftssektor und anderen Sektoren der Gesellschaft stellt die Möglichkeit von politisch motivierten Entscheidungen begründeterweise eine der Schwachstellen des Systems dar. Dieser erste Kritikpunkt ist auch einer der Gründe, weshalb die Legitimität des gesamten Systems der UVP sowohl von der Bevölkerung als auch von Umweltorganisationen, NGOs, zivilgesellschaftlichen Akteuren etc. in Frage gestellt wird. Ist das Vertrauen in einen derartigen Mechanismus nicht

¹¹⁴ Dieser Ausschnitt der Studie muss folgende Daten enthalten: Name der natürlichen oder juristischen Person, die für das Projekt oder die Aktivität verantwortlich ist; Ort oder Zone, wo das Projekt durchgeführt wird, Angabe der Art des Projektes, ungefähre Angabe der Höhe der Investition, wesentlichen Umweltfolgen und die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Linderung (Art. 27, Ley 19.300)

vorhanden, so fehlt zumeist die Bereitschaft die Partizipationsmechanismen zu nutzen, da diese als sinnlos erachtet werden (Vgl. OLCA: 1999: 4ff, CIID 2002: 102f). Eine taxative Auflistung aller Projekte und Aktivitäten, die verbindlich ins System aufgenommen werden müssen, so wie im Artikel 10 der Fall, birgt die Gefahr, dass die Anforderungen willkürlich verschoben werden. Dies ermöglicht es, eine Evaluierung zu vermeiden. Daraus folgt, dass nicht alle Projekte, die möglicherweise unterschiedlichste Implikationen auf verschiedensten Ebenen haben könnten, im Rahmen der UVP evaluiert werden. Folglich kommt es unter Umständen zu einer einseitigen Anwendung des Umweltgesetzes, zugunsten von Investoren und Unternehmen (Vgl. Yañez 2004: 39f).

Dem Antragsteller kann durch den Abschluss einer speziellen Versicherung¹¹⁵, die das Risiko auf Umweltschäden abdeckt, eine provisorische Erlaubnis erteilt werden. Diese ermöglicht es dem Antragsteller bereits vor Abschluss der Evaluierung mit dem Projekt zu beginnen. Damit wird der präventive Charakter einer UVP in Frage gestellt. Weiters ist vonseiten des Gesetzgebers prinzipiell die Möglichkeit gegeben jegliche Umweltschäden durch Geld zu kompensieren (Vgl. Yañez 2004: 39f).

Der Evaluierungsprozess endet mit einer Resolution für oder gegen das jeweilige Projekt. Eine positive Resolution bedeutet uneingeschränkte Rechte für den Antragsteller. Vor diesem Hintergrund kann die bedingte Annahme eines Projektes, also eine Annahme unter bestimmten Konditionen, nicht Ziel des Systems sein. Im Fall Ralco, wo nicht alle Erfordernisse für eine positive Evaluierung erfüllt wurden, genehmigte der Staat das Projekt unter der Voraussetzung, dass diese kleinen Details in Zukunft ausgebessert werden. Konditionen für eine bedingte Annahme des Projektes sind die im Gesetz enthaltenen Normen. Gerade diese Tatsache muss kritisch hinterfragt werden, denn die Einhaltung der Normen ist ausschlaggebend dafür, ob ein Projekt angenommen oder abgelehnt wird. Wird ein Projekt aufgrund der allgemeinen Normen abgelehnt, kann es unmöglich sein, dass selbige Normen eine bedingte Annahme möglich machen (Vgl. Yañez 2004: 50f).

Es ist Aufgabe der CONAMA die Partizipation zu fördern bzw. Partizipationskanäle zur Verfügung zu stellen. Nichtsdestotrotz sind die gesetzlich vorgeschriebenen Möglichkeiten zur Einflussnahme der Bevölkerung limitiert und darüber hinaus nicht

¹¹⁵ (Título VIII, "Del Contrato de Seguro por Daño Ambiental y de la Autorización Provisoria", D.S. 30/97 Secretaría General de la Presidencia, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental)

rechtlich bindend. Obwohl die Schaffung von Mechanismen zur Sicherung der Partizipation, wie sie im Artikel 26 des Umweltgesetzes festgeschrieben ist, grundsätzlich positive Impulse setzen kann, ist die Partizipation der Bevölkerung im Prozess der UVP bloß eine Möglichkeit, nicht jedoch eine staatliche Obligation. Im Vergleich dazu würde der Artikel 34 des Indianergesetzes, welcher die staatliche Verpflichtung die Meinungen der Indigenen anzuhören festlegt, zwingend deren Partizipation bedeuten (Vgl. Yañez 2004: 50f, CIID 2002: 135). Seit den Modifikationen¹¹⁷ des Reglements ist es laut Yañez (2004) sogar Aufgabe bzw. Verpflichtung des SEIA und den innerhalb des Systems agierenden Behörden, das Indianergesetz und die darin enthaltenen Normen zu berücksichtigen. Grund hierfür ist der Artikel 9 des Reglements 95/01 in dem auf die Bevölkerung abgestellt wird, welche durch spezielle Gesetze geschützt ist. Dazu zählen auch Indigene Gemeinschaften die durch das Indianergesetz einen besonderen Schutz genießen. Bezug nehmend auf den Artikel 34 des Indianergesetzes bedeutet dies, dass es nicht ausreicht, Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen, sondern, dass der Staat die Meinung der Indigenen berücksichtigen muss (Vgl. Yañez 2004: 41ff). So wie die Beachtung von den im Indianergesetz verankerten Rechtsnormen Teil der SEIA sein muss, ist die Konsultation der CONADI als technische Instanz zum Schutz des indigenen Landes für die Umweltbehörden obligatorisch. Laut Artikel 39, Buchstabe f), des Indianergesetzes ist es Aufgabe der CONADI die adäquate Nutzung des indigenen Landes zu fördern und über das ökologische Gleichgewicht zu wachen. Aus diesem Grund müsste die CONADI konsultiert werden sobald indigene Gemeinschaften im Evaluierungsprozess betroffen sind (Vgl. Yañez 2004: 38, Yañez 2008: 247f).

Laut Gesetz beginnt die Frist der Partizipation erst mit der Übergabe der Studie an die Behörden und mit der damit verbundenen Veröffentlichung in Printmedien. Die Einbindung betroffener Gruppe erfolgt daher zu spät. Im Zusammenhang damit muss ebenfalls bemängelt werden, dass es die alleinige Verantwortung des Antragstellers ist die Studie durchzuführen oder von Dritten erstellen zu lassen (Vgl. Espinoza 2001: 56). Dies bedeutet, dass sowohl der Staat als auch die Betroffenen vom

¹¹⁷ Eine weitere wichtige Modifikation der SEIA ergibt sich durch die Einführung einer anthropologischen Variable als zu berücksichtigender Aspekt. Im Artikel 8 des Reglements 95/01: reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos. (Se entenderá por comunidades humanas o grupos humanos a todo conjunto de personas que comparte un territorio, en el que interactúan permanentemente, dando origen a un sistema de vida formado por relaciones sociales, económicas, y culturales, que eventualmente tienden a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo)

Prozess der Erstellung der Studie ausgeschlossen sind. Ein sinnvoller Konsultationsprozess sollte so früh wie möglich begonnen werden. Im Optimalfall hätten die Rahmenbedingungen bzw. die Parameter für die UVP mit Beteiligung betroffener Bevölkerungsgruppen festgelegt werden müssen. In Chile ist dies bei der UVP nicht der Fall. Der Staat bestimmte die gesamten Rahmenbedingungen für eine UVP ohne die indigenen Völkern des Landes vorab konsultiert zu haben. Eine frühe Einbindung bereits bei der Ausarbeitung der genauen Bestimmungen, erlaubt es, alternative Sichtweisen zu integrieren, könnte aber insbesondere auch die Legitimität des gesamten Systems steigern und so Konflikte verhindern (Vgl. Sabatini 1996: 19f, Yañez 2008: 246, Yañez 2004: 36, 46f, CIID 2002: 139).

Abgesehen vom späten Zeitpunkt der Implementierung behindert vor allem das gesetzlich vorgesehene Zeitfenster von 60 Tagen eine fundierte und zeitlich realistische Sammlung und Übermittlung von Beobachtungen seitens der Betroffenen. Die Unternehmen und Antragsteller brauchen oft Jahre um die erforderlichen Studien zu erstellen, während den Betroffenen von staatlicher Seite knapp zwei Monate zur Verfügung gestellt werden. Ergänzt wird dieses Manko durch die Tatsache, dass nur ein Teil der Studie für die Formulierung von Beobachtungen zur Verfügung steht. Die zuständige COREMA hält bestimmte technische und finanzielle Informationen zurück. Der Mangel an Informationen kann eine fundierte Beurteilung der Situation erschweren bzw. gänzlich verhindern. Nicht nur das knappe Zeitfenster und das Fehlen verfügbarer Informationen machen aussagekräftige und fundierte Beobachtungen fast unmöglich. Um die Folgen und möglichen Probleme der Projekte und Aktivitäten analysieren zu können sind auch große finanzielle Ressourcen und Zugang zu Wissen erforderlich. Oftmals sind die Betroffenen auf die Hilfe von NGOs oder anderen unabhängigen Instituten angewiesen um innerhalb der vorgegebenen Zeit eine Verteidigung aufzubauen (Vgl. OLCA 1999:4, Yañez 2004: 47, Oyarzún 2008: 47f).

Bis zum Jahr 2010 war die Partizipation der Bevölkerung nur bei der ersten Version des Projektes vorgesehen. Somit konnte der Projektträger nachträglich Dinge ändern, ohne neuerliche Beobachtungen oder Meinungen von außen zu befürchten. Dieser Schwachpunkt wurde durch das Gesetz 20.417 vom Jänner 2010 welches wichtige Modifikationen des SEIA beinhaltet partiell beseitigt. Im Rahmen der Neuerungen ist es nun möglich in Bezug auf substantielle Modifizierungen des ursprünglichen Projektes Beobachtungen der Bevölkerungen einzubringen. In der

Praxis fand diese Norm jedoch noch keine Anwendung. Abgesehen davon wurden die indigenen Völker des Landes während der Bearbeitung des Gesetzes nicht konsultiert. Und dies obwohl das ILO-Übereinkommen 169 im September 2009 in Kraft getreten ist. Seit diesem Zeitpunkt stellt die Durchführung von Konsultationen bei legislativen Maßnahmen eine staatliche Verpflichtung dar (Vgl. CONAPACH 2010: 21).

Die zahlreichen Kritikpunkte zeigen, dass die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen der UVP nicht annähernd den hohen Standards des Rechts auf Konsultationen, wie es im ILO-Übereinkommen 169 verankert ist, gerecht werden. Wie die Analyse des Dekrets 124 verdeutlicht, sieht dies der chilenische Staat anders. Er verweist bei Investitionsprojekten weiterhin bei Fragen der auf die Partizipationsmechanismen des SEIA und der sektoralen Gesetzgebung. Sogar von den höchsten Gerichten wird der Unterschied zwischen der Partizipation, welche im Umweltgesetz verankert ist, und der Konsultation gemäß dem Artikel 6 des ILO-Übereinkommens hervorgehoben (Vgl. CONAPACH 2010: 14).

Zurzeit wird im Senat die Verabschiedung eines neuen Umweltgesetzes¹¹⁸ diskutiert. Im Artikel 4 des Gesetzesentwurfes wird auf die Indigenen und die von Chile ratifizierten internationalen Konventionen Bezug genommen:

Artikel 4 Gesetzesentwurf Umweltgesetz

Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Das Gesetz sieht verschiedene Veränderungen im Hinblick auf die Partizipation während einer UVP vor. So kann das Zeitlimit für die Beobachtungen der Betroffenen bei grundlegenden Veränderungen der Projekte um 30 Tage erweitert werden. Sofern es die betroffenen Akteure wünschen, kann die Partizipation auch bei den einfachen Deklarationen inkorporiert werden. Das neue Gesetz würde es auch den Betroffenen, die nicht an dem Evaluierungsprozess teilgenommen haben,

¹¹⁸ Kernpunkte des neuen Gesetzes ist die Gründung eines eigenen Umweltministeriums, des Servicio de Evaluación Ambiental, der die CONAMA ersetzen soll und einer Umweltaufsichtsbehörde. Daher auch der vorläufige Arbeitstitel des Gesetzes: *Ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente*. Der Entwurf ist unter folgender Web-Adresse abrufbar: http://bibliotecaverde.wikieco.org/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/storiesinforme_comrrnn_bol5947-12.pdf

ermöglichen, die Resolutionen der SEIA von den Behörden zu fordern (Vgl. o.V. 2009: Recomendaciones Ciudadanas a la Reforma Ambiental de Chile 2009: 17ff).

Die Gesetzesreform beinhaltet außerdem wichtige Fortschritte in Bezug auf die Qualität und den Zugang zu Informationen. Alle Informationen mit Umweltcharakter, die im Besitz des öffentlichen Dienstes sind müssen öffentlich gemacht werden. Darüber hinaus kann eine Studie oder Deklaration des Antragstellers aufgrund fehlender Informationen durch die zuständige Behörde abgewiesen werden (Vgl. o.V. 2009 Recomendaciones Ciudadanas a la Reforma Ambiental de Chile: 17ff).

Trotz dieser vorgeschlagenen Verbesserungen bestehen auch im neuen Gesetzesentwurf weiterhin viele negative Aspekte. Das Gesetz definiert nicht zu welchem Zweck Partizipation überhaupt stattfinden soll. Partizipation bei der Formulierung von Projekten und Plänen ist nicht gegeben bzw. vorgesehen. Ganz grundsätzlich fehlt eine territoriale Planung. Diese ermöglicht es, durch exakte Studien über das Land, herauszufinden wo bestimmte Projekte möglich und sinnvoll sind. Fehlende Ressourcen stellen hierbei ein großes Hindernis dar um eine effektive Beteiligung der Bevölkerung zu garantieren. Kritisch zu betrachten ist, dass ebenso wie im Gesetz 19.300 auch im neuen Umweltgesetz keine Ressourcen vorgesehen sind um die Partizipation der Betroffenen sicherzustellen. Nach der derzeitigen Regelung kann eine Partei zwar Beobachtungen in das Verfahren einbringen, diese müssen aber nicht zwingend in die Betrachtungen einfließen, die der Entscheidung der Behörde zugrunde liegen. Im Gesetzesentwurf für das neue Umweltgesetz wird mit Bezug auf die Observationen das Verb „ponderar“ also „in Erwägung ziehen“ verwendet, was keiner deutlichen Veränderung bzw. Reform der alten Norm entspricht (Vgl. Oyarzún 2008: 11f, o.V. 2009: Recomendaciones Ciudadanas a la Reforma Ambiental de Chile 2009: 23ff).

3.4.4 Sektorale Gesetzgebung

Natürliche Ressourcen haben für indigene Völker in zweifacher Hinsicht Bedeutung: Erstens stellen sie eine materielle Grundlage zur Sicherung des Überlebens dar. Zweitens besteht bei indigenen Völkern ein Konnex zwischen natürlichen Ressourcen und kulturellen sowie spirituellen Elementen. Als Symbole für ihre

Vorfahren bilden sie das Fundament für die kulturelle Identität indigener Völker. In der indigenen Kosmvision gibt es weder die Fragmentierung von Land und Ressourcen noch die Vorstellung eines absoluten Besitzes über eine Sache. Land und Territorium beinhalten alle natürlichen Ressourcen wie Wasser, Wald, Flora und Fauna etc. und sieht sie als Ganzes, welches nicht in ein System der Aneignung gepresst werden kann. In der industrialisierten westlichen Welt wird Land von den Ressourcen getrennt betrachtet. Dies manifestiert sich auch in rechtlichen Aspekten. Hinzu kommt, dass durch die Vergabe von Eigentums- oder Nutzungsrechten Besitzverhältnisse geschaffen werden und somit die Aneignung von natürlichen Ressourcen und die Integration dieser in den Markt gewährleistet wird (Vgl. Yañez 2004: 24f; Toledo 1996: 3f).

Chile stellt hier keine Ausnahme dar. Natürliche Ressourcen sind zwar Eigentum des Staates bzw. Güter öffentlicher Nutzung, werden aber durch die Vergabe von Konzessionen und Nutzungsrechten im Sinne der kapitalistischen Logik in den Markt eingebunden. Land ist rechtlich von den natürlichen Ressourcen getrennt. Diese Sichtweise wurde auch auf das Indianergesetz übertragen. Die einzige Ressource als solche, die durch das chilenische Indianergesetz geschützt wird, ist der Boden. Obwohl bei der Erarbeitung des Gesetzes die Anerkennung von natürlichen Ressourcen von den indigenen Völkern gefordert wurde, ermöglichte der Staat weder deren Besitz noch die Exklusivität bei der Vergabe dieser. Der Artikel 18 des Gesetzesentwurfes etablierte lediglich die Bevorzugung indigener Völker bei der Vergabe von Konzessionen. Am Ende wurde auch dieser abgeschwächte Artikel vom Gesetzgeber eliminiert (Vgl. Toledo 1996: 3f; 11f).

Ein wichtiger Bestandteil der sektoralen Gesetzgebung ist es die Vergabe von Konzessionen zu regeln. Das Dekret 124 über die Partizipation und Konsultation verweist in seinem Artikel 5 nicht nur auf die Umweltgesetzgebung sondern auch auf die verschiedenen Gesetzestexte bezüglich der natürlichen Ressourcen. Aus diesem Grund muss nun analysiert werden, ob und in welcher Form in diesen Gesetzen Partizipationsmöglichkeiten verankert sind. Außerdem muss an dieser Stelle hervorgehoben werden, welche Rechte dem Inhaber einer Konzession bezüglich einer bestimmten Ressource gewährt werden. Dies soll die Wichtigkeit von Konsultationen bei der Vergabe von Konzessionen verdeutlichen.

3.4.4.1 Konzessionen für den Bergbau

Das rechtliche Fundament des chilenischen Bergbaus bildet der *Codigo de Minería*, das Gesetz 18.097 über Bergbaukonzessionen und die Verfassung von 1980. Artikel 19 Nr. 24 der Verfassung legt den Staat als Eigentümer der Minen fest, unabhängig davon wem das Land an der Oberfläche gehört, und differenziert damit zwischen dem Besitz des Landes und des Untergrundes (Yañez 2004: 95; Yañez, Molina 2008: 110):

Artikel 19, Nr. 24 Verfassung Chile

„El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas.“

Die Konzession stellt die rechtliche Schlüsselfigur für den Bergbau dar (Vgl. Toledo 2006: 67). Sie ist ein reales, unbewegliches, übertragbares Recht, macht den Inhaber aber nicht zum Eigentümer. Trotzdem ist der Inhaber der Konzession durch eine Verfassungsgarantie geschützt. Per Gesetz wird zwischen Konzessionen zur Erforschung und Konzessionen zur Gewinnung unterschieden. Erstere unterliegen einer zeitlichen Begrenzung und dienen dazu, zu erforschen ob Substanzen im Untergrund vorhanden sind. Die Konzession zur Gewinnung ist zeitlich unbegrenzt und ermöglicht sowohl die Erforschung als auch die Ausbeutung des Untergrundes¹¹⁹. Die Artikel 14¹²⁰ und 15¹²¹ des *Codigo de Minería* erlauben es im Prinzip jeder Person nach Substanzen im Untergrund zu suchen bzw. nach ihnen zu graben, ohne Rücksicht auf den Eigentümer des entsprechenden Landes¹²² (Vgl.

¹¹⁹ Rein geografisch betrachtet sind Konzessionen genau definiert und somit auf einer Karte lokalisierbar. Lediglich in die Tiefe gibt es keine Begrenzung (Vgl. Toledo 1996: 24).

¹²⁰ Artikel 14 *Codigo de Minería*: “Toda persona tiene la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio, salvo en aquellas comprendidas en los límites de una concesión minera ajena, con el objeto de buscar sustancias minerales. Los perjuicios que se causen con motivo del ejercicio de esta facultad deberán indemnizarse”

¹²¹ Artikel 15 *Codigo de Minería*: “Se podrá catar y cavar, libremente, en terrenos abiertos e incultos, quienquiera sea su dueño. En los demás terrenos, será necesario el permiso escrito del dueño del suelo o de su poseedor o de su tenedor. Cuando el dueño sea la Nación o la Municipalidad, el permiso deberá solicitarse del gobernador o alcalde que corresponda. En los casos de negativa de la persona o funcionario o quien corresponda otorgar el permiso, o de obstáculo al ejercicio de la facultad señalada en el inciso primero, podrá ocurrirse al juez para que resuelva.”

¹²² Artikel 15 und 17 des *Codigo de Minería* beschränken diese Erlaubnis, wenn es um Nationalparks, Schutzgebiete, natürliche Sehenswürdigkeiten oder Orte des wissenschaftlichen Interesses geht.

Toledo 1996: 24; Yañez, Molina 2008: 110f; Toledo 2006: 67).

Der Inhaber einer Konzession hat das Recht auf jenem Gebiet, für das eine solche vorliegt, elektrische Leitungen, Unterkünfte, Lager für Maschinen, Werkzeuge etc., Zugangswege und Straßen zu errichten (Vgl. Yañez, Molina 2008: 111). In Auslegung des Artikels 13¹²³ des Indianergesetzes muss aber die Errichtung der genannten Infrastruktur auf indigenem Land von der CONADI autorisiert werden. Indigenes Land wird hier im Sinne des Indianergesetzes definiert und nicht nach den Kriterien bzw. dem Verständnis von Territorium laut ILO-Übereinkommen 169. Die notwendige Autorisierung durch die CONADI ist ein gewisser Schutzmechanismus, kann aber nicht mit einer Konsultation der betroffenen Indigenen verglichen werden. Der Artikel 110 des *Código de Minería* ermöglicht es dem Inhaber einer Bergbaukonzession darüber hinaus das während den Arbeiten gefundene Wasser für die Erforschung und Gewinnung der Rohstoffe zu nutzen¹²⁴ (Vgl. Yañez 2004: 95; Yañez, Molina 2008: 111).

Das Gesetz verlangt eine jährliche Zahlung um die Konzession aufrecht zu erhalten. Wird diese Zahlung geleistet gibt es keine weiteren Instanzen, welche eine Realisierung von Bergbautätigkeiten überwachen. Durch diese Gebühr sollte sichergestellt werden, dass die Inhaber der Konzession die vom Staat definierten Aktivitäten der Erforschung und Gewinnung von Rohstoffen durchführen. In der Praxis werden Bergbaukonzessionen aber oftmals von Forstunternehmen oder für Großprojekte angefordert um die eigenen Aktivitäten – die nichts mit dem Bergbau zu tun haben – zu schützen. Damit soll verhindert werden, dass andere Unternehmen oder Personen die eigenen Vorhaben gefährden oder gar behindern. Die jährliche Zahlung der Patentgebühren zur Absicherung dieser Strategie stellt für die Unternehmen kein Problem dar. Für indigene Gemeinschaften, die ihre eigenen Rechte durch dieselbe Taktik schützen könnten, ist sie in der Realität aber nicht

Weiters gibt es eine Einschränkung durch andere Bergbaukonzessionen (Vgl. Yañez 2004: 95, Yañez/Molina 2008: 112f)

¹²³ Artikel 13 Indianergesetz 19.253: „No obstante, se permitirá gravarlas previa autorización de la Corporación. Este gravamen no podrá comprender la casa-habitación de la familia indígena y el terreno necesario para su subsistencia“.

¹²⁴ Artikel 110 und Artikel 111 *Código de Minería*:

Artikel 110: “El titular de concesión minera tiene, por el solo ministerio de la ley, el derecho de aprovechamiento de las aguas halladas en las labores de su concesión, en la medida en que tales aguas sean necesarias para los trabajos de exploración, de explotación y de beneficio que pueda realizar, según la especie de concesión de que se trate. Estos derechos son inseparables de la concesión minera y se extinguirán con ésta.”

Artikel 111: “El uso de las demás aguas necesarias para explorar, explotar o beneficiar sustancias minerales se sujetará a las disposiciones del Código de Aguas y demás leyes aplicables.”

erschwinglich (Vgl. Toledo 2006: 68f; Yañez 2004: 100, Toledo 1996: 24).

Grundsätzlich kann jede Person um eine Bergbaukonzession ansuchen. Alle angeforderten Konzessionen werden monatlich im *Boletín Oficial de Minería* veröffentlicht¹²⁵ (Vgl. Toledo 2006: 67). Es handelt sich hierbei jedoch lediglich um eine Veröffentlichung von Informationen über angeforderte Konzessionen. Der gesamte Vorgang zur Gewährung einer Konzession findet vor Gericht statt. Der regional zuständige Richter entscheidet ob die rechtlichen und technischen Voraussetzungen erfüllt sind um in Folge die Konzession zu vergeben. Während des gesamten Prozesses besteht die einzige Möglichkeit eine Konzessionsvergabe zu verhindern darin, noch vor der Vermessung gegen die beantragte Konzession Einspruch zu erheben. Der Artikel 61 beschränkt diese Einspruchsmöglichkeit aber darauf, dass ein früherer Antrag bzw. eine bestehende Konzession vorhanden ist (Vgl. Toledo 2006: 67; Toledo 1996: 24f).

Trotz der weitreichenden Rechte die dem Inhaber einer Konzession gewährt werden, gibt es für indigene Völker grundsätzlich keine Chance bei der Vergabe dieser zu partizipieren bzw. ihren Bedenken und Beobachtungen Gehör zu verschaffen.

3.4.4.2 Konzessionen zur Fischerei und Fischzucht

Die Bereiche und Gebiete wo die Zucht von Lachs, Algen, Austern etc. möglich ist, sind meist Eigentum des Staates und begrenzt. Zu diesen zählen Strand, Meer, Seen und Flüsse. Die Nutzung ist nur durch Autorisierung oder Konzession möglich, welche im *Ley General de Pesca y Acuicultura* von 1992 geregelt sind. Die entsprechenden Konzessionen stellen einen administrativen Akt des *Ministerio de Defensa Nacional* dar und gewähren dem Inhaber ein zeitlich unbegrenztes Nutzungsrecht für bestimmtes nationales Eigentum. Die Konzession ist übertragbar, wobei bei einer geplanten Weitergabe, Abtretung oder Vermietung eine Bewilligung der zuständigen Behörde benötigt wird. Die Autorisierung ist ebenfalls ein

¹²⁵ Artikel 52 *Código de Minería*: “La inscripción del pedimento o de la manifestación podrá ser requerida por cualquiera persona, y consistirá en la transcripción íntegra de la copia a que se refiere el artículo 50 en el Registro de Descubrimientos del Conservador de Minas respectivo. La publicación se hará por una sola vez y comprenderá copia íntegra de la inscripción. La inscripción y la publicación deberán hacerse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de la resolución que las ordena.”

administrativer Akt, welcher aber vom Subsekretariat für Fischerei durchgeführt wird. Ebenso wie die Konzession ist die Autorisierung zeitlich unbegrenzt und gewährt das Recht auf Nutzung der Gewässer. Sie ist übertragbar, sofern die zuständige Behörde dies erlaubt. Genau wie bei der Bergbaukonzession ist eine jährliche Patentzahlung notwendig, um diese aufrecht zu erhalten (Vgl. Toledo 1996: 25f).

Bei der Vergabe von Konzessionen oder Autorisierungen gibt es keinerlei Möglichkeiten für eventuell betroffene Dritte in den Prozess einzugreifen. Trotzdem gibt es einen Mechanismus der es zumindest verschiedenen staatlichen Behörden erlaubt sich über Konsultationen in diesen Prozess einzubringen. Die Vergabe von Konzessionen und Autorisierungen kann nur dort stattfinden wo angemessene Bereiche oder Gebiete definiert wurden. Das Subsekretariat für Fischerei ist dafür verantwortlich dies zu beurteilen. Es muss dabei andere Behörden wie Gemeindeverwaltungen, SERNAP, CONAF, SAG, etc. in den Prozess durch Konsultationen einbinden. Der Artikel 67 des *Ley General de Pesca y Acuicultura* besagt, dass bei dieser Entscheidung auch die Aktivitäten der handwerklichen Fischerei (*pesca artesanal*) und ihrer Gemeinschaften berücksichtigt werden müssen. Folglich hat auch die CONADI das Recht als Behörde an den Konsultationen teilzunehmen. In der Praxis ging es bis jetzt bei den Entscheidungen bezüglich angemessener Gebiete lediglich um deren touristische Nutzung, nie um die Aktivitäten der Mapuche-Gemeinschaften (Vgl. Toledo 1996: 26).

Obwohl dieser Partizipationsmechanismus bei weitem nicht den Anforderungen einer Konsultation entspricht, ist an dieser Stelle der Zeitpunkt der Partizipation hervorzuheben. Bereits während der Planung betreffend den Ort der Konzessionen und Autorisierungen, kann – wenn auch nur von behördlicher Seite – partizipiert werden. Wären indigene Gemeinschaften oder Organisationen in diesen Prozess eingebunden, könnten sie noch vor dem Ansuchen diverser Unternehmen beeinflussen, wo Konzessionen und Autorisierungen möglich sind. Damit wäre es möglich ihre eigenen Interessen zu vertreten

3.4.4.3 Nutzungsrechte für Wasser

Wasser ist in Chile Eigentum des Staates und damit öffentliches Gut. Der Staat vergibt über Konzessionen Nutzungsrechte an Private und Unternehmen welche sich auf fließende Gewässer an der Oberfläche (Bach, Fluss), Grundwasser oder

Gewässer wie Lagunen und Seen beziehen¹²⁶ (Vgl. Toledo 2006: 70, Yañez 2004: 88f). Geregelt wird die Vergabe der Konzessionen im *Código de Aguas* von 1981 welcher sowohl 1992 durch das Gesetz 19.145 als auch 2005 durch das Gesetz 20.017 modifiziert wurde. Bei dem Nutzungsrecht handelt es sich um ein übertragbares Recht, ohne zeitliche Begrenzung, welches durch einen Behördenakt – durchgeführt durch die *Dirección de Aguas* - gewährt wird. Dabei ist es irrelevant, ob der Antragsteller Eigentümer des betroffenen Landes ist oder nicht. Der Staat bleibt trotz der Vergabe einer Konzession weiterhin Eigentümer. Mit der Registrierung einer Konzession wird das Recht auf Nutzung zum Eigentum des Inhabers¹²⁷ (Vgl. Yañez 2004: 88f). Dies ermöglicht es dem Inhaber einer Konzession das Nutzungsrecht im Einklang mit dem Gesetz zu verwenden und darüber zu verfügen also zu verkaufen. In der ersten Fassung des *Código de Aguas* von 1981 gab es keinerlei Konditionen bezüglich der Nutzung oder Wassermenge. Der Staat setzte keinerlei Prioritäten auf welche Art und Weise das Wasser genutzt werden sollte. Abgesehen davon war die Vergabe des Nutzungsrechts für den Antragsteller kostenlos. Durch das Fehlen von Bedingungen kam es zu Monopolbildungen in Chile. Ziel der ersten Modifizierung des *Código de Aguas* von 1992 war es das Wasser besser zu nutzen und Spekulationen zu verhindern (Vgl. Yañez 2004: 88f; Toledo 2006: 70; Yañez, Gentes 2005: 15, Yañez, Poats 2007: 115f).

Das Gesetz 19.145 implementierte neue Anforderungen welche notwendig waren, um Nutzungsrechte zugesprochen zu bekommen. Dazu zählten neue Regeln für die effektive Nutzung bzw. musste die Bewerbung des Antragstellers wirtschaftlich begründet werden. Weiters konnte ein Antrag von der *Dirección de Aguas* abgelehnt werden. Um Spekulationen und Hamsterkäufe zu verhindern, mussten Inhaber von Konzessionen seit 1992 bezahlen, falls sie das angeforderte Wasser nicht nutzten. Im Hinblick auf die Situation der indigenen Völker im Norden des Landes limitierte das Gesetz die Erforschung und Ausbeutung des Grundwassers das Auen und Moore versorgt¹²⁸. Weiters fand auch die Umweltverträglichkeitsprüfung ihren Weg in

¹²⁶ Das Gesetz unterscheidet bei den Nutzungsrechten zwischen der Nutzung zum Verbrauch des Wassers und der Nutzung bei der das Wasser nicht verbraucht wird zB beim Bergbau und Wasserkraftwerken (Vgl. Yañez/Poats 2007: 115; Toledo 1996: 26)

¹²⁷ Artikel 20 *Código de Aguas*: “El Derecho de aprovechamiento se constituye originariamente por acto de autoridad. La posesión de los derechos así constituidos se adquiere por la competente inscripción.”

¹²⁸ Das Indianergesetz von 1993 schützt im Artikel 64 das Recht auf Wasser der indigenen Gemeinschaften des Nordens wie zB der Aymara oder Atacameñas: “Se deberá proteger

das Gesetz 19.145: Die Artikel 63 und 77 verlangten bei der Erforschung des Grundwasser in privaten und öffentlichen Zonen die Durchführung einer EIA. Trotz der Änderungen konnten die sozialen und wirtschaftliche Probleme durch die Wassergesetzgebung nicht gelöst werden (Vgl. Yañez, Gentes 2005: 15ff, Yañez 2004: 91f).

2005 gab es eine neuerliche Modifizierung durch das Gesetz 20.017. Die grundlegenden Ziele - der Partizipation mehr Platz einzuräumen und die Konservierung des Wassers zu garantieren - wurden im Laufe der 13 Jahre andauernden Debatte verworfen. Das Gesetz entsprang nicht den Impulsen der Gesellschaft, sondern stellt einen Konsens der politischen Elite dar. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die allgemeine Ausrichtung nicht verändert wurde. Eine Neuerung betrifft die Veröffentlichung von Anträgen. Das Gesetz 20.017 verlangt, dass Anträge zur Erlangung einer Wasserkonzession nach ihrem Einlangen innerhalb von 30 Tagen veröffentlicht werden müssen. Dies soll betroffenen Dritten die Möglichkeit geben angeforderte Rechte im selben Gebiet durchzusetzen. Sollten sich mehrere Interessenten für die gleiche Konzession bewerben, so wird diese an den Höchstbietenden vergeben. Werden durch die Vergabe einer Konzession keine Rechte Dritter verletzt, ist die *Dirección General de Aguas* verpflichtet das Recht zugunsten des Antragstellers zu vergeben. Diese Bereitstellung der Information über allfällige Anträge dient somit nicht dem Schutz von Betroffenen die keine bestehenden Nutzungsrechte besitzen bzw. diese nicht angefordert haben. Folglich gibt es auch in der Gesetzgebung bezüglich des Wassers keinerlei Möglichkeiten für betroffene indigene Gemeinschaften bei der Vergabe von Konzessionen zu partizipieren (Vgl. Yañez, Poats 2007: 109; 117).

Die analysierten Beispiele zeigen, dass der Verweis des Artikels 5 des Dekrets 124 auf die einzelnen sektoralen Gesetze keineswegs zulässig ist, wenn von Partizipation und Konsultation die Rede ist. Die in den Gesetzen enthaltenen Normen inkludieren keinerlei Partizipationsmechanismen für indigene Völker und Gemeinschaften. Obwohl schon Stavenhagen 2003, die UNO-Menschenrechtskommission 2007 und

especialmente las aguas de las comunidades Aymaras y Atacameñas. Serán considerados bienes de propiedad y uso de la Comunidad Indígena establecida por esta ley, las aguas que se encuentren en los terrenos de la comunidad, tales como los ríos, canales, acequias y vertientes, sin perjuicio de los derechos que terceros hayan inscrito de conformidad al Código General de Aguas" (Vgl. Yañez/Gentes 2005: 17)

die Comision de Verdad 2003 eine Überarbeitung der sektoralen Gesetze forderten, gibt es aktuell keine Initiative oder Ansätze die enthaltenen Normen an die Standards des ILO-Übereinkommens 169 anzugleichen (Vgl. CONAPACH 2010: 16; Yañez, Molina 2008: 159f, 239f).

3.4.5 Praktische Beispiele: aktuelle Konsultationen

Obwohl das Dekret 124, welches für den chilenischen Staat als Grundlage für die Konsultationen indigener Völker und Gemeinschaften gilt, nicht den internationalen Anforderungen entspricht, wurden bis jetzt mehrere Konsultationen durchgeführt bzw. sind verschiedene Konsultationsprozesse im Gange. Ein Jahr nach dem Inkrafttreten des ILO-Übereinkommens legte die Regierung einen offiziellen Bericht¹²⁹ vor, laut welchem folgende Konsultationen zustande kamen (Vgl. Gobierno de Chile 2010 31ff; 45ff)¹³⁰:

- Konsultation zur politische Partizipation im Parlament y den regionalen Räten und die Schaffung des *Consejo de Pueblos Indígenas*¹³¹,
- Konsultation zur verfassungsmäßigen Anerkennung der indigenen Völker¹³²,
- Konsultation zur Schaffung des Nationalparks Salar del Huasco¹³³,
- Konsultation zur Repatriierung der Reste indigener Kanus, die sich in der Universität von Zürich befinden,
- Konsultation zur Verfassungsreform in Bezug auf Migration welche den Artikel 124 über spezielle Territorien der Osterinseln und das Archipel Juan Fernández modifiziert,
- Konsultation zur vorübergehenden Umsiedelung eines Moai nach Paris,
- Konsultation zum *Programa de Desarrollo Territorial Indígena*
- Konsultation zur Modifizierung des Dekrets 701
- Konsultation zum Konsultationsprozess*

¹²⁹ Neben dem offiziellen Bericht gibt es auch einen alternativer Bericht welcher von indigenen Organisationen, NGOs und universitären Einrichtungen erarbeitet wurde.
<http://ebookbrowse.com/memoria-alternativa-convenio-169-oit-chile-2010-1-pdf-d52091736> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

¹³⁰ Die mit * gekennzeichneten Konsultationen sind noch nicht abgeschlossen

¹³¹ Gemäß dem alternativen Bericht zur Situation ein Jahr nach dem Inkrafttreten des ILO-Übereinkommens 169 kann beim Gesetzesprojekt über den *Consejo de Pueblos Indígenas* nicht von einer Konsultation die Rede sein, da lediglich Informationen zur Verfügung gestellt und inadäquate Vorgänge angewandt wurden bzw. der Zeitrahmen zu eng gewählt wurde (Vgl. CONAPACH 2010: 15f)

¹³² Zeitrahmen für diese Konsultation: 13. April 2009 – 15. Juli 2009

¹³³ Zeitrahmen für diese Konsultation: 15. Juni 2009 – 13. August 2009

- Konsultation zur Modifizierung der intergemeinschaftlichen Grenze Freire – Padre de las Casa*
- Konsultation zur Implementierung des bilingualen Lehrplanes für das 2. Grundschuljahr*

Ohne diese Konsultationen im Detail genauer analysieren zu wollen, müssen an dieser Stelle verschiedene Beobachtungen und Anmerkungen angestellt werden. Obwohl die Konsultation zum Konsultationsprozess auf den in weiterer Folge noch eingegangen wird bei weitem nicht abgeschlossen ist, wurden bereits einige Konsultationen zu grundlegenden Themen wie die Bildung eines *Consejo de Pueblos Indígenas* oder die Anerkennung der indigenen Völker in der Verfassung abgeschlossen (Vgl. Gobierno de Chile 2010).

Die Auflistung der bisher durchgeführten bzw. aktuellen Konsultationen zeigt, dass es bis jetzt keine Konsultationen zu Ressourcengewinnung, Investitionsprojekte, die Vergabe von Konzessionen etc. gab bzw. sich die Regierung bisher weigerte diese durchzuführen (Vgl. CONAPACH 2010: 14). Grundsätzlich ist diese Vorgehensweise des chilenischen Staates im Hinblick auf das Dekret 124 als konsequent zu beurteilen. Dieses sieht für eben jene Maßnahmen nicht zwingend eine Konsultation vor, sondern verweist auf die sektorale Gesetzgebung und die darin verankerten Partizipationsmöglichkeiten¹³⁴. Wie die Analyse dieser Gesetze in den vorangehenden Abschnitten zeigt, entsprechen diese Mechanismen nicht den Normen und Anforderungen des ILO-Übereinkommens 169. Vor diesem Hintergrund ist die Konsequenz bei der Umsetzung des Dekrets 124 aufgrund seiner vielschichtigen Defizite und Mängel alles andere als positiv zu bewerten.

Die einzige bisher abgeschlossene Konsultation bei der es speziell um das Thema natürliche Ressourcen geht ist die Konsultation zur Modifizierung des Dekrets 701.

3.4.5.1 Konsultation zum Konsultationsprozess

So wie es einerseits Anaya (2009b) in seinem Bericht über Chile fordert und andererseits im Dekret 124 verankert ist¹³⁵, führt die chilenische Regierung aktuell

¹³⁴ Siehe auch der Abschnitt über das Dekret 124 ab S. 70, die Umweltverträglichkeitsprüfung ab S. 80 und die Vergabe von Konzessionen ab S. 90

¹³⁵ Übergangsartikel Dekret 124: „Una vez que entre en vigencia el presente reglamento, se dará inicio a un proceso de consulta a los pueblos indígenas acerca del procedimiento para llevar a cabo los procesos de consulta y participación [...]“.

eine Konsultation zum Konsultationsprozess durch (Vgl. Anaya 2009b: 43; Centro de Políticas Públicas 2009). Da es sich um einen derzeit laufenden Prozess handelt ist eine vollständige Evaluierung nicht möglich. Trotzdem soll hier in einem ersten Schritt erläutert werden wie sich der chilenische Staat diesen Vorgang vorstellt. In einem zweiten Schritt soll dieser Plan mit dem praktischen Fortschritt verglichen werden¹³⁶.

Ziel dieser Konsultation ist es von Seiten des Staates den Konsultationsprozess, welcher provisorisch im Dekret 124 verankert ist, zu perfektionieren. Zu diesem Zweck will der Staat die Vorschläge der indigenen Gemeinschaften und Völker, soweit es möglich und passend ist kennenlernen, einholen, kanalisieren und einbinden (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2009). Ob es dem Staat in Bezug auf diese Konsultation um einen respektvollen offenen Dialog mit den indigenen Völkern des Landes oder lediglich um eine Partizipation als formellen Akt geht, muss hinterfragt werden. Der Staat schafft sich mit der Formulierung „*solange dies möglich und angemessen ist*“ (*entodo cuanto ello sea posible y pertinente*) die Option, die Vorschläge der Indigenen nach eigenem Ermessen und Interessen flexibel zu berücksichtigen oder auch nicht (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2009).

Obwohl in einer ersten Partizipationsphase das Design des Konsultationsprozesses für diese konkrete Konsultation mit Teilnahme indigener Repräsentanten erarbeitet werden sollte, hatte der Staat schon vor dieser Phase eine klare Vorstellung davon, wer, in welchem Zeitrahmen konsultiert wird, welche Phasen dieser Prozess beinhaltet, bzw. was in den einzelnen Phasen wie zur Diskussion steht. Eine Konsultation zum Konsultationsprozess betrifft alle indigenen Völker eines Landes. Der chilenische Staat möchte im Rahmen dieses Prozesses nun folgende indigenen Organisationen diesbezüglich konsultieren (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2009):

- die indigenen Gemeinschaften, wie sie in den Artikeln 9 und 10 des Indianergesetzes anerkannt werden,
- die indigenen Verbände, wie sie im Absatz 4 des Titulo I des Indianergesetzes verankert sind,
- die Cacicados huilliches, wie sie im Absatz 1 des Titulo VIII des Indianergesetzes anerkannt werden,
- der Ältestenrat der Rapa Nui auf den sich der Artikel 68 Absatz 3 Titulo VIII des Indianergesetzes beruft,

¹³⁶ Das Konzept der SEGPRES zu dieser Konsultation findet sich unter: <http://www.politicaspublicas.net/panel/consulta/427-consulta-procedimiento.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

- die Vorstände der *Areas de Desarrollo Indígenas* die gültig und aktiv sind
- andere Organisationen mit territorialem, funktionellem und/oder traditionellem Charakter der indigenen Völker, egal ob sie als Rechtsperson gültig sind. Außerdem Gremien oder Vereinigungen anderer Art, deren Mitglieder Indigene sind.

Obwohl der letzte Punkt dieser Aufzählung eine große Spanne an indigenen Organisationsformen inkludiert, bleibt es bei dieser Beschreibung bei einer Definition von außen. Die Anforderungen an Repräsentativität¹³⁷ werden somit in Bezug auf diese Konsultation nicht erfüllt.

Darüber hinaus teilt der Staat den Konsultationsprozess in verschiedene Phasen ein: die Partizipationsphase, die Informationsphase, die Konsultationsphase, die Systematisierungsphase und die Kommunikationsphase (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2009).

In der Partizipationsphase sollen durch Zusammentreffen mit indigenen Repräsentanten die Meinungen und Anmerkungen über die Modalitäten, Aktivitäten und den Zeitplan des Konsultationsprozesses eingeholt werden. In dieser Phase befand sich der Konsultationsprozess im September 2010. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es 14 Sitzungen in acht Regionen and denen indigene Mitglieder der *Mesas Indígenas Regionales*¹³⁹ teilnahmen. Anwesend waren bei diesen Sitzungen auch Vertreter der ILO um das Übereinkommen 169 zu erklären bzw. Fragen zu beantworten. Nach den Vorstellungen der Regierung sollten bei diesen Diskussionen über das Design des Konsultationsplanes folgende Fragen geklärt werden: Wer sind die Subjekte der Konsultation? Wie soll der Konsultationsprozess in Hinblick auf Etappen und Aktivitäten realisiert werden? Durch welche Mechanismen soll der Staat die Indigenen unterstützen? (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2009; Gobierno de Chile 2010: 30f)

Beim Meeting der *Mesa Indígena Regional* von Arica und Parinacota wurde von den indigenen Teilnehmern gefordert das Dekret 124 zurückzuziehen. Weiters sollte ein Konsultationsprozess so konstruiert sein, dass die Vorschläge der indigenen Basis Berücksichtigung finden (Vgl. Carbone 2009). Bei einer weiteren Sitzung der *Mesa Indígena Regional* in Los Ríos zeigt die Aussage des Lonko Augusto Nahuelpán,

¹³⁷ Siehe Repräsentativität bei Konsultationen im Abschnitt 2.3.6 auf Seite 32

¹³⁹ Bei den *Mesas Indígenas Regionales* versammeln sich indigene Repräsentanten und öffentliche Behörden um Vorschläge und Lösungen für Forderungen einzubringen. Sie sind politisch-administrativ und territorial zugewiesen und stellen permanente Instanzen zum Dialog und zur Diskussion zwischen dem öffentlichen Dienst und indigenen Organisationen der Regionen oder Provinzen dar.

dass einerseits Konsultationen als Mechanismus der Partizipation geschätzt werden, andererseits keine einheitlichen Forderungen innerhalb des Volkes der Mapuche bestehen (Vgl. Tauran 2010).

Die Informationsphase sieht vor indigene Völker, Gemeinschaften und Organisationen über die Inhalte der zu konsultierenden Maßnahme und den Zeitplan des Prozesses durch Briefe, Internetseiten, Workshops, öffentliche Meiden, etc. zu informieren. Die dritte Phase der Konsultation steht im Zeichen der Debatte und Formulierung von Vorschlägen durch Indigene, die Übergabe dieser an die Behörden und die Durchführung eines Dialoges zwischen indigenen Völkern und Regierung. In der Systematisierungsphase sollen die Vorschläge analysiert werden um in weiterer Folge zu entscheiden ob eine Einbindung dieser möglich ist. Das Konzept des Konsultationsprozesses sieht In der letzten Phase vor den Abschlussbericht an die teilnehmenden indigenen Personen und Organisationen zu schicken bzw. durch die CONADI und das Ministerio Secretaría General de la Presidencia im Internet zu veröffentlichen (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2009).

Die Regierung hat in ihrem Bericht zur Umsetzung des ILO-Übereinkommens erklärt, dass sich dieser Konsultationsprozess in der ersten Phase, also der Partizipationsphase befindet. Vergleicht man diesen Stand der Konsultation mit dem veranschlagten Zeitplan der Regierung wird eine starke Verzögerung deutlich, da diese erste Phase laut Konzept für November und Dezember 2009 vorgesehen war. Ob hier eine Verzögerungstaktik von staatlicher Seite vorliegt oder die Berücksichtigung von indigenen Vorschlägen zur Änderung des Zeitplanes geführt hat kann an dieser Stelle nicht eindeutig gesagt werden (Vgl Centro de Políticas Públicas 2009, Gobierno de Chile 2010: 30). Dem alternativen Bericht zur Implementierung des ILO-Übereinkommens 169 in Chile zufolge ist es bis zu diesem Zeitpunkt zu keiner Konsultation zum Konsultationsprozess gekommen (Vgl. CONAPACH 2010: 14).

Eine Gesamtevaluierung wird erst nach Abschluss des Konsultationsprozesses möglich sein. Der Umstand, dass dieser Konsultationsprozess erst nach der Präsentation des Dekrets 124 eingeleitet wurde, bzw. vor dem Abschluss jenes Vorgangs andere Konsultationen durchgeführt wurden, verdeutlicht jedoch, dass der chilenische Staat seine internationalen Verpflichtungen nicht Ernst nimmt.

3.4.5.2 Konsultation zur Modifizierung des Dekrets 701

Im Jahr 1974 wurde das Dekret 701 erlassen dessen Ziel die Förderung der Forstwirtschaft ist. Erreicht wird dies, durch eine Finanzierung der Aufforstung, die Vergütung der durchgeführten Aufforstungen und steuerliche Begünstigungen durch die Verwaltung. Die durchgeführten Forsttätigkeiten werden hauptsächlich von Privatpersonen und Unternehmen geleistet. Einen institutionellen Rahmen bekommt dieser gesamte Bereich durch die *Corporación Nacional Forestal* (infolge kurz CONAF). Diese Behörde ist eine Körperschaft nach Privatrecht, übernimmt aber trotzdem viele öffentliche Aufgaben wie zB das *Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas* (Vgl. Yañez 2004: 102). Das Dekret 701 wurde zuletzt 1998 durch das Gesetz 19.561 modifiziert und war bis zum 1. Jänner 2011 gültig (siehe Art. 12)¹⁴⁰ (Vgl. Liberona 2010, CONAF 2010: 2ff). Die CONAF stand nun vor der Aufgabe einen Vorschlag für ein neues Gesetz zur Förderung der Forstwirtschaft in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren - zu denen auch die indigenen Völker zählen - zu erarbeiten. Die verbleibende Zeit bis zum Auslaufen des Dekrets 701 war jedoch nicht ausreichend um einen solchen Prozess durchzuführen. Aus diesem Grund wurde das Dekret 701 am 27. Oktober 2010 als Übergangslösung modifiziert. Ein grundlegender Punkt der Modifizierung des Dekrets 701 ist die Verlängerung des Dekrets 701 um zwei Jahre. Innerhalb dieser zwei Jahre sollte ein neuer Gesetzesvorschlag erarbeitet werden. Im Zuge der Modifizierung wurden aber auch andere Elemente des Dekrets geändert. Dazu gehört die gesetzliche Verankerung der Definition „mittlerer Waldbesitzer“¹⁴¹ (*mediano propietario forestal*) sowie eine Ausnahme in Bezug auf die Vergütung von Land zugunsten indigener Gemeinschaften. Genauer geht es hier um Grundstücke die von der CONADI erworben und an Indigene weitergegeben wurden. Die Ausnahme erlaubt eine neuerlicher Vergütung, selbst wenn das betroffene Land bereits dem vorherigen

¹⁴⁰ Artikel 12 Dekret 701 1974: „El Estado, en el período de 15 años, contado desde el 1° de enero de 1996, bonificará, por una sola vez por cada superficie, un porcentaje de los costos netos de las actividades que se señalan a continuación, de acuerdo con las especificaciones que se indiquen en la tabla de costos a que se refiere el artículo 15 y siempre que ellas se ejecuten con posterioridad a la aprobación de la calificación de terrenos a que se refiere el artículo 4°, cuando corresponda.“

¹⁴¹ Nach Meinung von Liberona (2010) hatte die Modifizierung aus dem Jahr 1998 durch das Gesetz 19.561 eine soziale Orientierung, da plötzlich kleine Waldbesitzer bei der Vergütung speziell gefördert wurden. Mit der Inkorporation der mittleren Waldbesitzer durch die neuerliche Modifizierung werden die kleinen Waldbesitzer, die unter prekären Situationen versuchen ihren Wald zu bearbeiten, wieder stärker gegenüber den mittleren und großen Firmen benachteiligt. Somit verliert das Dekret den zwischenzeitlichen sozialen Charakter wieder (Vgl. Liberona 2010).

Besitzer vergütet wurde (Vgl. Yañez 2004: 102; Liberona 2010; CONAF 2010: 2ff; Gobierno de Chile 2010: 46f).

Bearbeitet der Staat rechtliche Normen, welche indigene Völker betreffen, ist es seine Pflicht diese zu konsultieren. Durch die Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 wurde diese Pflicht als neue Norm voll integriert, wodurch sie das *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional* modifiziert und somit Verfassungsrang hat. Da die Ratifizierung des Übereinkommens im Kongress beschlossen wurde, war es für die Parlamentarier klar zeitgleich damit das genannte Gesetz zu modifizieren. Die Konsultation wurde somit ein neuer Bestandteil bei der Erarbeitung von Gesetzen darstellen. Eine Vernachlässigung dieser Pflicht bedeutet folglich die Nichtigkeit der beschlossenen Gesetze. (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2010a).

Aufgrund der Modifizierung des Dekrets 701 wurde eine Konsultation der indigenen Völker automatisch notwendig. Grund dafür ist aber nicht nur die Ausnahme in Bezug auf die neuerliche Vergütung indigenen Landes sondern die allgemeine Bedeutung die dieses Dekret für die indigenen Völker Chiles hat. Insbesondere im Süden des Landes hat die durch das Dekret ermöglichte Expansion der Forstwirtschaft rechtliche, wirtschaftliche, ökologische und damit auch soziale und kulturelle Auswirkungen auf indigene Territorien und die dort lebenden Gemeinschaften¹⁴² (Vgl. Toledo 2010a; Yañez 2004: 102).

Mittlerweile hat eine Konsultation in Bezug auf die Modifizierung des Dekrets 701 stattgefunden. Bei der Durchführung des Prozesses gibt es zwei große Kritikpunkte: Wie in weiterer Folge näher besprochen wird, wurde die Konsultation in einer Art und Weise durchgeführt welche in keinem Fall das Adjektiv angemessen verdient. Ferner wurde sie nicht vom Kongress, der in dieser Angelegenheit zuständig ist, sondern von der CONAF durchgeführt (Vgl. Toledo 2010a).

Der Konsultationsprozess wurde von der CONAF in Zusammenarbeit mit der *Unidad de Coordinación Ministerial para Asuntos Indígenas de la Secretaría de la Presidencia* (SEGPRES) erarbeitet, beschlossen und durchgeführt und stützt sich auf das Dekret 124, auf dessen Problematik in dieser Arbeit bereits eingegangen wurde (Vgl. CONAF 2010: 4; Toledo 2010a). Die Konsultation beruht also nicht nur auf einem Dekret, das ohne vorherige Konsultation mit den betroffenen indigenen Völkern präsentiert wurde, sondern der konkrete Prozess wurde ohne Partizipation von indigener Seite entworfen. Abgesehen davon begann der Konsultationsprozess

¹⁴² Siehe Abschnitt über Forstwirtschaft 3.2.3 ab S. 56

erst nachdem der Gesetzesvorschlag zur Bearbeitung im Kongress eingebracht wurde (Vgl. Toledo 2010a).

Ziel des Konsultationsprozesses war es laut CONAF die Repräsentanten der indigenen Völker Chiles zu informieren, zu konsultieren, partizipieren zu lassen und ihre Meinungen einzuholen (Vgl. CONAF 2010: 3). Indem die Konsultation an den Nationalrat der CONADI¹⁴³ gerichtet war, wurde dieser unberechtigtweise zum Repräsentanten der indigenen Völker gemacht. Damit wurde die Konsultation indigener Gemeinschaften und Organisationen umgangen. Im Artikel 42, Buchstabe d) des Indianergesetzes wird dem Nationalrat der CONADI zugesprochen die rechtlichen, administrativen etc. Reformen in Bezug auf Indigene oder solche die sie direkt oder indirekt betroffen zu studieren oder vorzuschlagen. Trotzdem ist eine Konsultation dieser Instanz nicht ausreichend um die Anforderungen der Repräsentativität im Konsultationsprozess zu erfüllen (Vgl. Toledo 2010a).

Der Dialog zwischen CONAF und den indigenen Repräsentanten der CONADI bestand darin, dass es am 10. August 2010 eine Präsentation der Modifizierung des Dekrets 701 während einer ordentlichen Sitzung des Nationalrats der CONADI gab. Am 19. August wurden den konsultierten Mitgliedern der CONADI per E-Mail die entsprechenden Informationen und Dokumente über die Modifizierung übersendet. Weiters wurden sie in dem E-Mail daran erinnert, dass sie bis zum 10. September 2010 Zeit hätten, Beobachtungen und Kommentare zu übermitteln. Dies verdeutlicht zwei weitere fundamentale Verletzungen der Anforderungen an Konsultationen: bei der beschriebenen Kommunikation kann nicht von einem Dialog *im Sinne der Gutgläubigkeit* die Rede sein, bzw. ist der Zeitrahmen von einem Monat in Anbetracht der Reichweite und Bedeutung der Maßnahme als unzureichend einzustufen (Vgl. CONAF 2010: 5f, Toledo 2010a). Der negative Höhepunkt des gesamten Prozesses bildet jedoch die Interpretation der CONAF, wonach das Fehlen jeglicher Rückmeldungen bzw. Kommentare der Repräsentanten der CONADI bis zum 10. September 2010 als Zustimmung in Bezug auf die Modifizierung zu verstehen sei (Vgl. CONAF 2010: 8, Toledo 2010a).

¹⁴³ Bericht CONAF: "al "Consejo Nacional de la CONADI", en virtud que esta es una instancia de representación indígena formalmente creada mediante el Artículo 41 de la Ley 19.253. Mismo cuerpo legal que en su Artículo 42, la letra d), le confiere la atribución de "*Estudiar y proponer las reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que les afecten directa o indirectamente*". (Vgl. CONAF 2010: 5)

Abgesehen von der unzureichenden Planung und Durchführung des Konsultationsprozesses, hat der Kongress und hier speziell die Abgeordnetenkommission ihre Pflicht Konsultationen durchzuführen vernachlässigt. Wie bereits beschrieben, wurde die vermeintliche Konsultation von der CONAF und nicht vom Kongress selbst durchgeführt. Die Kommission und der Senat sind aber verpflichtet Konsultationen durchzuführen. Dabei handelt es sich um eine Verantwortung die nicht an andere Behörden delegiert werden kann. Auch innerhalb des Kongresses müssen Konsultationen auf allen Etappen bei der Formulierung von Gesetzen durchgeführt werden, da bei jeder dieser Etappen Modifizierungen vorgenommen werden können (Vgl Centro de Políticas Públicas 2010a: 12, 15; Gobierno de Chile 2010: 30). Laut alternativem Bericht zur Implementierung des ILO-Übereinkommens 169 hat bis dato weder der Kongress noch der Präsident Konsultationsprozesse in Bezug auf legislative Maßnahmen ergriffen (Vgl. CONAPACH 2010: 15).

Die Landwirtschaftskommission, welche den Gesetzesvorschlag begutachtet hatte und zu dem Ergebnis kam, dass die Anforderungen einer Konsultation nicht erfüllt wurden, spricht in ihrem Bericht¹⁴⁴ über den Fall sogar von einer offensichtlichen Verwirrung der Abgeordnetenkommission. Diese bestätigt nämlich zuerst, dass es unmöglich sei das Gesetz ohne Konsultation abzufertigen, übernimmt dann aber eine Konsultation die sie nicht selber durchgeführt hat. Darüber hinaus übernimmt sie den Abschlussbericht¹⁴⁵ der CONAF ohne die Gültigkeit des vermeintlichen Konsultationsprozesses zu überprüfen und handelt damit grob fahrlässig (Vgl. Toledo 2010a).

Durch das Fehlen eines Konsultationsprozesses der den vielschichtigen Anforderungen gerecht wird, ist die Prolongierung des Dekrets 701 rechtlich ungültig und muss von der Abgeordnetenkommission annulliert werden. Dies soll eine angemessene Konsultation ermöglichen. Sollte die Art und Weise wie in diesem Fall die Konsultation durchgeführt wurde als Grundlage für folgende Konsultationen genommen werden, hätte dies negative Auswirkungen auf alle weiteren Konsultationsprozesse. Für Victor Toledo (2010a) stehen "die volle Rechtsgültigkeit

¹⁴⁴ Der Bericht der Landwirtschaftskommission findet sich unter: [http://www.ojoconelparlamento.cl/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/Primer%20Informe%20Comision%20Agricultura\(15-oct-10\).pdf](http://www.ojoconelparlamento.cl/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/Primer%20Informe%20Comision%20Agricultura(15-oct-10).pdf) [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

¹⁴⁵ Der Abschlussbericht von CONAF und SEGPRES gilt als offizielles Dokument und wurde der Kommission der Abgeordnetenkommission als gültiges Instrument präsentiert. Die Kommission hat nach Erklärung des *ejecutivo* befunden, dass der Pflicht Konsultationen durchzuführen nachgegangen wurde (Vgl. Toledo 2010a).

und Anwendung des ILO-Übereinkommens 169, die Rechtsgültigkeit und der Respekt der Rechte indigener Völker und die demokratischen Prinzipien” auf dem Spiel (Toledo 2010a). Aus diesem Grund schlägt er vor, dass die indigenen Organisationen des Landes eine Reklamation über das Dekret 124 und die verschiedenen Fälle irregulärer Konsultationen bei der ILO einbringen sollen (Vgl. Toledo 2010a).

Kritisch zu hinterfragen ist in diesem Fall nicht nur die Methode in Bezug auf Repräsentativität, die staatliche Vorstellung eines Dialogs bzw. die Erreichung von Übereinkommen zwischen den Akteuren, sondern auch warum hier von staatlicher Seite überhaupt anerkannt wird eine Konsultation durchführen zu müssen. Wie eingangs dargelegt, ergibt sich die Pflicht einer Konsultation in diesem Fall nicht nur durch die Tatsache, dass Artikel, welche direkt indigene Völker beeinflussen, modifiziert wurden, sondern durch den allgemeinen Einfluss den das Dekret 701 auf indigene Gemeinschaften hat. Von staatlicher Seite wird lediglich auf die Modifizierung von Artikeln die Indigene direkt betreffen Bezug genommen¹⁴⁶. Die Tatsache, dass die durch das Dekret 701 geförderte Forstwirtschaft verheerende Auswirkungen auf verschiedene Bereiche des indigenen Lebens hat wird mit keinem Wort erwähnt¹⁴⁷. Bestätigt wird diese Herangehensweise durch das Formular, welches den indigenen Repräsentanten der CONADI übermittelt wurde um Beobachtungen anzustellen. Dieses schränkt die Beobachtungen ein, indem nur nach der Modifizierung in Bezug auf die Vergütungen auf indigenem Land gefragt wird. Der Staat nimmt sich mit der dargestellten Begründung die Freiheit zu entscheiden in welchem Ausmaß Indigene direkt betroffen sind. Diese Auslegung kann für zukünftige Entscheidungen überhaupt Konsultationen durchführen zu müssen von großer Bedeutung sein (Vgl. Toledo 2010a).

¹⁴⁶ Wie das Formular für die Beobachtungen auf der nächsten Seite zeigt, wird speziell nach den Änderungen im Hinblick auf indigene Völker gefragt. Allgemeine Beobachtungen zum Dekret 701 sind nicht möglich.

¹⁴⁷ Bericht Landwirtschaftsministerium: “Los integrantes de la Comisión coincidieron, en términos generales, con la idea de legislar, pero hacen observaciones en cuanto la constitucionalidad del proyecto de ley, tanto en la forma como en el fondo. De forma, porque esta iniciativa afecta a comunidades indígenas que han adquirido tierras vía artículo 20 letra a) o b) de la Ley 19.253 y, por expreso mandato del Convenio N° 169 de la OIT, el que es vinculante y autoejecutable para nuestro ordenamiento jurídico, es obligatorio el trámite de consulta previa a la etnia indígena que resulte afectada con esta iniciativa legal, sin la cual no se puede despachar el proyecto de ley.”



Anexo 3.

FORMATO DE RESPUESTA

Respecto del siguiente texto.

"Excepcionalmente, cuando personas, comunidades indígenas o una parte de éstas reciban subsidios de tierras en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 19.253, podrán optar por recibir la bonificación a que alude el inciso primero de este artículo, sin perjuicio que la superficie haya sido objeto de bonificación anterior. Ello, sólo para aquellos bosques que hayan sido explotados y aprovechados por propietarios distintos a las personas, comunidades indígenas o una parte de éstas que hayan sido favorecidas con el subsidio de la referida Ley N° 19.253".

Marque con una X la opción elegida.

¿Está de acuerdo?	de	¿Está de acuerdo y sugiere se incluyan las siguientes observaciones y/o propuestas?	¿Está de acuerdo y sugiere se modifique o quite la siguiente parte del texto?	¿Está en desacuerdo?

Observaciones al texto y/o nuevas propuestas:

LUGAR Y FECHA: _____

NOMBRE DEL CONSEJERO: _____

FIRMA DEL CONSEJERO: _____

Corporación Nacional Forestal

31

Abbildung: Formular zur Erfassung der Beobachtungen der indigenen Repräsentanten der CONADI (QUELLE: CONAF 2010)

3.4.6. Fallbeispiele Berufungsgerichte

Die bisherigen Ausführungen über die Umsetzung der staatlichen Verpflichtung Konsultationen durchzuführen zeichnen ein erschreckendes Bild: der chilenische Staat hat weder auf legislativer Ebene noch auf praktischer Ebene aufrichtige Anstrengungen übernommen das Recht auf Konsultationen für indigene Völker zu gewährleisten. Trotz dieser negativen Bilanz gibt es eine erste positive Tendenz in der Rechtsprechung: verschiedene regionale Gerichte haben das ILO-Übereinkommen 169 in ihre Argumentation einbezogen und verweisen in ihren



Karte Fallbeispiele (Quelle: Eigene Erstellung, 2012)

Entscheidungen auf Konsultationen (Vgl. CONAPACH 2010). Bei den folgenden vier Fällen besteht jeweils eine direkte oder indirekte Verbindung zu natürlichen Ressourcen, weshalb sie für die vorliegende Arbeit relevant sind.

3.4.6.1 Fall 1: Palguín

Bei dem Fall Palguín geht es um die Errichtung einer Fischzucht der Firma *Sociedad Agrícola Terratur Limitada*, wo jährlich 80 Tonnen Lachs gezüchtet werden sollen. Standort der Fischzucht wäre am Fluss Palguín, 800 Meter Flussaufwärts von zwei indigenen Gemeinschaften. In der Gemeinschaft Palguín Bajo leben 200 indigene Familien, während in der Gemeinschaft Antonio Huenunanco ca. 110 Familien leben. Das Projekt wurde am 18. November 2007 in das System der Umweltverträglichkeitsprüfung aufgenommen. Am 23. September 2009 stimmte die zuständige COREMA der DIA per Resolution zu. Während des gesamten Prozesses gab es nicht nur Widerstand von indigener Seite, sondern auch Bedenken bezüglich der touristischen Nutzung der Region Pucón (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2010b: 1f; CONAPACH 2010: 54).

Aufgrund der Entscheidung zugunsten des Projekts wurde von den Repräsentanten der indigenen Gemeinschaften Einspruch beim Berufungsgericht in Temuco gegen die Resolution erhoben. Dabei betonten sie, dass durch die Verwendung schädlicher Substanzen wie Chlor und Antibiotika der Fluss verschmutzt und somit die Gesundheit der ansässigen Personen gefährdet sei. Aus diesem Grund forderten sie, dass das Projekt anhand einer EIA evaluiert werden und außerdem eine Konsultation durchgeführt werden müsse. Die COREMA beruft sich im Gegenzug auf das Dekret 124 welches wiederum auf die SEIA verweist. Weiters seien keine Auswirkungen auf Indigene zu befürchten (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2010b:1f; CONAPACH 2010: 54).

In der Entscheidung des Berufungsgerichts¹⁴⁸ in Temuco werden folgende Punkte hervorgehoben: Konsultationen sind unmittelbar anwendbar und gelten als Quelle internen Rechtes. Somit ist auch in diesem Fall eine Konsultation anzuwenden^{149 150}.

¹⁴⁸ Die Entscheidung findet sich unter: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/456-sentencia-palguin.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

¹⁴⁹ Punkt 5 Entscheidung Berufungsgericht Temuco: „[...] en cuanto que el Convenio 169 citado tiene normas autoejecutables o de aplicación directa [...]“

Das Dekret 124 regelt den Art. 34 des Indianergesetzes und nicht die Artikel des ILO-Übereinkommens 169¹⁵¹. Bei dem geplanten Vorhaben handelt es sich um eine administrative Maßnahme¹⁵², bei dem die Möglichkeit besteht, dass Indigene direkt betroffen sind. Auswirkungen und Beeinträchtigungen auf Indigene durch das Projekt müssen laut Gericht nicht sofort auftreten, sondern es genügt die Möglichkeit, dass diese eintreten können¹⁵³. Aufgrund der genannten Punkte kommt das Gericht abschließend zu der Entscheidung, dass die Resolution illegal ist und dass hier willkürlich gehandelt wurde¹⁵⁴ (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2010b: 6ff; CONAPACH 2010: 54).

Das zuständige Höchstgericht¹⁵⁵ entscheidet im Gegenzug dass die DIA gültig ist und beruft sich darauf, dass keine der partizipierenden Behörden eine EIA für notwendig hielt. Weiters erfordert das Projekt keine Umsiedlung von menschlichen Gemeinschaften bzw. provoziert es keine bedeutende Beeinträchtigung der Lebensweisen. Der Artikel 11 des Gesetzes 19.300 legt als Entscheidungskriterium für eine EIA auch die Nähe zur Bevölkerung, Ressourcen und Schutzgebieten welche betroffen sein können fest. Aufgrund dieses Kriteriums wurde bereits vom Höchstgericht selbst eine Resolution bezüglich einer DIA über eine Abwasseranlage zurückgewiesen (Vgl. Meza-Lopehandía 2010; Centro de Políticas Públicas 2010b). Das Höchstgericht missachtet bzw. interpretiert den Unterschied zwischen den Partizipationsmöglichkeiten im chilenischen Umweltgesetz und den Konsultationen gemäß des ILO-Übereinkommens 169 falsch. Das Gericht behauptet, dass eine EIA den betroffenen Gemeinschaften volle Partizipation gewährt. Dass die beiden Konzepte große Differenzen in Hinblick auf zeitliche Beschränkungen, die

¹⁵⁰ Punkt 6 Entscheidung Berufungsgericht Temuco: „Es decir existe un imperativo para los Gobiernos de consultar a los interesados mediante procedimientos adecuados cada vez que se prevean – en este caso – medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente.“

¹⁵¹ Punkt 7 Entscheidung Berufungsgericht Temuco: „[...] el Decreto N° 124 de 4 de septiembre de 2009, de MIDEPLAN, reglamenta el artículo 34 de la ley 19.253 y no el Convenio 169 [...]“

¹⁵² Im Punkt 8 der Entscheidung hebt das Gericht hervor, dass in den Gesetzen nicht genau erklärt wird, was unter einer administrativen Maßnahme zu verstehen ist, verweist aber auf den Artikel 5 Absatz 2 der Verfassung nachdem im Zweifelsfall für *dignidad del hombre, el respeto, aseguramiento, y promocion de sus garantias constitucionales* entschieden werden muss. Im konkreten Fall muss das Konzept der administrativen Maßnahme zugunsten der indigenen Völker ausgelegt werden (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2010b).

¹⁵³ Punkt 9 Entscheidung Berufungsgericht Temuco: „Como se aprecia no se trata de un verbo que señale que para que la consulta proceda deben verse afectados inmediatamente por la medida sino que sean susceptibles de afectarles directamente. [...]“

¹⁵⁴ Punkt 11 Entscheidung Berufungsgericht Temuco: „[...] se deja sin efecto la resolución exenta N° 242 de fecha nueve de octubre de dos mil nueve, dictada por la Comisión Regional del Medio ambiente de la Región de la Araucanía (COREMA) [...]“

¹⁵⁵ Die Entscheidung findet sich unter: <http://www.politicaspubblicas.net/panel/jp/456-sentencia-palguin.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Etablierung eines Dialogs etc. aufweisen wurde bereits im Abschnitt 3.43 ab Seite 80 genauer analysiert¹⁵⁶. Die Entscheidung des Höchstgerichtes stellt somit nicht nur eine willkürliche Anwendung des internen Rechts dar, sondern vernachlässigt die Pflichten durch das ILO-Übereinkommen (Vgl. Meza-Lopehandia 2010; Centro de Políticas Públicas 2010b).

3.4.6.2 Fall 2: Pargua

Bei den Arbeiten des Fischunternehmens Los Fiordos Ltda in einem Ablagerungsbecken kommt es in Folge zur Verschmutzung des Flusses Rio Allipen, welcher zur indigenen Gemeinschaft Pepiukelen in Pargua gehört. Das Projekt wird außerhalb des ursprünglich beschriebenen Standortes und auf indigenem Territorium durchgeführt. Nach Aussagen der Firma war die CONAMA mehrmals vor Ort um die Auswirkungen zu untersuchen, es konnte jedoch keine Verschmutzung festgestellt werden (Vgl. CONAPACH 2010: 56).

Aufgrund der beschriebenen Situation leitete die indigene Gemeinschaft über ihren Lonko rechtliche Schritte gegen das Unternehmen ein. Das Berufungsgericht in Puerto Montt bestätigte¹⁵⁷, dass das Projekt auf indigenem Territorium und außerhalb des ursprünglichen Standortes liegt und dass die Arbeiten eine Verschmutzung des Flusses nach sich ziehen. Mit dieser Ansicht übernimmt das Gericht das Konzept von Territorium wie es im Artikel 13 des ILO-Übereinkommens 169 verankert ist¹⁵⁸. Außerdem enthält das Urteil wichtige Punkte zum Recht auf Konsultationen. Egal ob es sich um eine DIA oder eine EIA handelt, Indigene müssen im Sinne des ILO-Übereinkommens konsultiert werden¹⁵⁹. Weiters wird der Unterschied zwischen der Partizipation welche im chilenischen Umweltgesetz

¹⁵⁶ Auch das Berufungsgericht in Temuco betont im Punkt 10 der Entscheidung den Unterschied zwischen einer Konsultation im Sinne des ILO-Übereinkommens 169 und dem Artikel 34 des Indianergesetzes, da das Übereinkommen eine Bereicherung dieses Artikels darstellt (Vgl. Centro de Políticas Públicas 2010b)

¹⁵⁷ Die Entscheidung des Berufungsgerichts findet sich unter:
http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/bca_doc_corte-1.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

¹⁵⁸ Punkt 10 Entscheidung Berufungsgericht Puerto Montt: „[...] si bien los recurrentes son vecinos a la tierra indígena en que se realiza la obra de drenaje y contención de aguas, el concepto de tierras indígenas es hoy, por aplicación del artículo 13 N° 2 del Convenio 169, más amplio que el establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley 19.252, y comprende además la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera [...]“

¹⁵⁹ Punkt 9 Entscheidung Berufungsgericht Puerto Montt: „[...] sea una declaración o estudio de impacto ambiental, los pueblos indígenas involucrados deben ser consultados [...]“

verankert ist und der Partizipation gemäß dem Übereinkommen hervorgehoben. Zusätzlich bekräftigt das Gericht den unmittelbar anwendbaren Charakter von Konsultationen und sieht somit keine Notwendigkeit von gesetzlichen und rechtlichen Reformen um dieses Recht in der Praxis umzusetzen¹⁶⁰ (Vgl. Toledo 2010b; CONAPACH 2010: 56f).

Obwohl das Höchstgericht grundsätzlich die Ansichten der indigenen Gemeinschaften und das Urteil des Gerichtes in Puerto Montt unterstützt, streicht es die Absätze über das Territorium und die Konsultation. Dies ist eine grundlegende Schwächung des Urteils aus erster Instanz. Die indigene Gemeinschaft Pepiukelen wertet das Urteil des Höchstgerichtes zwar als historischen Sieg, verdeutlicht in einer öffentlichen Aussendung folgendes (Vgl. Millaquén 2010, Valenzuela 2010)¹⁶²:

(...) la Corte Suprema de Justicia se convierte en un poder de los empresarios más que en un poder del Estado destinado a hacer que el imperio de la ley se imponga y que el llamado estado de derecho impere en todos los casos incluyendo los casos que involucran a los mapuche, sus comunidades y sus derechos al territorio (Millaquén 2010).

3.4.6.3. Fall 3: Puquiñe

Ebenso wie im 1. Fall Palguin hat die zuständige CORMEA auch bei diesem Fall der DIA per Resolution zugestimmt¹⁶³. Bei dem Projekt handelt es sich um eine Station für Haushaltsabfälle, wobei beim Empfang und Transfer der Abfälle die Gemeinschaften Lanco und Panguipulli durchquert werden müssen. Das Projekt ist in einem Sektor namens Lof Kilche, einem Ort der Weisheit der Mapuche angesiedelt und grenzt an acht indigene Gemeinschaften in denen insgesamt 261 Familien

¹⁶⁰ Punkt 9 Entscheidung Berufungsgericht Puerto Montt: „[...] una cuestión es el derecho a participación que consagra la Ley de Impacto Ambiental y una cuestión distinta es el derecho a participación que consagra el artículo 6 N° 1 y 2 del Convenio 169, tal derecho, como lo reconoce el Tribunal Constitucional Chileno, es auto ejecutable, esto es, no requiere de otra ley para que pueda invocarse ante los Tribunales [...]“

¹⁶² Die öffentliche Deklaration von Millaquén findet sich unter:

<http://radiotrinchera.org/archivos/denuncia-fallo-de-la-corte-suprema-en-caso-de-comunidad-pepiukelen-con-pesquera-los-fiordos-en-pargua-region-de-los-lagos/rt/> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

¹⁶³ Punkt 2 Entscheidung Berufungsgericht Valdivia: „[...] En sesión N° 06/2010, de fecha 1 de abril de 2010 la Comisión Regional del Medio Ambiente Región de Los Ríos luego de cerrado el debate se procedió a votar el proyecto resultando 10 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstención, y se acordó por unanimidad de los miembros presentes en la sala calificar favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto antes mencionado presentado por la I. Municipalidad de Lanco [...]“

leben¹⁶⁴. Die betroffenen Gemeinschaften erhoben durch ihre Repräsentanten Beschwerde beim Berufungsgericht in Valdivia¹⁶⁵. Dabei behaupten sie, dass sie keinerlei Informationen zum Projekt erhalten hätten und durch die Auswirkungen auf und die Nähe zu verschiedenen Gemeinschaften das Projekt einer EIA und nicht wie geschehen einer DIA unterzogen hätte werden müssen. Die COREMA behauptete daraufhin, dass während des Prozesses keine der beteiligten Behörden eine EIA gefordert hätte. Die CONADI hat zwar nicht direkt die Durchführung einer Evaluation beantragt, beobachtet aber in ihrem Antrag vom 24. März 2010, dass Informationen über die Lokalisierung von indigenen Gemeinschaften und kulturell bedeutenden Räumen und die Distanz dieser zum Projekt fehlen. Weiters verweist sie in diesem Antrag auf das im ILO-Übereinkommen 169 verankerte Recht auf Information und Partizipation¹⁶⁶ (Vgl. CONAPACH 2010: 57).

Nach einer genauen Prüfung gelangt das Gericht in Valdivia zu dem Ergebnis, dass das geplante Projekt Auswirkungen auf die Gesundheit und Umwelt hat. Aus diesem Grund wird eine Konsultation für notwendig erachtet. Außerdem betont es die spezielle Verbindung Indigener mit der Umwelt, welche im Artikel 25 der UNO-Deklaration verankert ist¹⁶⁷. Besagte Resolution wird somit als willkürlich und illegal deklariert¹⁶⁸.

Das Höchstgericht unterstützt in diesem Fall die Ansichten des Gerichtes in Valdivia¹⁶⁹. Nach Meinung des Gerichtes birgt eine Abfallstation dieser Art Gefahren

¹⁶⁴ Punkt 1 Entscheidung Berufungsgericht Valdivia: „[...] el proyecto está emplazado en un sector denominado Lof Kilche, sector que para los mapuches es reconocido como centro del kimun (sabiduría); en sectores aledaños al proyecto se ubican ocho comunidades con un total de 261 familias [...]“

¹⁶⁵ Die Entscheidung des Berufungsgerichtes in Valdivia findet sich unter:

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/673-valdivia-rol-243.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

¹⁶⁶ Punkt 3 Entscheidung Berufungsgericht Valdivia: „[...] la CONADI la que señaló en su oficio N° 128 de 24 de marzo de 2010 : “considerando la presencia de Comunidades Indígenas identificadas en el área adyacente al proyecto, las cuales constituyen población protegida y además, tienen consagrado el derecho a la información y participación de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, se le solicita al titular realizar este proceso durante la evaluación”.

¹⁶⁷ Artikel 25 UNO Deklaration: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.”

¹⁶⁸ Punkt 4 Entscheidung Berufungsgericht Valdivia: “Que no cabe duda que la instalación del proyecto “Estación de Transferencia de residuos sólidos” afectará el ambiente en el sector donde se emplazará alterando las condiciones de vida de las familias existentes en sectores aledaños, según se explicó precedentemente, todo lo cual importa riesgos para la vida, la integridad física y síquicas de las personas que es deber del Estado prever y proteger que así no ocurra, de manera que la Resolución impugnada constituye un acto ilegal y arbitrario al no haber tomado en cuenta la afectación que el proyecto podría producir en las comunidades indígenas existentes en el sector en circunstancias que debió haber existido un Estudio de Impacto Ambiental.”

¹⁶⁹ Entscheidung des Höchstgerichts:

für die Gesundheit der Bevölkerung, weshalb vor der Durchführung eine EIA notwendig sei¹⁷⁰. Darüber hinaus betont das Höchstgericht die Partizipationsmechanismen des Umweltgesetzes 19.300, wobei auch die Standards des ILO-Übereinkommens 169 berücksichtigt werden müssen¹⁷¹.

3.4.6.4 Fall 4: Chilcoco

Aufgrund des Erdbebens vom 27. Februar 2010 in Chile mussten auf dem Hügel Colo Colo, welcher ein heiliger und traditioneller Ort der Mapuche ist, von der zuständigen Gemeindeverwaltung Arauco Instandhaltungsarbeiten durchgeführt werden. Bei den Arbeiten wurden heilige Bäume umgeschnitten und archäologische Reste beschädigt. Obwohl den Behörden die kulturelle Bedeutung des Ortes bekannt ist, wurden die betroffenen indigenen Gemeinschaften vor der Durchführung der Arbeiten nicht konsultiert. Die Verantwortlichen akzeptieren zwar die Wichtigkeit des Ortes¹⁷² und die Pflicht zur Konsultation, begründen ihr Vorgehen aber damit, dass es nach dem Erdbeben aus Sicherheitsgründen weder Zeit noch Ressourcen für eine Konsultation gab. Die Mapuche Gemeinschaft Chilcoco legte daraufhin Beschwerde beim Berufungsgericht in Concepción ein. Das Gericht bestätigt in seiner Entscheidung¹⁷³ die Gültigkeit des ILO-Übereinkommens 169 in Chile und verweist hier speziell auf die Pflicht zu konsultieren (Art. 6) und die kulturelle und spirituelle Verbindung Indigener zu ihrem Land und Territorium (Art. 13)¹⁷⁴. Abgesehen davon

<http://www.achidam.cl/documentos/CS%20caso%20Estacion%20de%20transferencia%20conv%20169.pdf>

¹⁷⁰ Punkt 2 Entscheidung Höchstgericht: „[...] tal proyecto requería para su aprobación de la existencia de un Estudio de Impacto Ambiental.“

¹⁷¹ Punkt 3 Entscheidung Höchstgericht: „Que lo anterior importa que en este caso la autoridad administrativa debió considerar el procedimiento de participación ciudadana de los artículos 26 a 31 de la Ley N° 19.300, contemplando además los estándares del Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.“

¹⁷² Aufgrund der historischen Bedeutung des Ortes hat die Gemeindeverwaltung sogar eine Konzession zur freien Nutzung des Hügels für die indigenen Gemeinschaften angefordert und bekommen. Siehe Punkt 5 b) Entscheidung Berufungsgericht Concepción:

„Que el lugar intervenido presenta tal importancia histórica que la recurrida, I. Municipalidad de Arauco, solicitó y obtuvo la Concesión de Uso Gratuito del Cerro, con la finalidad de reconocer y reivindicar la cultura mapuche, establecer un desarrollo turístico étnico y rescatar la identidad cultural e histórica de la ciudad de Arauco.“

¹⁷³ Die Entscheidung des Berufungsgerichts Concepción findet sich unter:

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/676-concepcion-rol289-2010.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

¹⁷⁴ Punkt 7 Entscheidung Berufungsgericht Concepción: „Que el Convenio N° 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, fue ratificado por Chile el año 2008 y se encuentra vigente como ley de la República. En su artículo 13

lehnt das Gericht die Begründung der Gemeindeverwaltung ab. Da dem Auftrag für das Fällen und den Abtransport der Bäume erst am 15. Mai 2010 zugestimmt wurde, wäre laut Gericht genügend Zeit vorhanden gewesen um die betroffenen Gemeinschaften zu konsultieren¹⁷⁵. Die Gemeindeverwaltung verteidigte sich weiters, dass aufgrund der Vielfalt der betroffenen indigenen Organisationen eine Versammlung aller Betroffenen und das Herbeiführen eines Konsens problematisch gewesen wäre. Um niemanden zu diskriminieren, wurde also keine der betroffenen indigenen Organisationen konsultiert. Auch hier muss betont werden, dass den Behörden fast drei Monate zur Verfügung standen um eine Konsultation durchzuführen. Das Gericht bestätigt zwar, dass die Maßnahmen aus Sicherheitsgründen notwendig waren um benachbarte Häuser zu schützen, sagt aber auch, dass der Respekt gegenüber den indigenen Symbolen mit dem Sicherheitsaspekt zu vereinbaren gewesen wäre. Aus diesem Grund wird das Vorgehen als willkürlich und illegal bewertet (Vgl. CONAPACH 2010: 58; Toledo 2010c).

Die eben analysierten Fälle zeigen, dass verschiedene Gerichte das ILO-Übereinkommen 169 und speziell die Pflicht der Konsultation in ihre Argumentation miteinbeziehen. Gerade die Berücksichtigung internationaler Menschenrechtsverträge bei der Rechtsprechung ist für die Umsetzung dieser in der Praxis von großer Bedeutung. Leider haben die bisherigen Reaktionen des Höchstgerichts gezeigt, dass sich die Akzeptanz des ILO-Übereinkommens und damit der Konsultationen auf oberster Ebene noch nicht vollständig etabliert hat. Dies stellt eine Vernachlässigung der internationalen Pflichten Chiles dar.

Darüber hinaus verdeutlichen die besprochenen Fälle wie breit Ressourcenfälle gefächert sein können bzw. auf welcher unterschiedlichen Art und Weise Ressourcen gefährdet werden können. Vor allem der Fall Chilcoco und die Beschädigung eines heiligen Ortes zeigt weiters, dass Auswirkungen nicht nur wirtschaftlicher oder

dispone que al aplicar sus disposiciones los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera. El artículo 6 del mismo Convenio exige a los gobiernos, al aplicar sus disposiciones, consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.“

¹⁷⁵ Punkt 9 Entscheidung Berufungsgericht Concepción: „[...] el respectivo contrato de servicio por corte, extracción y transporte de árboles fue aprobado sólo el 15 de mayo de 2010 (documento de fojas 131), previa la realización de incontables diligencias destinadas a recabar los necesarios informes y autorizaciones, lo que hace incomprensible que no se haya desplegado conducta alguna tendiente a consultar a los pueblos indígenas interesados.“

ökologischer, sondern auch kultureller und spiritueller Natur sein können. Eine aktive Partizipation der betroffenen Indigenen ist auch aus diesem Grund von großer Bedeutung um eben diese Aspekte nicht zu übersehen.

4. Fazit

Chile hat mit der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens 169 einen wichtigen und überfälligen Schritt getan. Insbesondere in Hinblick auf das Recht auf Konsultationen für die indigenen Völker des Landes ist diese Entwicklung bedeutsam, da das Übereinkommen eine der Grundlagen für die internationalen Standards bezüglich Konsultationen darstellt. Vor dem Inkrafttreten des ILO-Übereinkommens in Chile gab es bereits Partizipationsmöglichkeiten für Indigene, welche sowohl im Indianergesetz als auch im Umweltgesetz verankert sind. Trotzdem können diese nicht mit einer Konsultation gemäß den internationalen Standards gleichgesetzt werden. Bei der Vergabe von Konzessionen zur Nutzung von natürlichen Ressourcen ist eine Partizipation betroffener Menschen und Gruppen weitestgehend ausgeschlossen. Die Chance diese Fehler und Versäumnisse im Zuge der Eingliederung der Prinzipien und Normen des ILO-Übereinkommens 169 in das nationale Gefüge auszubessern wird bis jetzt nicht wahrgenommen. Auf normativer Ebene wurde mit dem Dekret 124 eine unzureichende rechtliche Grundlage geschaffen, die darüber hinaus nicht notwendig gewesen wäre, da Konsultationen in Chile als unmittelbar anwendbar definiert wurden. Die praktische Umsetzung wie gesehen bei der Konsultation zum Konsultationsprozess sowie die verschiedenen Fallbeispiele, verdeutlichen, dass das Recht auf Konsultationen für den chilenischen Staat keine Priorität darstellt. Bekräftigt wird diese Ansicht durch das staatliche Vorgehen bei aktuellen Ereignissen und Projekten wie Pascua Llama oder HydroAysén. Sie zeigen, dass natürliche Ressourcen und deren Ausbeutung auch weiterhin Vorrang für den chilenischen Staat hat.

Obwohl seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens erst zwei Jahre vergangen sind und eine Analyse in welcher Art und Weise Konsultationen umgesetzt werden über einen längerfristigen Zeitrahmen stattfinden muss, sind die bisherigen beschriebenen Tendenzen alarmierend und kritisch zu hinterfragen. Diese Situation beschränkt sich aber nicht nur auf das Thema Konsultation und natürliche Ressourcen. Auch in anderen Bereichen ist die fortdauernde Repression und Diskriminierung der indigenen Gemeinschaften und Völker sichtbar. Prominentestes Beispiel ist hierfür

die fortdauernde Gewalt und Kriminalisierung gegen die Mapuche im Süden des Landes.

Das Beispiel Chile bestätigt eindringlich die Kernpunkte aus dem theoretischen Abschnitt über Konsultationen. Um eine den internationalen Standards angemessene Umsetzung von Konsultationen zu ermöglichen und zu gewährleisten ist vor allem der politische Wille der politischen und wirtschaftlichen Machthaber notwendig. Dieser ist wie gesehen in Chile bis jetzt nicht vorhanden. Die praktische Umsetzung von Konsultationen ist aber auch in anderen Ländern wie Ecuador oder Bolivien welche einen im Vergleich zu anderen Ländern Lateinamerikas fortgeschrittenen rechtlichen Rahmen für die indigenen Völker ihres Landes geschaffen haben, nicht zufriedenstellend. Trotz ihrer plurinationalen Verfassungen, welche in der UNO-Deklaration verankerte Rechte wie Selbstregierung und Konsultation enthalten, werden letztere in der Praxis nur sehr sporadisch und ineffizient eingesetzt. In dem meisten Fällen gibt es gar keine Konsultationen (Vgl. Clavero 2011c: 2ff). Für Clavero (2011c) gibt es aber nicht nur auf nationaler Ebene Hindernisse sondern auch auf internationaler Ebene eine problematische Entwicklung (Vgl. Clavero 2011c). Wie im theoretischen Abschnitt über das Recht auf Konsultationen herausgearbeitet wurde, ist es laut ILO-Übereinkommen 169 das Ziel von Konsultationen einen Konsens zu erreichen. Nur bei der Umsiedlung Indigener ist ein Konsens zwingend erforderlich. In der UNO-Deklaration für indigene Völker ist der Konsens nicht nur eine Ausnahme sondern er wird in Verbindung zum Selbstbestimmungsrecht zur Regel. Somit ist die Deklaration eine klare Bereicherung des ILO-Übereinkommens 169. Die ILO aber auch die UNDP sehen das anders. Für sie ist das ILO-Übereinkommen 169 weiterhin das wichtigste internationale Instrument im Hinblick auf indigene Völker. Sie interpretieren das ILO-Übereinkommen nicht im Lichte der Deklaration sondern umgekehrt. Selbst der UNO-Sonderbeauftragte James Anaya konzentriert sich in seiner Arbeit auf die Prinzipien und Normen des ILO-Übereinkommens 169. Damit beruft man sich trotz der höheren Standards der Deklaration auf die Mindeststandards im Sinne des ILO-Übereinkommens 169 (Vgl. Clavero 2011c: 7ff). Wie gesehen ist diese Ausrichtung in Bezug auf die zwingende Anforderung einen Konsens zwischen den Akteuren zu erreichen von großer Bedeutung. Das 2011 in Peru verabschiedete Gesetz zu Konsultationen hat im Hinblick auf den Konsens eine ähnliche Ausrichtung. Nach Auffassung des peruanischen Staates reguliert das Gesetz und nicht die

internationalen Menschenrechtsverträge den Konsens bei Konsultationen. Damit kommt es ebenso zu einer Einschränkung der Anforderung eines Konsens (Vgl. Clavero 2011c: 7f).

Trotz der Fortschritte die die UNO-Deklaration grundsätzlich bringt, ist durch diese Beispiele für Clavero (2011c) allgemein aber auch speziell im Hinblick auf Konsultationen ein Rückschritt zu beobachten (Vgl. Clavero 2011c). Sowohl diese Anmerkungen als auch die Probleme und Schwierigkeiten in Chile lassen auf folgendes schließen: Das Recht auf Konsultation – trotz der weitläufigen Verankerung im internationalen Recht – und eine Umsetzung gemäß dieser Standards wird nicht von alleine auf wundersame Weise passieren. Indigene Völker und Gemeinschaften werden dieses Recht fortlaufend fordern und darum kämpfen müssen. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Die Prinzipien und Bestimmungen der UNO-Deklaration über indigene Völker stehen grundsätzlich zur Verfügung um diesen Kampf zu unterstützen (Vgl. Clavero 2011c).

Eingebettet in einen größeren Partizipationsprozess und angemessen umgesetzt kann das Recht auf Konsultationen sehr wohl ein wichtiges Instrument für indigene Völker sein. Die Konsultation als Institution kann jedoch nicht als Endpunkt angesehen werden. Sie stellt vielmehr einen neuen Ausgangspunkt für den andauernden Kampf der indigenen Völker weltweit um ihre Rechte dar. Im Zusammenhang mit natürlichen Ressourcen ergibt sich zusätzlich ein wichtiger Aspekt. Ressourcen und im weiteren Sinne Natur und Umwelt sind in der gegenwärtigen dominierenden Weltanschauung eine von vielen Waren. Gerade hier die Partizipation von indigenen Völkern durch Konsultationen zu sichern, welche dieser Ansicht diametral gegenüber stehen, ist von größter Bedeutung. Es ist nicht abzusehen welche Auswirkungen dies auf globaler Ebene, sowohl regional als auch themenübergreifend haben könnte. Sehr wohl ist klar, dass Indigene durch Konsultationen auf der einen Seite auf ihre Probleme und Konflikte aufgrund von wirtschaftlicher Gier nach natürlichen Ressourcen aufmerksam machen können. Auf der anderen Seite können sie durch diese Möglichkeit ihrer Stimme Gehör zu verleihen eine wichtige Rolle beim Entwurf von alternativen Wirtschafts- und damit auch Gesellschaftsmodellen einnehmen.

Überdies sind Konsultationen ein wichtiger Bestandteil demokratischer Prozesse. In einer Phase in der sich Menschen weltweit durch die Politik- und Wirtschaftseliten

entmachtet fühlen, können Konsultationen ein Mosaikstein für die Weiterentwicklung der Institution Demokratie, wie sie heute verstanden und praktiziert wird, sein.

5. Literaturverzeichnis

Amparo, Rodriguez Gloria (Unbekannt): La Consulta previa a los Pueblos Indígenas. http://www.indepaz.org.co/attachments/140_GloriaURconsulta_previa.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Amparo, Rodriguez Gloria (2010): El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia. In: El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. El otro derecho No. 40. http://www.indepaz.org.co/attachments/484_El_otro_derecho_40_%20Consulta%20Previa.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Anaya, James (1993): A Contemporary Definition of the international norm of self-determination. In: Transnational Law & Contemporary Problems Vol. 3. S. 131 - 164

Anaya, James (2009a): Promoción y Protección de todos los Derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Consejo de Derechos Humanos. 12° período de sesiones, Tema 3 de la agenda. http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2009_07_anaya_inf_cdh.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Anaya, James (2009b): Promoción y Protección de todos los Derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Adición: LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE: SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES HECHAS POR EL RELATOR ESPECIAL ANTERIOR. Advance unedited Version. http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2009/09/chile-2009_relator_anaya_informe.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Aylwin, José (2000): Pueblos Indígenas-Estado. Una crisis profunda. http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0004.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Aylwin, José (2005): Pueblos Indígenas de Chile. Antecedentes históricos y situación actual. Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera. Serie Documentos N° 1. http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0004.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Aylwin, José (2006): Land Policy and Indigenous Peoples in Chile: Progress and Contradictions in a Context of Economic Globalization. Paper for Conference on „Land, Poverty, Social Justice and Public Action“, Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.

Barrios, Harald (2004): Chile im internationalen System. In: Imbusch, Peter / Messner, Dirk / Nolte, Detlef (2004): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag

Bliss, Frank / Neumann, Stefan (2008): Participation in International Development Discourse and Practice. „State of the Art“ and Challenges. INEF-Report 94/2008. Institut für Entwicklung und Frieden: Duisburg.

Buchanan, Allen (1989): The Role of Collective Rights in the Theory of Indigenous Peoples' Rights. In: Transnational Law & Contemporary Problems Vol. 3. S. 89 - 108

Carbone, Ruth (2009): Mesa Regional Indígena abordó nuevo proceso de consulta a pueblos indígenas. <http://programaorigenesdeconadi.blogspot.com/2009/11/mesa-regional-indigena-abordo-nuevo.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

CDES Centro de Derechos Economicos y Sociales (2006): Consulta Previa, Ambiente y Petróleo en la Amazonía Ecuatoriana. Amazonia Contemporanea No. 3. Quito.

CIID Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (2002): Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería. <http://www.ibcperu.org/doc/isis/11061.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Centro de Políticas Públicas (2009): Chile. Proceso de „consulta sobre la consulta“. La versión gubernamental. <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/consulta/427-consulta-procedimiento.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Centro de Políticas Públicas (2010a): Chile. Reforma Constitucional. La obligación del Congreso de consultar a los pueblos indígenas. <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/reforma/analisis/367-congreso-y-consulta.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Centro de Políticas Públicas (2010b): Sentencia Caso Palguin. <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/456-sentencia-palguin.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Chamber, Robert (1995): Paradigm shifts and the practice of participatory research and development. In: Nelson, Nici / Wright, Susan (1995): Power and Participatory Development. Theory and Practice. Intermediate Technology Publications: London

Chile sustentable (2004): Impactos ambientales en Chile: Desafíos para la sustentabilidad. LOM Ediciones

Clavero, Bartolomé (2009a): Chile: Reconocimiento Judicial de Derechos Ancestrales (con aplicación del Convenio 169). <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=4439> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Clavero, Bartolomé (2009b): Puesta en Práctica de Convenio o

Puesta en Evidencia de Chile (Por los Informes del Relator Anaya).
<http://clavero.derechosindigenas.org/?p=3313> ; [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Clavero, Bartolomé (2010a): Perú: Ley de Consulta.
<http://clavero.derechosindigenas.org/?p=6207> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Clavero, Bartolomé (2010b): Clavero: „Todo se debe juzgar desde la perspectiva del Convenio 169 y la Declaración“.
<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/c169noticias/679-reporte-seminario-c169.html>
[Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Clavero, Bartolomé (2011a): Consulta y consentimiento al cabo de casi veinte años del Convenio 169.
<http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2011/04/169-20-años.pdf>
[Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Clavero, Bartolomé (2011b): Perú: Ley de Consulta como Cancha de Partida.
<http://clavero.derechosindigenas.org/?p=10186> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Clavero, Bartolomé (2011c): Derechos de los Pueblos Indígenas: Ejercicio y aplicación, avances y retrocesos (especialmente sobre los del derecho de consulta y consentimiento. IV Encuentro Latinoamericano de Gobiernos Locales para Vivir Bien en Territorios Indígenas, Campesinos y Comunidades Interculturales. La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia, 14 al 16 de Noviembre de 2011.
<http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2011/11/BOLIVIA-IV-Encuentro-GobiernosLocales3.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Cleaver, Frances (1999): Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development. In: Journal of International Development.

Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003): Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato.
http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/ [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011): CIDH saluda promulgación de Ley de Consulta Previa en Perú. Comunicado de Prensa No. 99/11.
<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/99-11sp.htm> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

CONAF Corporación Nacional Forestal (2010): Informe Final de la Consulta indígena sobre Prórroga de Vigencia del Decreto Ley 701 de 1974, que incluye nuevos beneficios para predios adquiridos por CONADI, que se encuentren en Situación de Incumplimiento con la Obligación de reforestar, derivada de la Explotación de los Bosques con anterioridad al Traspaso del Propietario indígena final.
http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/attachments/article/694/2010_09_28_conaf_se_gpres_informe_final_consulta_proy_dl701.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

CONAPACH Confederación Nacional de Pescadores Artesanal de Chile (2010): Informe Alternativo 2010 respecto del cumplimiento del Convenio 169 sobre Pueblos

Indígenas y Tribales de la OIT, al cumplirse un año de su entrada en vigencia en Chile.

<http://ebookbrowse.com/memoria-alternativa-convenio-169-oit-chile-2010-1-pdf-d52091736> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Consejo de Derechos Humanos (2010): Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones.

http://www.participacionbogota.gov.co/index.php?option=com_remository&Itemid=0&func=fileinfo&id=618 [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Cooke, Bill / Kothari Uma (2001): *The Case of Participation as Tyranny*. In: *Cooke, Bill / Kothari, Uma* (2001): *Participation: The New Tyranny?* Zed Books: London

Crawford, James (1988): *The Rights of Peoples: „Peoples or Governments“?* In: Crawford, James (1988): *The Rights of Peoples*. Clarendon Press: Oxford. S. 55 - 68

Cruz, Rodrigo de la (2005): Descripción de la comprensión corriente del Consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como un asunto metodológico, en las actividades relacionadas con pueblos indígenas: Significado y desafíos. Taller Técnico de las Naciones Unidas sobre el Consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_FPIC_delacruz.doc [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (2009): Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_113014.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

De Zayas, Alfred (1997): *Selbstbestimmungsrecht und Vereinte Nationen*. In: Heintze, Hans-Joachim (1997): *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*. S. 144 – 176

Egger, Philippe / Majeres, Jean (1992): *Local Resource Management and Development: Strategic Dimensions of People's Participation*. In: Ghai, Dharam / Vivian, Jessica M. (1992): *Grassroots Environmental Action. People's Participation in Sustainable Development*. Routledge: London, New York

Espinoza, Guillermo (2001): *Fundamentos de Evaluación de Impactos Ambiental*.

<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd51/fundamentos.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Figuerola, Isabela (2007): *Indigenous peoples inclusion in development and the ILO's machinery of consultation*.

util.socioambiental.org/.../Isabela_2007_ILO_%20Consultation.doc [Dokument kann nach Suche auf Google.com heruntergeladen werden; Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Frohmann, Alicia (2004): Chile: Internationalisierung der Wirtschaft und der Handelspolitik. In: Imbusch, Peter / Messner, Dirk / Nolte, Detlef (2004): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag

Fundación para el Debido Proceso Legal (2010): El Derecho a la Consulta de los pueblos indígenas en Perú

http://servindi.org/pdf/Consulta_PPII_Peru2010.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Gobierno de Chile (2010): Memoria Presentada por el Gobierno de Chile en conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo correspondiente al periodo 15 de septiembre de 2009 al 15 de septiembre de 2010 acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989 (NÚM. 169), ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008.

<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/attachments/article/681/chile-memoria-oficial-convenio169-2010.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Guaranda, Mendoza Wilton (2009): La Consulta Previa y el Derecho a la Resistencia. In: Saavedra, Luis Ángel (Hsg.) (2009): Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano.

http://www.inredh.org/archivos/pdf/constitucion_final.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Hannikainen, Lauri (1998): Self-Determination and Autonomy in International Law. In: Susksi, Markku (1998): Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International: The Hague. S. 79 - 96

Haughney, Diane (2006): Neoliberal Economics, Democratic Transition, and Mapuche Demands for Rights in Chile. Gainesville: University Press of Florida.

Heintze, Hans-Joachim (1998): On the legal Understanding of autonomy. In: Susksi, Markku (1998): Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International: The Hague.

Heise, Wolfram (2002): Die Rechtssituation indigener Völker in Chile. Eine rechtsethnologische Analyse der chilenischen Indianergesetzgebung (N° 19.253) von 1993 vor dem Hintergrund der Schutzbestimmungen im Völkerrecht. Kassel: Universität – Gesamthochschule Kassel.

Imbusch, Peter / Messner, Dirk / Nolte, Detlef (2004): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag

Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera (2003): Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del Programa de Derechos Indígenas. Santiago: LOM Ediciones

Kaltmeier, Olaf (2004): Die Mapuche: Brüche und Einbrüche zwischen Widerstand und Eroberung. In: Imbusch, Peter / Messner, Dirk / Nolte, Detlef (2004): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag

Kothari, Uma (2001): Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development. In: *Cooke, Bill / Kothari, Uma* (2001): Participation: The New Tyranny? Zed Books: London

Kuppe, René (2006): Indianische Rechte im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates. In: Lateinamerika und Europa. Juridikum. Zeitschrift im Rechtsstaat 2006/2. Verlag Österreich: Wien.

Liberona, Flavia (2010): Renovación del Decreto 701: una reforma que mira al pasado.
<http://www.observatorio.cl/node/486> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

MacKay, Fergus (2004): Indigenous Peoples' Rights to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review.
http://archive.forestpeoples.org/documents/prv_sector/eir/eir_ips_fpics_jun04_eng.pdf
[Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Maggi, Claudio / Messner, Dirk (2004): Chile – ein Modellfall? Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.“ In: Imbusch, Peter / Messner, Dirk / Nolte, Detlef (2004): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag

Marauhn, Thilo (1997): Anspruch auf Sezession?? In: Heintze, Hans-Joachim (1997): Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt. S. 105 - 121

Meza-Lopehandía Matías (2009a): El Convenio 169 de la OIT en el Sistema Normativo chileno. In: Observatorio Ciudadano (2009): Las implicancias de la ratificación del Convenio 169 de la OIT en Chile. Documento de Trabajo N°10. Primera Edición.

Meza-Lopehandía G., Matías (2009b): El reglamento sobre consulta a pueblos indígenas propuesto por el Gobierno de Chile, la buena fe y el derecho internacional de los Derechos Humanos
http://www.mapuexpress.net/images/publications/13_10_2009_21_55_57_1.pdf
[Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Meza-Lopehandía G., Matías (2010): El caso del Lof Palguin ante la Corte Suprema: Una sentencia para olvidar.
<http://www.mapuexpress.net/content/publications/print.php?id=3701> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Millaquén, Manuel Vera (2010): Declaración Pública. In Artikel: Denuncia fallo de la Corte Suprema en caso de comunidad Pepiukelen con pesquero Los Fiordos en Pargua Región de los Lagos.
<http://radiotrinchera.org/archivos/denuncia-fallo-de-la-corte-suprema-en-caso-de-comunidad-pepiukelen-con-pesquera-los-fiordos-en-pargua-region-de-los-lagos/rt/>
[Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Mindiola, Omaira (2006): Gobernabilidad y consulta previa a los pueblos indígenas
<http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/11009/1/Gobernabilidad%20Y%20Consulta%20Previa%20A%20Los%20Pueblos%20Indigenas.pdf?1> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Mohan, Giles (2001): Beyond Participation: Strategies for Deeper Empowerment. In: *Cooke, Bill / Kothari, Uma* (2001): Participation: The New Tyranny? Zed Books: London

Nelson, Nici / Wright, Susan (1995): Power and Participatory Development. Theory and Practice. Intermediate Technology Publications: London

Observatorio Ciudadano (2009): Las implicancias de la ratificación del Convenio 169 de la OIT en Chile. Documento de Trabajo N°10. Primera Edición.

OLCA Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (1999): Globalización, Institucionalidad, Estrategias, Resistencia y Conflictos Ambientales. <http://www.bdp.org.ar/facultad/catedras/cp/analisispp/Sesion1.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

o.V. (2009): *Recomendaciones Ciudadanas a la Reforma Ambiental de Chile*. <http://xa.yimg.com/kq/groups/4098811/41370418/name/Recomendaciones+ciudadanas+a+la+reforma+ambiental+versión+1+sept+2009.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Oyarzún, Munoz Jorge (2008): Evaluación de Impactos Ambientales. http://www.aulados.net/Temas_ambientales/EIA/EIA_Jorge_Oyarzun.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Redclift, Michael (1992): Sustainable Development and Popular Participation: A Framework for Analysis. In: Ghai, Dharam / Vivian, Jessica M. (1992): Grassroots Environmental Action. People's Participation in Sustainable Development. Routledge: London, New York.

Reilly, Charles A. (1992): Who should manage environmental Problems? Some Lessons from Latin America. In: Ghai, Dharam / Vivian, Jessica M. (1992): Grassroots Environmental Action. People's Participation in Sustainable Development. Routledge: London, New York

Richter, Michael (2004): Natürliche Ressourcen und Umweltrisiken in Chile. In: Imbusch, Peter / Messner, Dirk / Nolte, Detlef (2004): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag

Roldán, Ortega Roque (2004): Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America. Biodiversity Series Paper No. 99 http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Roque_Roldan.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Römpczyk, Elmar (2004): Nachhaltigkeit in Chile. Die unbegriffene ökologische Herausforderung. In: Imbusch, Peter / Messner, Dirk / Nolte, Detlef (2004): Chile heute. Politik, Wirtschaft, Kultur. Frankfurt am Main: Vervuert Verlag

Sabatini, Francisco/Sepúlveda, Claudia/Villarreal, Pablo (1996): Cinco dilemas sobre participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental. In: Ambiente y Desarrollo.

http://200.75.6.169/RAD/1996/1_Sabatini.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Sanchez, Botero Esther (2008): Consulta, Partizipacion, Consentimiento en el Marco de la Declaración de las Naciones Unidas. Quelle online nicht mehr auffindbar.

Scheinin, Martin (2000): The Right to Self-Determination under the Covenant on Civil and Political Rights. In: Aikio, Pekka / Scheinin, Martin (2000): Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self Determination. Åbo Akademi University Institute for Human Rights: Turku. S. 179 - 199

Silva Neriz, Hernando (2009): El largo proceso de tramitación para la aprobación del Convenio 169. In: Observatorio Ciudadano (2009): Las implicancias de la ratificación del Convenio 169 de la OIT en Chile. Documento de Trabajo N°10. Primera Edición.

Stavenhagen, Rodolfo (2003): INDIGENOUS ISSUES. Human rights and indigenous issues. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mr. Rodolfo Stavenhagen, submitted in accordance with Commission resolution 2003/56. Addendum MISSION TO CHILE* <http://www.galdu.org/govat/doc/g0317091.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Stidsen, Sille (2006): The Indigenous World 2006. IWGIA.

Stiefel, Matthias / Wolfe, Marshall (1994): A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?. Zed Books: London

Tamang, Parshuram (2005): An Overview of the Principle of Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples in International and Domestic Law and Practices. [http://pgis-tk.cta.int/m02/docs/M02U03_handout FPIC IPs laws.pdf](http://pgis-tk.cta.int/m02/docs/M02U03_handout_FPIC_IPs_laws.pdf) [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Tauran, Erasmo (2010): Primera Mesa Regional Indígena en Los Ríos busca acercar demandas de comunidades mapuche al Gobierno. <http://www.biobiochile.cl/2010/11/11/primera-mesa-regional-indigena-en-los-rios-busca-acercar-demandas-de-comunidades-mapuche-al-gobierno.shtml> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Thornberry, Patrick (1989): Self-Determination, minorities, human rights: a review of international instruments. In: International and Comparative Law Quarterly Vol. 38. S. 867 – 889

Toledo, Víctor (1996), *Todas las aguas. El subsuelo, las riberas, las tierras. Notas acerca de la (des)protección de los derechos indígena ssobre sus recurso snaturales y contribución a una polític apública de defensa*, Temuco.

<http://www.xs4all.nl/~rehue/art/aguas1.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

<http://rehue.home.xs4all.nl/art/aguas2.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

<http://rehue.home.xs4all.nl/art/aguas3.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

<http://rehue.home.xs4all.nl/art/aguas4.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

<http://rehue.home.xs4all.nl/art/aguas5.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

<http://rehue.home.xs4all.nl/art/aguas6.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Toledo, Victor (2006): Pueblo Mapuche. Derechos colectivos y territorio: Desafíos para la sustentabilidad democrática. LOM Ediciones

Toledo, Víctor (2009) *Texto comentado del Decreto 124 de 'Reglamento de Consulta y Participación de los pueblos indígenas en Chile'*.
<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/imp/392-decreto-124.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Toledo, Victor (2010a): Incumplimiento de deber de consulta previa. Proyecto de prórroga DL 701.
<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/consulta/694-c169-chileanway.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Toledo, Victor (2010b): Corte aplica Convenio 169 y acoge recurso a favor de comunidad mapuche-williche. Hito jurídico.
<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/c169noticias/669-triunfo-pepiukelen.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Toledo, Victor (2010c): Convenio 169, Consulta y Lugares Sagrados. Sentencia Caso Cerro Colo Colo. Corte de Concepción.
<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/jp/676-concepcion-rol289-2010.html> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Urteaga, Crovetto Patricia (2009): Fundamentación jurídica del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado en el marco del Convenio 169 de la OIT. El caso de Perú. In: El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. El otro derecho No. 40.
http://www.indepaz.org.co/attachments/484_El_otro_derecho_40_%20Consulta%20Previa.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Valdés, Marcos (2007): Políticas públicas, planificación, participación y pueblos indígenas en Chile. In: Yañez, Nancy / Aylwin, José (2007): El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el „nuevo trato“: los paradojas de la democracia chilena. LOM Ediciones: Santiago.

Valenzuela, Yessenia (2010): Pargua: Corte Suprema falla a favor de comunidad mapuche huilliche por contaminación de salmonera.
<http://www.biobiochile.cl/2010/09/24/pargua-corte-suprema-falla-a-favor-de-comunidad-mapuche-huilliche-por-contaminacion-de-salmonera.shtml> [Letzter Zugriff am 21.11.2011]

Vivian, Jessica M. (1992): Foundations for Sustainable Development: Participation, Empowerment and Local Resource Management. In: Ghai, Dharam / Vivian, Jessica M. (1992): Grassroots Environmental Action. People's Participation in Sustainable Development. Routledge: London, New York.

Whiteman, Gail / Mamen, Katy (2002): Meaningful Consultation and Participation in the Mining Sector? A Review of the Consultation and Participation of Indigenous Peoples within the International Mining Sector. The North-South Institute.

http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/lit_rev/lit_rev_final.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Wessendorf, Kathrin (Hsg.) (2008): El Mundo Indígena 2008. IWGIA.

Yañez, Nancy (Hsg.) (2004): Estudio básico. Investigación evaluativa de impacto ambiental en territorios indígenas. Informe Final. CÓDIGO BIP: 20169006-0.

Yañez, Nancy / Gentes, Ingo (2005): Derechos locales sobre las aguas en Chile: Análisis Jurídico y político para una estrategia de gestión pertinente en territorios indígenas.

<http://www.eclac.cl/drni/proyectos/walir/doc/walir52.pdf> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Yañez, Nancy / Poats, Susan (2007): Derechos de agua y gestion ciudadana. Proyecto vision social de agua en los Andes.

<http://ebookbrowse.com/11976606153libro-3-derechos-de-agua-y-gestion-ciudadana-nancy-yanez-susan-poats-junio-2007-pdf-d147626526> [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

Yañez, Nancy / Molina Otárola, Raúl (2008): La gran minería y los derechos indígenas en el norte de Chile. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. (2009): De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la Consulta y el Consentimiento. In: El derecho a la consulta previa en América Latina. Del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas. El otro derecho No. 40.

http://www.indepaz.org.co/attachments/484_El_otro_derecho_40_%20Consulta%20Previa.pdf [Letzter Zugriff am 20.11.2011]

6. Abstract (Deutsch)

Das Recht auf Konsultationen, und somit auf möglichst weitgehende Partizipation bei administrativen und politischen Angelegenheiten, insbesondere aber bei der Ausbeutung natürlicher Ressourcen auf indigenen Territorien, stellt eine wichtige Forderungen indigener Völker dar. Es ist keine Utopie, von einer derartigen Partizipationsmöglichkeit auszugehen, da ein Mitwirkungsrecht in internationalen Verträgen, insbesondere im ILO-Übereinkommen 169 und der UNO-Deklaration über indigene Völker verankert ist. Obwohl Konsultationen eine Reihe von Anforderungen im Hinblick auf Anwendungsbereich, Zeitpunkt und –dauer, Repräsentativität etc. erfüllen sollen, gibt es heute kaum Richtlinien oder Normen wie diese in der Praxis umgesetzt werden müssen. Dies erklärt auch warum es vor dem Hintergrund ungleicher Machtverhältnisse zwischen den involvierten Akteuren (betroffene Indigene, Staat, Unternehmen, lokale nicht-indigene Bevölkerung, NGOs, etc.) zu vielen Verletzungen dieses Rechts kommt. Partizipation bietet nicht immer Chancen und Vorteile sondern birgt ebenso Risiken für die Betroffenen. Ist eine Konsultation nun ein Mittel für indigene Völker und Gemeinschaften um Rechte zu sichern und die eigenen Interessen zu wahren oder lediglich ein Zugeständnis des Staates, das in der Realität kein Veränderungspotential in sich trägt? Richtig umgesetzt ermöglicht es das Recht auf Konsultationen den involvierten Akteuren gleichberechtigt in einen Dialog zu treten. Die Partizipation von üblicherweise ausgegrenzten Gruppen verbessert nicht nur die interkulturellen Beziehungen sondern führt zu mehr direkter Demokratie.

Die Gewinnung natürlicher Ressourcen wie Mineralien, Holz und Fisch stellt einen wichtigen Bestandteil der chilenischen Wirtschaft dar. Sie hat jedoch ebenso wie die Realisierung von Investitions- und Großprojekten schwere Auswirkungen auf Mensch und Natur. Aufgrund der Folgen aber auch der fehlenden Einbindung der lokalen Bevölkerung – darunter oftmals indigene Gemeinschaften – kommt es immer wieder zu Widerstand gegen die geplanten Maßnahmen und Konflikten zwischen den Akteuren. Obwohl mit dem Ende der Diktatur durch die Verabschiedung des Indianergesetzes 19.253 eine Verbesserung der rechtlichen Situation der indigenen Völker Chiles erreicht wurde, waren die folgenden Jahre der Demokratie aufgrund

der genannten Probleme ernüchternd und enttäuschend. Große Hoffnung wurde von indigener Seite in das ILO-Übereinkommen 169 gelegt, welches nach jahrelangen Debatten 2009 in Kraft trat. Die damit einhergehende Verpflichtung des Staates die indigenen Völker bei Maßnahmen die sie betreffen zu konsultieren wird nur unzureichend erfüllt. Der chilenische Staat stützt sich auf ein Dekret zur Reglementierung der Konsultation und Partizipation der indigenen Völker welches nicht den Standards des ILO-Übereinkommens 169 entspricht. Darüber hinaus verweist er weiterhin auf die Partizipationsmechanismen im Umweltgesetz und den übrigen sektoralen Gesetzen. Diese sind jedoch nicht mit einer Konsultation im Sinne der internationalen Standards gleichzusetzen bzw. nicht vorhanden. Der politische Wille Indigene als gleichberechtigte Akteure zu sehen scheint in Chile nicht vorhanden zu sein. Somit müssen die indigenen Völker des Landes auch weiterhin nicht nur für die Anerkennung des Rechts auf Konsultationen sondern ebenso aller anderen Rechte kämpfen.

7. Abstract (English)

The right to consultation and therefore to broad participation concerning administrative and political actions, but even more the exploitation of natural resources on indigenous territories is an important claim of indigenous peoples. It's not utopistic calling for such participation, given that/since the right to participation is unambiguously rooted in international treaties such as the ILO-Convention 169 and the UN-Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Although consultations have to fulfill a variety of different requirements in terms of *range of application*, point and length of time, representativeness etc., there are hardly any terms of reference or legal norms on how to implement these. Taking into account the unequal power relations among the actors involved, (affected indigenous, state, companies, local non-indigenous population, NGOs etc.), one can understand how a lot of infringements occur on a regular basis. Participation does not only mean possibilities and advantages, but also risks for the affected. Is a consultation an instrument for indigenous peoples and communities to assure their rights and to protect their interests or just a concession by the state without any real potential for change? Implemented the right way, consultations enable the actors involved to equally take

part in a dialogue. The participation of historically marginalized persons may improve intercultural relations and leads to a greater level of direct democracy.

The exploitation of natural resources like minerals, timber and fish represent important pillars of the Chilean economy. Just as the realisation of large-scale and investment projects it has severe impacts on both men and nature. Due to these effects but also due the missing participation of the local population – among them the indigenous communities – there is a lot of resistance against the planned actions and conflicts between the stakeholders. Although the legal situation of the indigenous peoples in Chile has noticeably improved since the indigenous law 19.253 was introduced shortly after the end of the dictatorship, the years of democracy that followed were perceived as disillusioning and disappointing, mainly due to the problems previously described. Indigenous peoples had high hopes in the ILO-Convention 169, which became operative in 2009. However, the obligation of the state to consult indigenous peoples when treating topics that affect them is met deficiently. The Chilean state relies on a decree which regulates the consultation and participation of indigenous peoples and does not correspond to the standards of the ILO-Convention 169. Beyond that the state refers to the mechanisms of participation as part of the environmental law and other sectoral laws. The mentioned mechanisms cannot be compared to a consultation in terms of the ILO-Convention 169 or are non existent. It seems that the political will to accept indigenous peoples as equal partners (partners?) does not exist. Therefore indigenous peoples in Chile have to keep fighting not only for their right to consultation but all the other rights too.

8. Lebenslauf

Markus Toth

geboren am 1. April 1983 in Wien.

Familienstand: ledig

Auhofstrasse 35/6, 1130 Wien

markus_toth@hotmail.com

Berufliche Entwicklung und Auslandsaufenthalte

04/2010-09/2011	Mitarbeiter Projektabrechnung bei Diakonie Flüchtlingsdienst (Kontakt und Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Integrationsfonds und den ProjektleiterInnen der jeweiligen Projekte, Aufbereitung der Projektabrechnungen – Weiterverarbeitung der erfassten Kosten, Sammlung von Belegen etc.)
09/2009 – 02/2010	Forschungsaufenthalt im Zuge der Diplomarbeit in Temuco, Concepción, Santiago de Chile – Chile (Literaturrecherche, Networking mit Menschenrechtsorganisationen und –expertInnen, Interviews mit indigenen Gemeinschaften)
06/2008 – 12/2011	Selbständiger Nachhilfelehrer Spanisch und Englisch, Markus Toth OG bei LernQuadrat OG und Bildungsmanagement GmbH in Wien
08/2007 – 02/2008	Praktikum bei AJAGI A.C. (Menschenrechtsorganisation) in Guadalajara, Mexiko (Fundraising, Übersetzung juristischer Dokumente, Projektplanung, Workshops bei indigenen Gemeinschaften)
08/2006 – 06/2007	Redaktioneller Mitarbeiter im InfoResearchCenter bei WirtschaftsBlatt Verlag AG in Wien (Aktualisierung und Pflege des Archivs, Zusammenarbeit mit Ressort Online, Sendung der Daten an Agenturen)
06/2006 – 08/2006	Voluntär bei Make-a-Wish Foundation in Puerto Vallarta, Mexiko (Eventmanagement, Umsetzung und Gestaltung von Kinderwünschen)
10/2005 – 02/2006	Redaktioneller Mitarbeiter im InfoResearchCenter bei WirtschaftsBlatt Verlag AG in Wien (Aktualisierung und Pflege des Archivs, Zusammenarbeit mit Ressort Online, Sendung der Daten an Agenturen)
03/2005 – 07/2005	Voluntär bei Fundación Ecológica des Hotels Bahia Principe in Quintana Roo, Mexiko (Mitarbeit bei Programmen zum Schutz von Wasserschilddröten und Korallenriffen, Englischlehrer in Grundschule)
10/2002 – 10/2003	Zivildienst als Rettungssanitäter Wiener Rotes Kreuz

Ausbildung:

seit 09/2005	Studium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien
02/2004 – 02/2005	Studium der Translationswissenschaft (Spanisch und Portugiesisch) an der Universität Wien
10/2003 – 01/2004	Fachhochschule für Logistik und Transportmanagement am bfi Wien
1997 - 2002	Schumpeter Handelsakademie BHAK/BHAS Wien 13, Maygasse