

Justus-Liebig-Universität Gießen  
Fachbereich 03: Sozial- und Kulturwissenschaften  
Institut für Politikwissenschaft

---

Dissertation

# **Konfliktiver Extraktivismus**

**Bergbau, Institutionen und sozial-ökologische Konflikte  
in Peru und Kolumbien**

vorgelegt von Quincy Stemmler, M. A.

---

Erstgutachter: Prof. Dr. Stefan Peters  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Jonas Wolff

April 2022

## Abstract

Wissenschaftliche Debatten über den sogenannten Ressourcenfluch (*resource curse*) behandeln sozial-ökologische Konflikte als eine von zahlreichen negativen Konsequenzen eines rohstoffbasierten Entwicklungsmodells, das häufig auch als „Extraktivismus“ tituiert wird. Kritiker:innen wiederum argumentieren, dass es nicht die natürlichen Ressourcen eines Landes seien, die die Probleme verursachten, sondern vielmehr deren Einbettung in einen Kontext „schlechter“ Institutionen. Obwohl diese Begründung zunächst plausibel erscheinen mag, fehlt es solchen Perspektiven meist an analytischer Schärfe sowie empirischen Grundlagen jenseits oberflächlicher Betrachtungen. Ausgehend davon soll die vorliegende Dissertation anhand der Bergbaupolitiken Perus und Kolumbiens detailliert darstellen und erklären, wie unterschiedliche institutionelle Settings in strukturell ähnlichen Ländern, verschiedene Konfliktformen und -intensitäten hervorbringen. Die Arbeit kritisiert vorherrschende Ansätze, die nutzenmaximierende Einstellungen gesellschaftlicher Akteure bereits voraussetzen, und argumentiert, dass diese, aber auch bereits Konzepte natürlicher Ressourcen durch Institutionen sozial konstruiert werden. Dazu werden Analysemethoden des Historischen Institutionalismus sowie eines akteurszentrierten Institutionalismus verwendet. Die Untersuchungen basieren dabei sowohl auf (insbesondere lokalen) Primär- und Sekundärquellen als auch auf leitfadengestützten Expert:inneninterviews.

Es wird argumentiert, dass sich in Peru und Kolumbien neoliberale extraktivistische Entwicklungsmodelle infolge ökonomischer und politischer Krisen in den 1990er-Jahren (Peru) bzw. frühen 2000er-Jahren (Kolumbien) herausgebildet haben, bei denen technokratisch-geprägte „Expert:innen“ Schlüsselfunktionen in den Entscheidungszentren beider Staaten einnahmen. Diese Akteure verfolgen im Zusammenspiel mit den dominanten Eliten ein Wirtschaftsmodell, bei dem ausländische Direktinvestitionen und eine Begrenzung staatlicher Interventionen die zentrale Rolle spielen. Es ergibt sich eine Hegemonie neoliberal-technokratischer Normen unter den staatlichen Akteuren, die dazu führt, dass demokratische Partizipationsprozesse effektiv eingeschränkt werden. Während in Peru staatliche Akteure im Bereich des Bergbaus erfolgreich Partizipation – auf nationaler und lokaler Ebene – beschränken können, was zu verstärkten sozial-ökologischen Konflikten führt, können in Kolumbien starke nicht-technokratische Akteure, wie das Verfassungsgericht, Partizipationsmöglichkeiten ausbauen und sogar eine Pluralität von Naturkonzepten formell institutionalisieren. So werden dort Konflikte häufig friedlich kanalisiert. Nichtsdestotrotz beeinträchtigen parastaatliche Gewaltakteure diese Prozesse und tragen somit dazu bei, das extraktivistische Modell zu stabilisieren und Eliteninteressen in der Abwesenheit des Staates durchzusetzen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit können als Grundlage für praktische Überlegungen zur Vermeidung und Reduzierung sozial-ökologischer Konflikte im Kontext der Ressourcenextraktion fungieren sowie Ausgangspunkt für weitere vergleichende Länderstudien im Sinne eines „*comparative extractivism*“ sein.

## Abstract

Academic debates about the resource curse treat socio-ecological conflicts as one of the many negative consequences of a resource-based development model, often dubbed "extractivism". Critics of this perspective counter that it is not a country's natural resources that are at the root of these problems, but rather their embeddedness in a context of "bad" institutions. Although this reasoning may seem plausible at first, such perspectives usually lack analytical precision and empirical foundations beyond superficial considerations. Taking the mining policies of Peru and Colombia as a starting point, this dissertation aims to discern and explain how different institutional settings in structurally similar countries produce different forms and intensities of conflict. The thesis criticizes prevailing approaches that already presuppose "maximizer" attitudes of social actors and argues that these, but also the concepts of natural resources they assume, are socially constructed by institutions. For this purpose, analytical methods of historical institutionalism and actor-centered institutionalism are used. The research is based on primary and secondary sources (with a special local focus) as well as on semi-structured interviews.

The analysis shows how neoliberal extractivist development models emerged in Peru and Colombia as a result of economic and political crises in the 1990s (Peru) and early 2000s (Colombia), respectively, with technocratic-influenced "experts" assuming key functions in the decision-making centers of both states. In cooperation with the dominant elites, these actors pursue an economic model in which foreign direct investment and limited state intervention play the central role. The result is a hegemony of neoliberal technocratic norms among state actors that effectively limits democratic participation processes. While in Peru, state actors in the mining sector can successfully limit participation – at the national and local levels – leading to increased socio-ecological conflicts, in Colombia, strong non-technocratic actors, such as the Constitutional Court, can expand participation opportunities and even formally institutionalize a plurality of concepts of nature. Thus, conflicts there are often channeled peacefully. Nonetheless, armed parastatal actors interfere with these processes and thus help stabilize the extractivist model and enforce elite interests in the absence of the state.

The results of this work provide a foundation for practical considerations on how to avoid and reduce socio-ecological conflicts in the context of resource extraction, as well as a starting point for further comparative country studies in the line of "comparative extractivism."

## Resumen

Los debates académicos sobre la llamada maldición de los recursos tratan los conflictos socioambientales como una de las muchas consecuencias negativas de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos, a menudo apodado "extractivismo". Los críticos, en cambio, sostienen que no son los recursos naturales de un país los que causan los problemas, sino su inserción en un contexto de "malas" instituciones. Aunque este razonamiento pueda parecer plausible en un primer momento, tales perspectivas suelen carecer de agudeza analítica y de fundamentos empíricos que vayan más allá de consideraciones superficiales. Tomando como punto de partida las políticas mineras de Perú y Colombia, esta disertación pretende detallar y explicar cómo diferentes escenarios institucionales, en países estructuralmente similares, producen diferentes formas e intensidades de conflicto. La tesis crítica los enfoques predominantes que ya presuponen actitudes de maximizadores por parte de los actores sociales y argumenta que ellos, al igual que los conceptos de recursos naturales, son construidos socialmente por las instituciones. Para ello, se utilizan los métodos analíticos del institucionalismo histórico y del institucionalismo centrado en los actores. La investigación se basa en fuentes primarias y secundarias (especialmente locales), así como en entrevistas semi-estructuradas.

Se argumenta que los modelos de desarrollo extractivistas neoliberales surgieron en Perú y Colombia como resultado de las crisis económicas y políticas de los años 90 (Perú) y principios de los 2000 (Colombia). Durante este periodo "expertos" tecnócratas asumían funciones clave en los centros de toma de decisiones de ambos países. Estos actores, junto con las élites dominantes, persiguen un modelo económico en el que la inversión extranjera directa y la limitación de la intervención estatal desempeñan el papel central. El resultado es una hegemonía de las normas neoliberales-tecnocráticas entre los actores estatales, que busca limitar los procesos de participación democrática. En Perú los actores estatales del sector minero logran restringir la participación – a escala nacional y local –, lo que conduce a un aumento de los conflictos socioambientales. Por otro lado en Colombia fuertes actores no tecnocráticos, como la Corte Constitucional, pueden ampliar las oportunidades de participación e incluso institucionalizar formalmente una pluralidad de conceptos de naturaleza. Por ello, los conflictos suelen encauzarse pacíficamente. Sin embargo, los actores paraestatales interfieren en estos procesos y contribuyen así a estabilizar el modelo extractivista y a imponer los intereses de las élites en ausencia del Estado.

Los resultados de este trabajo pueden servir de base para consideraciones prácticas sobre cómo evitar y reducir los conflictos socioambientales en el contexto de la extracción de recursos, así como de punto de partida para otros estudios comparativos de países en el sentido del "extractivismo comparativo".

## Danksagung

Eine Dissertation ist – obschon eine im wissenschaftlichen Sinne eigenständig angefertigte Arbeit – ein Produkt kollektiver Bemühungen. Dazu gehört sicherlich der fachliche Austausch mit anderen Wissenschaftler:innen, aber auch organisatorische Hilfe und emotionale Unterstützung durch Freund:innen und Familie. Dementsprechend soll hier zunächst einigen Personen Dank gezollt werden.

Mein Dank gilt zu allererst meinem Betreuer Prof. Dr. Stefan Peters, der mich über die Jahre hinweg stets unterstützend begleitet hat – ob in Gießen, Bogotá oder virtuell über die Ferne. Ebenso danke ich meinem Zweitbetreuer, Prof. Dr. Jonas Wolff. In seinem Lateinamerika-Kolloquium an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung konnte ich meine Ideen und *work in progress* des Öfteren vorstellen und erhielt dort wertvolle Kommentare. Vielen Dank an alle Teilnehmenden und Kommentator:innen! Auch in anderen Formaten konnte ich über meine Arbeit reflektieren und diskutieren: Neben zahlreichen Konferenzen und Tagungen halfen mir vor allem die kleinen Schreibgruppen der Doktorand:innen von Prof. Peters sowie des FB03 an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Ich möchte mich ganz besonders bei meinen ‚Mitdoktorandinnen‘ Friederike Alm und Johanna Schafgans für den ständigen wissenschaftlichen Austausch und freundschaftlichen *support* bedanken. Danke auch an Fabian Rasem, Markus Ciesieski, Sonia Kupferschmid und Torben Schwuchow für wertvolle Hinweise und Perspektiven.

*Muchas gracias también a Stephan Gruber, al Prof. Eduardo Dargent y a la Prof. Maritza Paredes por conectarme con el mundo académico peruano. Igualmente quiero agradecer al Grupo Interdisciplinario de Investigación en Conflictos y Desigualdades Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú – especialmente a la Prof. Narda Henríquez y Omar Coronel – por darme un espacio de intercambio y debate científico.*

*Además, muchas gracias a todxs lxs que me apoyaron en mis investigaciones de campo y que me proveyeron con contactos valiosos – más notablemente Nestor Ocampo, Fernando Patzy, el Prof. Julio Fierro y Raquel Neyra. Gracias también a Naru Ruíz por su ayuda con las transcripciones. Un agradecimiento especial al Maestro Marle Livaque y a su familia por recibirme tan calurosamente en Celendín. De igual manera agradezco a todxs lxs que me contaron sus historias y para quienes lo que se presenta aquí en esta tesis desde una perspectiva científica es su realidad vivida.*

Ich möchte mich von ganzem Herzen bei meinen Eltern, Susanne und Mark, bedanken, die mich in jeglicher Hinsicht unterstützten und mir stets mit ganzem Einsatz – ob nah oder fern – zur Seite standen. Danke für Korrekturlesen, kluge Ratschläge und emotionalen Beistand! Nun möchte ich mich für die Widmungen in ihren Dissertationen an mein junges Ich vor 30 Jahren hier revanchieren. *También quiero agradecer a mis suegros, Maritza y Alberto, que me apoyaron tanto y siempre estaban ahí para mí. Y finalmente a mi esposa Cristina: ¡Gracias por siempre creer en mí, por impulsarme y respaldarme! ¡Gracias por todos tus esfuerzos y tu amor infinito!*

## **Inhaltsverzeichnis**

### *Überblick*

1. Einleitung	12
2. Begriffsbestimmungen: Konflikte und Institutionen	23
3. Rohstoffabhängigkeit, sozial-ökologische Konflikte und die Rolle von Institutionen	39
4. Forschungsdesign und Methodik	58
5. Historisch-vergleichende Analyse: Die Entstehung des modernen (Bergbau-)Extraktivismus in Peru und Kolumbien	78
6. Akteursanalyse: Bergbau, Institutionen und sozial-ökologische Konflikte in Peru und Kolumbien	156
7. Erweiterte Falldiskussion: Bergbau-Extraktivismus in Bolivien und Kanada	335
8. Konklusionen	356
Quellenverzeichnisse	377
Annex	407
Eigenständigkeitserklärung	416

1. Einleitung .....	12
1.1. Rohstoffextraktion und sozial-ökologische Konflikte – eine Frage der Institutionen? .....	12
1.2. Fragestellung und Aufbau der Arbeit .....	20
2. Begriffsbestimmungen: Konflikte und Institutionen .....	23
2.1. Konflikt .....	23
2.1.1. Konfliktbegriff, Konflikteskalation und Gewalt .....	23
2.1.2. Konflikte um Natur .....	26
2.1.3. Bergbaukonflikte als sozial-ökologische Konflikte .....	28
2.2. Institutionen .....	31
2.2.1. Neo-Institutionalismus .....	31
2.2.2. Institutionen und Akteure im Historischen Institutionalismus .....	34
2.3. Konflikte und Institutionen .....	36
3. Rohstoffabhängigkeit, sozial-ökologische Konflikte und die Rolle von Institutionen .....	39
3.1. Rohstoffabhängigkeit und Konflikte .....	39
3.1.1. Ressourcen-Konflikt-Hypothese .....	40
3.1.2. Rohstoffabhängigkeit und Institutionen .....	43
3.2. (Neo-)Extraktivismus: Ressourcenpolitik und Diskurs in Lateinamerika .....	48
3.2.1. Neue und alte Extraktivismen .....	49
3.2.2. Konfliktiver Extraktivismus .....	52
3.3. Zwischenfazit: Konflikte und Institutionen in rohstoffabhängigen Staaten .....	55
4. Forschungsdesign und Methodik .....	58
4.1. Vergleich und Fallauswahl .....	58
4.1.1. Vergleichende small-N-Länderstudie .....	58
4.1.2. Fallauswahl .....	59
4.1.2.1. Länderprofil Peru .....	60
4.1.2.2. Länderprofil Kolumbien .....	62
4.1.2.3. Illustrative Konfliktbeispiele: Yanacocha/Conga, Las Bambas, La Colosa, Cerrejón .....	64
4.1.2.4. Erweiterte Falldiskussion: Bolivien und Kanada .....	66
4.2. Analysemethoden .....	67
4.2.1. Historisch-vergleichende Analyse .....	67
4.2.2. Akteursanalyse .....	68
4.2.3. Akteure und Konflikte .....	70
4.3. Operationalisierung .....	71

4.3.1. Analysedimensionen.....	71
4.3.2. Akteure.....	72
4.3.3. Institutionen.....	73
4.4. Empirische Datenerhebung: Qualitative Expert:innen-Interviews.....	75
5. Historisch-vergleichende Analyse: Die Entstehung des modernen (Bergbau-)Extraktivismus in Peru und Kolumbien.....	78
5.1. Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus.....	78
5.1.1. Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension in Peru: Prekäre Demokratisierung.....	79
5.1.1.1. Vorgeschichte bis 1968: Herrschaft der Oligarchen.....	79
5.1.1.2. „Revolutionäre“ Militärregierung ab 1968.....	81
5.1.1.3. Krise der Demokratie und bewaffneter Konflikt 1980-1990.....	83
5.1.1.4. Ära Fujimori 1990-2000.....	85
5.1.1.5. Längste demokratische Periode in der peruanischen Geschichte seit 2001...87	
5.1.2. Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension in Kolumbien: Ewiger Konflikt?.....	91
5.1.2.1. Vorgeschichte bis 1974: Fragmentierte Staatlichkeit.....	91
5.1.2.2. Der aufflammende Konflikt 1974-1991.....	93
5.1.2.3. Zwischen Frieden und Eskalation 1991-2002.....	95
5.1.2.4. „Demokratische Sicherheit“ 2002-2010.....	98
5.1.2.5. Neue Wege: Friedensverhandlungen und Deeskalation 2010-2016.....	99
5.1.2.6. Pos-acuerdo: Neue Chancen, alte Herausforderungen ab 2016.....	102
5.1.3. Vergleich der Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien.....	106
5.2. Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus.....	109
5.2.1. Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension in Peru: Vom Wirtschaftsliberalismus zum entwicklungsstaatlichen Nationalismus und wieder zurück.....	109
5.2.1.1. Vorgeschichte bis 1968: Die ewige Bergbaunation.....	109
5.2.1.2. Militärregierung und Staatskapitalismus 1968-1980.....	111
5.2.1.3. Offene Krise und Hyperinflation 1980-1990.....	113
5.2.1.4. „Fujishock“ und neoliberale Öffnung 1990-2000.....	114
5.2.1.5. Seit 2000: Neoliberaler Musterschüler.....	117
5.2.2. Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien: Agrarstaat mit „Bergbau-Lokomotive“.....	121
5.2.2.1. Vorgeschichte bis 1974: Vom Mythos ‚El Dorado‘ zum modernen Entwicklungsstaat.....	121
5.2.2.2. Krise des Entwicklungsstaats 1974-1991.....	124
5.2.2.3. Apertura und neoliberaler Extraktivismus 1991-2010.....	125

5.2.2.4. Ab 2010: Locomotora minera .....	129
5.2.3. Vergleich der Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien .....	131
5.3. Transformationen in der ökologischen Dimension des Bergbaus .....	135
5.3.1 Transformationen in der ökologischen Dimension in Peru: Spätzünder der Umweltregulierung .....	135
5.3.1.1. Vorgeschichte bis 1968: Frühformen des Umweltschutzes .....	135
5.3.1.2. Erste Umweltschutzinstitutionen 1968-1990 .....	136
5.3.1.3. Aufbau eines institutionellen Rahmens für den Umweltschutz unter Fujimori 1990-2000 .....	138
5.3.1.4. Ab 2000: Reformbemühungen zur Stärkung des Umweltschutzes.....	141
5.3.2. Transformationen in der ökologischen Dimension in Kolumbien: Regionaler Vorreiter des Umweltschutzes.....	144
5.3.2.1. Bis 1974: Aufbau erster Umweltschutzinstitutionen .....	144
5.3.2.2. Aufbau einer allgemeinen Umweltregulierung 1974-1991.....	145
5.3.2.3. Von der „grünen“ Verfassung zum umfänglichen Umweltschutz-Regime 1991-2002 .....	147
5.3.2.4. Seit 2002: Schwächung der Umweltregulierung zugunsten einer gesteigerten Extraktion.....	149
5.3.3. Vergleich der Transformationen in der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien .....	153
6. Akteursanalyse: Bergbau, Institutionen und sozial-ökologische Konflikte in Peru und Kolumbien .....	156
6.1. Die politisch-partizipative Dimension des Bergbaus .....	156
6.1.1. Die politisch-partizipative Dimension des Bergbaus in Peru: Protest als Mittel der Partizipation .....	157
6.1.1.1. Nationale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru: Herrschaft der Expert:innen.....	157
6.1.1.2. Lokale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru: Zwischen Dialog und Repression.....	170
6.1.2. Die politisch-partizipative Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Regieren ohne Staat.....	189
6.1.2.1. Nationale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Elitengeführter Extraktivismus .....	189
6.1.2.2. Lokale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Zwischen Partizipation und Grauzonen der Gewalt .....	200
6.1.3. Vergleich der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien.....	220
6.2. Die polit-ökonomische Dimension des Bergbaus .....	224
6.2.1. Die polit-ökonomische Dimension des Bergbaus in Peru: Ein globaler Bergbaugigant .....	224

6.2.1.1. Nationale Ebene der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru: Der neoliberale Bergbau-Boom .....	224
6.2.1.2. Lokale Ebene der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru: Bergbauunternehmen als „kleine Wirtschaftsministerien“ .....	236
6.2.2. Die polit-ökonomische Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Gescheiterte „Bergbau-Lokomotive“ .....	255
6.2.2.1 Nationale Ebene der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Zwischen Petrostaat und Bergbaunation .....	255
6.2.2.2 Lokale Ebene der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien: Rivalität der Wirtschaftsformen .....	267
6.2.3 Vergleich der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien .....	284
6.3. Die Ökologische Dimension des Bergbaus .....	288
6.3.1 Die Ökologische Dimension des Bergbaus in Peru: Zwischen Prekarität und Innovation .....	288
6.3.1.1 Nationale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru: Zentralisierung des Umweltschutzes .....	289
6.3.1.2 Lokale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru: Technifizierung der Diskurse .....	294
6.3.2 Die Ökologische Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Grüne Verfassung ‚ohne Zähne‘ .....	310
6.3.2.1 Nationale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Umweltschutzbehörden als „Anhängsel des Bergbauministeriums“? .....	310
6.3.2.2. Lokale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Zwischen Hegemonie und pluralen Naturverhältnissen .....	316
6.3.3 Vergleich der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien ...	332
7. Erweiterte Falldiskussion: Bergbau-Extraktivismus in Bolivien und Kanada .....	335
7.1. Bolivien: Bergbauland des buen vivir oder gescheitertes Alternativmodell? .....	337
7.2. Kanada: Bergbaumetropole der Welt .....	345
7.3. Analyse und erweiterte Falldiskussion .....	352
8. Konklusionen .....	356
8.1 Forschungsergebnisse: Institutionen als Konfliktgestalterinnen .....	356
8.1.1. Fallbezogene Ergebnisse .....	358
8.1.1.1 Neoliberaler Bergbau-Extraktivismus als Ergebnis historischer critical junctures .....	358
8.1.1.2. Normen erhalten den Extraktivismus aufrecht .....	361
8.1.1.3. Institutionen können Bergbaukonflikte kanalisieren oder verschärfen.....	364
8.1.2. Allgemeine theoretische Schlussfolgerungen .....	367

8.1.2.1. Sozial-ökologische Konflikte in rohstoffabhängigen Staaten werden maßgeblich von institutionellen Konstellationen beeinflusst .....	367
8.1.2.2 Interessen werden durch soziale Normen geprägt .....	369
8.2. Ausblick.....	372
8.2.1. Vergleichende Extraktivismus-Forschung .....	373
8.2.2. Extraktivismus Post-Covid.....	375
Quellenverzeichnisse .....	377
i. Literaturverzeichnis .....	377
ii. Datenbanken und Webressourcen .....	402
iii. Expert:inneninterviews .....	404
Annex.....	407
i. Abkürzungsverzeichnis.....	407
ii. Personenverzeichnis.....	412
iii. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....	413
Eigenständigkeitserklärung.....	416

## 1. Einleitung

### 1.1. Rohstoffextraktion und sozial-ökologische Konflikte – eine Frage der Institutionen?

„[E]ine Mine zu beherbergen bedeutet, deinem Unglück zu begegnen, nicht nur als individuelle Person, sondern als Gesellschaft im Allgemeinen.“<sup>1</sup> (Interview Salazar)

„Es ist egal, ob du Bergbau betreibst oder Brot verkaufst. Wenn es deinem Nachbarn schlecht geht und du durch's Brotverkaufen Millionär wirst, dann entsteht natürlich ein Konflikt.“<sup>2</sup> (Interview Zamora)

Der Bergbau gilt wie kaum eine andere ökonomische Aktivität als durch und durch schmutzige Industrie. Riesige Tagebau-Anlagen, die ganze Täler vereinnahmen; Klärbecken voller giftiger Grubenwässer, die lokale Ökosysteme bedrohen; oder von informellen Goldsucher:innen in ‚Mondlandschaften‘<sup>3</sup> konvertierte Urwaldgebiete: Bilder wie diese tauchen immer wieder in den Medien auf, wenn über Probleme dieses Sektors berichtet wird. Nicht verwunderlich erscheint es da, dass der Bergbau regelmäßig zu sozialen Konflikten führt. Weltweit zählt der *Environmental Justice Atlas*<sup>4</sup> 707 Bergbaukonflikte (EJAtlas 2022) – 336, also knapp die Hälfte davon, in Lateinamerika und der Karibik. Dabei kamen in der Region 25 Menschen allein im Jahr 2019 ums Leben (Global Witness 2021).

---

<sup>1</sup> *Acoger a una mina es encontrar tu desgracia, no solamente como persona, sino también con la sociedad en general.* – Interview mit Pablo Salazar (bergbaukritischer Aktivist, aktiv in Ancash) am 21.06.2019 in Lima.

<sup>2</sup> *No importa si lo que haces es minería o lo que haces es vender pan, pero cuando el vecino tuyo está pasándola mal y tú estás millonario por vender pan, pues, obviamente siempre se va a generar un conflicto.* – Interview mit Ana María Zamora (Vizepräsidentin der *Asociación Colombiana de Minería*) am 08.11.2021 per Videotelefonie.

<sup>3</sup> Einfache Anführungszeichen für Bildsprache/Umgangssprache/einschlägige Begriffe, doppelte Anführungszeichen für Zitate.

<sup>4</sup> Fremdsprachige Begriffe und Organisationsnamen werden kursiv gesetzt – Fremdwörter ausgenommen.

Angesichts dieser Zahlen scheinen die 2021 und 2022 erreichten Rekordwerte<sup>5</sup> der Metallpreise Anlass zur Besorgnis zu geben. Die Covid-19-Pandemie hat dabei einen doppelten Effekt auf den Rohstoff-Welthandel: Zum einen steigern Konjunkturprogramme des Globalen Nordens die Nachfrage nach Mineralien. Beobachter:innen sprechen bereits von einem neuen „Superzyklus“ der Rohstoffpreise wie zuletzt von 2003 bis 2014 (vgl. Hume & Terazono 2021). Zum anderen sind Regierungen des Globalen Südens daran interessiert, schnell an finanzielle Mittel zur Überwindung der dort besonders drastisch ausfallenden Wirtschaftskrisen zu gelangen und treiben für die rasche Generierung von Staatseinnahmen die Extraktion natürlicher Ressourcen<sup>6</sup> voran. Diese beiden Effekte sowie die langsam aber stetig voranschreitende globale Energiewende, die im Rahmen der Konjunkturprogramme<sup>7</sup> ebenfalls neuen An Schub erhält, lassen vermuten, dass die weltweite Rohstoffausbeutung in den kommenden Jahren eine deutliche Expansion erleben wird.

Deutet sich also angesichts dieser Entwicklungen bereits die nächste Welle von Extraktionskonflikten an? Oder sind solche Konflikte durch eine bedachte Rohstoffpolitik vermeidbar? Schnell wird bei solchen Überlegungen auf das Narrativ des ‚*resource curse*‘ zurückgegriffen. Die These des *resource curse* geht davon aus, dass der Reichtum an (nicht-erneuerbaren) natürlichen Ressourcen überwiegend negative Konsequenzen für ein Land oder eine Region mit sich bringt (Überblick: Abubakr et al. 2017). Es entsteht eine Abhängigkeit von den Rohstoffen, die sich in geringen Wachstumsraten (Gelb 1988; Auty 1993; Sachs & Warner 1995), politischem Autoritarismus (Ross 2001; McFerson 2010), sozialer Ungleichheit (Ross 2006; Goderis & Malone 2008), Korruption (Iimi 2007) sowie sozialen Konflikten und sogar Bürgerkriegen (Klassisch: Collier & Hoeffler 2004) artikulieren kann. Kritiker:innen der These verweisen zumeist darauf, dass es nicht die natürlichen Ressourcen selbst seien, die die Probleme produzieren, sondern „schlechte“ bzw. „schwache“

---

<sup>5</sup> 2021 erreichten mehrere Metallpreise ihre Allzeit-Höchstwerte: Am 10. Mai stieg der Kupferpreis auf 10.724 USD pro Tonne und am 16. Juli kletterte der Eisenpreis auf 220 USD pro Tonne. Am 10. Februar 2022 gelangte der Zinnpreis mit 44.443 USD pro Tonne auf seinen vorläufigen Höhepunkt. Der Goldpreis erreichte in der Pandemie ebenfalls seinen Rekord: Am 7. August 2020 kostete die Feinunze 2.075 USD und blieb danach bis 2022 auf konstant hohem Niveau (Business Insider 2022).

<sup>6</sup> Im Deutschen geläufig synonym mit ‚Rohstoffen‘ (vgl. Mildner et al. 2011b: 11). Beide Begriffe werden in dieser Arbeit sinngleich verwendet.

<sup>7</sup> Man denke hier an den *European Green Deal*, aber auch an das Infrastruktur-Paket unter US-Präsident Joe Biden. Die Suche der westlichen Staatengemeinschaft nach einer Energieunabhängigkeit von Russland im Zuge des Ukraine-Kriegs 2022 könnte solche Investitionen beschleunigen und noch weitere folgen lassen.

Institutionen (Mehlum et al. 2006; Menaldo 2016). Rohstoffe könnten also positive Effekte für ein Land mit sich bringen, vorausgesetzt „gute“ bzw. „starke“ Institutionen lenken dieses Potenzial in die richtigen Bahnen. Damit reihen sich diese Forscher:innen in eine breitere Debatte neuer institutionenzentrierter Ansätze der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften über die Effekte von Institutionen auf Wachstum und Wohlstand ein (North 1990; Harris et al. 1997; Hall & Soskice 2001; Acemoglu & Robinson 2012). Ressourcenabhängigkeit habe dabei negative Effekte auf entwicklungsfördernde Institutionen und begünstige wachstumshemmende Institutionen (Sala-i-Martin & Subramanian 2003; Iimi 2007; Frankel 2012). Auch die demokratieförderlichen oder -hindernden Effekte von Institutionen in Rohstoffstaaten wurden untersucht (Arezki & Brückner 2009). Im Hinblick auf die Konflikthypothese des *resource curse* argumentiert Fearon (2005) mit den Daten von Collier & Hoeffler (2004), dass nicht „Gier“ nach der Rohstoffaneignung Konflikte verursache, sondern die „Schwäche“ von Institutionen, indem sie die Möglichkeit zur raschen Kontrollübernahme des Staates und somit der Rentenaneignung<sup>8</sup> begünstigt. Basedau et al. (2010) können in einer Studie mit Erdölstaaten und einem breiteren Konfliktbegriff, der auch kleinere Konflikte mit einbezieht einen Zusammenhang zwischen „schwachen“ Institutionen und Konflikten erkennen.

Sexton (2020: 642) bescheinigt solchen Erklärungsansätzen, dass *„although the literature suggests broadly that ‘institutions matter’ for resolving this type of resource curse, there has been limited examination of how this may work in detail“*. Die Kausalbeziehung zwischen *resource curse*-Phänomenen und Institutionen bleibt in empirischen Studien meist an der Oberfläche. Wenn empirische Abweichungen vom Fluch mit „guten“ oder „starken“ Institutionen begründet werden, fehlt häufig eine Erklärung, warum sich diese in einem spezifischen Kontext überhaupt erst herausbilden. Auch droht die Dichotomie guter/schlechter bzw. starker/schwacher Institutionen als Erklärungsmuster in der *resource curse*-Debatte des Öfteren ins Tautologische abzugleiten. So kritisiert etwa Chang (2011), dass viele solcher institutionenzentrierter Erklärungsansätze daran scheiterten zu erklären, warum „gute Institutionen“ wohlhabende und stabile Gesellschaften hervorbringen würden und nicht umgekehrt wohlhabende, stabile Gesellschaften gute Institutionen kreieren. Dabei bietet die Institutionenforschung in den Sozialwissenschaften auch in jüngster Zeit fruchtbare Debatten, die doch deutlich in die theoretische Tiefe gehen und komplexere Verständnisse von

---

<sup>8</sup> ‚Rente‘ ist in diesem Kontext als ständiges Einkommen aus dem Rohstoffverkauf zu verstehen (*resource rent*). Detaillierte Diskussion von ‚Rentenökonomien‘ in 3.1.2.

Institutionen liefern (Überblick: Scott 2008; Schmidt 2008; Mahoney & Thelen 2009; Mackay et al. 2011; Suddaby 2015;).

Allgemein lässt sich beobachten, dass im Kontext dieser Diskussionen soziale Konflikte um Umweltbelange meist vernachlässigt werden. Vielmehr betrachtet die Sozialforschung Konflikte und Rohstoffe unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten: So beschränken auch Abubakr et al. (2017: 126) im Zuge ihrer Literaturstudie zum *resource curse* den Forschungsstand zum Thema *resource curse* und Konflikte darauf, dass „[w]indfall resource revenues are also considered a main cause for conflict between domestic stakeholders such as politicians, local tribes, and citizens more broadly“. Man kann also auf die Forschung übertragen, was Schneckener (2014: 12) für die Politik postuliert:

„In der einen oder anderen Weise unterliegt Ressourcen- und Rohstoffpolitik einem Prozess der Securitization ("Versicherheitlichung"). Soll heißen: Sicherheitspolitische Bezüge und Erwägungen erhalten – ungeachtet relevanter sozialer, ökonomischer und ökologischer Aspekte – einen übergeordneten Stellenwert, der politisch handlungsleitend wird.“

Dadurch droht nicht nur eine verengte Sicht auf ein breites Feld von Phänomenen, sondern häufig auch eine Verkennung des Konfliktgegenstandes an sich. Denn bereits seit längerem weisen Vertreter:innen der Sozialen und Politischen Ökologie darauf hin, dass natürliche Ressourcen keine der Gesellschaft außenstehenden Objekte sind (Görg 1999; Watts 2002; Wissen 2011; Robbins 2012). Vielmehr seien sie sozial konstruiert und in gesellschaftliche Machtstrukturen eingebettet. Dem versuchen viele Autor:innen Rechnung zu tragen, indem sie kleinere Konflikte im Kontext der Rohstoffextraktion als ‚sozial-ökologische‘<sup>9</sup> Konflikte bezeichnen (Duárez 2012; Huamaní et al. 2012; Paredes et al. 2013; Saade 2013; Damonte & Vila 2014; Gómez & Eschenhagen 2014; Vélez-Torres & Ruiz-Torres 2015; Burchardt & Peters 2017; Merino 2020). Dietz & Engels (2014:74) kommen zu dem Schluss, dass sozial-ökologische Konflikte als komplexe „Konflikte um Natur“ verstanden werden müssen, die sich nicht kategorial auf rein „soziale, politische, ökonomische oder sozial-ökologische“ Elemente reduzieren lassen (Dietz & Engels 2014: 74). Sie müssen also analytisch mehrere Dimensionen der Rohstoffextraktion mit einbeziehen.

---

<sup>9</sup> Spanisch: *conflictos socioambientales*

Während sozial-ökologische Konflikte innerhalb der *resource curse*-Debatte also noch untererforscht scheinen, sind sie im sich vor allem auf Lateinamerika beziehenden Extraktivismus-Diskurs zentraler Bestandteil (einschlägige Sammelbände: Svampa & Antonelli 2009; Bebbington 2012c; Hoetmer et al. 2013; Göbel & Ulloa 2014; Engels & Dietz 2017b; Ruiz Ruiz et al. 2018). ‚Extraktivismus‘ beschreibt in diesem Kontext „ein wachstumsorientiertes Entwicklungsmodell, das auf der Ausbeutung von Rohstoffen zum Zweck des Exports und der (teilweisen) staatlichen Aneignung und Verteilung von Rohstoffrenten beruht“ (Burchardt & Dietz 2013: 181). Im Zentrum der Debatten stehen dabei neue und alte Formen dieses Entwicklungsmodells, das mit der Rohstoffpreis-Hochphase der 2000er-Jahre auf dem Subkontinent einen Aufschwung erlebte und kurzfristig enormes wirtschaftliches Wachstum für die Region produzierte (Gudynas 2009; Acosta 2012; FDCL & RLS 2012; Burchardt & Dietz 2013; Arsel et al. 2016; Azamar-Alonso & Azamar-Alonso 2016; Peters & Burchardt 2017; Peters 2019a; Svampa 2019).

Bereits in seinem emblematischen Aufsatz *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*<sup>10</sup> nennt Gudynas (2009) „Bürgerkonflikte“<sup>11</sup> als Konsequenz „sozial-ökologischer Effekte“ als eines der großen Probleme, die der Extraktivismus mit sich bringe. Extraktivismuskritische Diskurse fanden bald auch Einzug in die lateinamerikanische Politik und wurden gerade von progressiven Regierungen vereinnahmt<sup>12</sup> (vgl. Cortez 2017). Nichtsdestotrotz überwog dort ein ‚Rohstoffoptimismus‘, der jedoch bald evident werden ließ, dass selbst eine „neo-extraktivistische“<sup>13</sup> Umverteilungspolitik sozial-ökologische Konflikte nicht verhindern konnte, sondern im Gegenteil diese Konflikte weiter entfachte (Arellano-Yanguas 2011; Andreucci & Radhuber 2017). So löst der Extraktivismus des 21. Jahrhunderts nicht die Probleme des *resource curse*, sondern schafft lediglich neue Gewinner:innen und Verlierer:innen (Domínguez & Caría 2014; Burchardt & Peters 2017; Valenzuela 2020).

---

<sup>10</sup> Zehn dringende Thesen zum neuen Extraktivismus

<sup>11</sup> *conflictos ciudadanos*

<sup>12</sup> Alternativkonzepte wie das (Post-)Entwicklungsziel eines „guten Lebens“ (*buen vivir*) jenseits der Rohstoffabhängigkeit fanden etwa Einzug in die Verfassungen Ecuadors (2008) und Boliviens (2009). Allerdings übersetzten sich diese Ideale nicht in tatsächliche Reformen zur Überwindung des Entwicklungsmodells.

<sup>13</sup> Ein Begriff, der von einigen sowohl für die Politikausrichtung der gesamten Region (Svampa 2013; Bebbington et al. 2015) als auch von manchen ausschließlich für die Linksregierungen der sogenannten „*pink tide*“ verwendet wurden (Acosta 2012; Burchardt & Dietz 2014; Peters 2019b). Eine detaillierte Begriffsdiskussion erfolgt in 3.2.1.

Dem auf Lateinamerika zentrierten wissenschaftlichen Extraktivismus-Diskurs gelingt es währenddessen nicht, jenseits einschlägiger Fallstudien zu einzelnen Konflikten (eine Auswahl: De Echave 2005, 2009; Bebbington 2007, 2012b; Alvarado Merino 2008; Salas Carreño 2008; Gil 2009; Arellano-Yanguas 2011; De Echave & Diez 2013; Li 2015; Dietz 2017c; Duárez Mendoza 2018; Montoya-Domínguez 2018), tiefergehende strukturelle Erklärungsmuster für die Ursache der mit ihm verbundenen sozial-ökologischen Konflikte anzubieten. Burchardt & Dietz (2013: 184) beschreiben die Situation, die auch noch neun Jahre später aktuell erscheint:

„Schließlich finden sich in der Literatur zunehmend Analysen zu den konfliktiven territorialen Auswirkungen des Extraktivismus sowie zum Aufkommen daraus entstehender Protestbewegungen. Sie geben erste wichtige Hinweise auf das Wechselverhältnis von Extraktivismus, sozial-ökologischen Problemlagen und Demokratie. Eine systematische Analyse dieses Verhältnisses steht jedoch noch aus und kann auch hier nur als Forschungsaufgabe benannt werden.“

Existierende systematische Untersuchungsansätze struktureller Bedingungen sozial-ökologischer Konflikte bleiben bislang im Rahmen einzelner Nationalstaaten verhaftet (Arellano-Yanguas 2011) oder ignorieren die nationalstaatlich eingebetteten Institutionen vollständig (Haslam & Tanimoune 2016; Conde & Le Billon 2017). Peters (2019a: 408f.) weist stattdessen auf die Vorteile eines Ländervergleichs im Sinne eines „*comparative extractivism*“ hin, um einerseits „*one-size-fits-it-all*-Vorstellungen“ unter den Erklärungsmustern zu vermeiden sowie andererseits auf Grundlage empirischer Fallbeispiele verallgemeinerbare Charakteristika rohstoffabhängiger Gesellschaften erkennen zu können. Dementsprechend möchte die vorliegende Arbeit in diese Lücke systematischer Länderfall-basierter explanativer Studien zu den strukturellen Ursachen sozial-ökologischer Konflikte in extraktivistisch geprägten Staaten stoßen.

Eines der Länder mit den meisten sozial-ökologischen Konflikten in Lateinamerika ist Peru. Die Beobachtungsplattform *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*<sup>14</sup> (OCMAL) zählt für den Andenstaat 46 Bergbaukonflikte (OCMAL 2022). *Global Witness*

---

<sup>14</sup> Beobachtungsstelle für Bergbaukonflikte in Lateinamerika

(2021) zählt für den Zeitraum 2012-2020 27 getötete Bergbaueegner:innen – 19 davon durch staatliche Sicherheitskräfte. Peru gehört damit zu den Ländern der Region mit den meisten Toten in sozial-ökologischen Konflikten (vgl. Betancourt 2016: 37f.). Mittel des zivilen Ungehorsams von Seiten der Zivilbevölkerung wie Straßenblockaden oder Landbesetzungen einerseits treffen auf repressive Taktiken von Polizei und Militär andererseits. Dieses häufig zu beobachtende Muster in Auseinandersetzungen zwischen staatlichen Sicherheitskräften und Protestierenden – soziale Konflikte jeglicher Art betreffend – führte in Peru zu 299 Todesfällen zwischen 2002 und 2019 (Huacasi 2019).

Ein weiteres Land mit einer hohen Zahl an Todesopfern im Kontext von extraktiven Aktivitäten ist Kolumbien. OCMAL (2022) beobachtet dort nur 19 aktive Bergbaukonflikte. *Global Witness* (2021) zufolge waren hier zwischen 2012 und 2020 unter bergbaukritischen Aktivist:innen hingegen 42 Todesopfer zu verzeichnen. Auffällig ist bei dieser deutlich höheren Opferzahl allerdings, dass nur eine Person durch staatliche Sicherheitskräfte getötet wurde – 41 Menschen wurden in diesem Kontext von nicht-staatlichen Akteuren<sup>15</sup> ermordet (ebd.). Zu Gewaltexzessen kommt es hier weniger bei Protesten gegen Extraktionsprojekte selbst, als vielmehr durch die systematische Gewaltausübung parastaatlicher Gewaltakteure. Während Bergbaukonflikte oft auf juristisch-formellem Wege gelöst oder zumindest bearbeitet werden können, sehen sich Umweltschützer:innen und bergbaukritische Aktivist:innen häufig einer allgemeinen Bedrohungslage ausgesetzt, die sich durch Morddrohungen, Vertreibungen und gezielte Tötungen kennzeichnet. So wurden allein im Jahr 2021 in Kolumbien 171 soziale Aktivist:innen ermordet – viele von ihnen Umweltschützer:innen oder Repräsentant:innen indigener und afrokolumbianischer Gemeinden (Indepaz 2021).

Peru und Kolumbien sind demnach zwei Länder, in denen sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Rohstoffextraktion – vor allem Bergbau – und gewaltförmigen sozial-ökologischen Konflikten beobachten lässt. Damit stellen sie klassische empirische Beispiele für die Hypothesen des *resource curse* aber auch der Extraktivismus-Debatte dar. Dennoch äußert sich die Gewaltförmigkeit in beiden Fällen auf sehr unterschiedliche Art und Weise und das, obwohl sich Peru und Kolumbien vor allem durch ihre strukturellen Ähnlichkeiten auszeichnen. Sie können also aus sozialwissenschaftlicher Perspektive als *most similar systems* betrachtet werden (vgl. Lijphart 1971). Nicht nur sind Peru und Kolumbien

---

<sup>15</sup> Der Begriff ‚Akteur‘ wird in dieser Arbeit ausschließlich als Abstraktum verwendet und deswegen nicht gegendert.

geografisch, als unmittelbare Nachbarn und Andenstaaten mit ähnlich großer Landesfläche<sup>16</sup> vergleichbar. Auch in ihrer Rohstoffpolitik verfolgen beide Staaten die gleiche neoliberale extraktivistische Strategie. Diese charakterisiert sich dadurch, dass ausländische Direktinvestitionen mit günstigen Konditionen und Deregulierung in den Rohstoffsektor gelockt werden. In beiden Staaten bildet der Bergbau einen der wichtigsten Exportsektoren<sup>17</sup> bei einer vergleichbaren Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung<sup>18</sup>. Auch sozialpolitisch weisen die beiden Andenstaaten Gemeinsamkeiten auf: Als zwei von wenigen Ländern in Lateinamerika erlebten beide Staaten keinen post-neoliberalen *turn* in der Phase des allgemein als *pink tide* bekannten regionalen Linksrucks der 2000er- und frühen 2010er-Jahre (Überblick: Fernandes & Casas 2014; Boersner 2005; Laclau 2006; Boris 2014; Carillo et al. 2016). Als besonderes Merkmal Kolumbiens wird oft dessen Geschichte des internen bewaffneten Konflikts angeführt, der mit dem Friedensprozess 2016 ein vermeintliches Ende nahm. Aber auch Peru erlebte offiziell bis 2000 einen internen bewaffneten Konflikt mit hoher Opferzahl<sup>19</sup>, der in vielen Landesteilen seine Spuren hinterlassen hat. In beiden Staaten gibt es bis heute aktive Reste von Kombattant:innen-Gruppen. Dementsprechend kann die Post-Konflikt-These die kolumbianische Besonderheit der hohen Mordrate gegenüber sozialen Aktivist:innen und Umweltschützer:innen im Kontext der Rohstoffextraktion im Vergleich zum Nachbarland Peru nicht erklären (vgl. Hamilton 2020).

Ein Vergleich dieser beiden Staaten kann demnach als geeignete empirische Grundlage für eine tiefergehende Analyse ihres institutionellen Gefüges und dessen Auswirkung auf die Intensität sozial-ökologischer Konflikte im Bergbausektor dienen. Im Gegensatz zu vorangegangenen Arbeiten, die sich mit dem Zusammenhang von Institutionen und negativen Auswirkungen eines rohstoffbasierten Entwicklungsmodells befassten (Bulte et al. 2005; Mehlum et al. 2006; Arezki & Van der Ploeg 2007; Brunnschweiler 2008; Sarmidi et al. 2014; Paredes et al. 2013; Orihuela 2013; Amundsen 2014), soll hier ein tieferes Verständnis der Institutionen und ihres Einflusses auf die sozialen Akteure erarbeitet werden. Dabei wird auf

---

<sup>16</sup> Peru 1,29 Mio. km<sup>2</sup>; Kolumbien 1,14 km<sup>2</sup>

<sup>17</sup> Anteil an den Gesamtexporten 2019: Peru – 58,9 Prozent (MINEM 2020b: 14); Kolumbien – 20,8 Prozent (UPME 2021: 142)

<sup>18</sup> Nominelles BIP pro Einwohner (2019): Peru 7.027 USD; Kolumbien: 6.425 USD (World Bank 2022)

<sup>19</sup> Todesopfer durch bewaffneten Konflikt in Peru (1980-2000): 69.280 (CVR 2003); Kolumbien (1964-2016): 262.197 (Romero 2018)

einen erweiterten Institutionenbegriff aus den reichhaltigen und bisher in diesem Kontext unterkomplex zur Anwendung gebrachten neo-institutionalistischen Ansätzen zurückgegriffen, der nicht nur formell verfasste Regelsysteme berücksichtigt, sondern etwa auch informelle Praktiken und soziale Normen mit einschließt (North 1990).

Als „*rules of the game*“ gestalten Institutionen menschliche Interaktionen und kreieren Erwartungs- sowie Interpretationshorizonte für soziale Akteure (ebd.: 3f.). Dabei handeln Akteure innerhalb dieser Regeln nicht immer nach einem nutzenmaximierenden Interesse, denn oft sind es die Institutionen selbst, die ihre Interessen erst formen (Hall & Taylor 1996: 939). Auch Organisationen wie Unternehmen, zivilgesellschaftliche Vereinigungen oder staatliche Behörden können als Akteure agieren, die formellen und informellen Regelsystemen unterworfen sind (Mayntz & Scharpf 1995: 49ff.). Institutionen sind historisch gewachsene Strukturen, die zwar träge, aber doch grundsätzlich wandelbar sind (Thelen 1999). Dementsprechend muss die historische Dimension von Institutionen bei einer tiefgreifenden Analyse ebenfalls mit berücksichtigt werden. Gleichzeitig soll der konkrete Zusammenhang zwischen einem rohstoffbasierten Wachstumsmodell und sozial-ökologischen Konflikten näher unter die Lupe genommen werden. Das soll nicht als eine Erweiterung der Konflikthypothese der *resource curse*-Debatte erfolgen, sondern als systematische Untersuchung des extraktivistischen Entwicklungsmodells und dessen institutioneller Vermitteltheit.

## 1.2. Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Aufbauend auf der oben identifizierten theoretischen Forschungslücke und der empirischen Problemdarstellung der beiden Länderbeispiele ergeben sich folgende Fragestellungen. In Bezug auf die historische Genese institutioneller Konstellationen muss zunächst gefragt werden: **Wie entstanden die Institutionen des heutigen Bergbau-Extraktivismus in Peru und Kolumbien?** Zweitens gilt es für ein tieferes Institutionenverständnis im Kontext eines rohstoffbasierten Entwicklungsmodells herauszufinden: **Wie wirken Institutionen auf gesellschaftliche Akteure im Feld des Bergbau-Extraktivismus?** Und schließlich soll die Kernthese dieser Arbeit ins Blickfeld gerückt werden – die der institutionellen Bedingtheit von sozial-ökologischen Konflikten, weshalb die dritte Frage im Anschluss an die zweite

lautet: **Wie entstehen daraus sozial-ökologische Konflikte?** Diese Fragen sollen anhand einer empirischen Studie der Bergbausektoren in Peru und Kolumbien beantwortet werden.

Der Aufbau dieser Arbeit gestaltet sich wie folgt: Zunächst werden die Grundbegriffe ‚(sozial-ökologischer) Konflikt‘ und ‚Institutionen‘ theoretisch erläutert und miteinander in Bezug gesetzt (Kapitel 2). Danach sollen diese Begriffe sowohl im Zusammenhang mit der *resource curse*-Debatte als auch dem auf Lateinamerika zentrierten Extraktivismus-Diskurs diskutiert werden (Kapitel 3). Dabei werden die oben bereits angedeuteten komplementären Leerstellen dieser Wissenschaftsdiskurse herausgearbeitet. Am Ende dieser Diskussion steht ein theoriebasiertes Zwischenfazit. Aufbauend darauf sollen die Konzepte für den methodischen Ansatz der empirischen Studie der Länderbeispiele Peru und Kolumbien operationalisiert werden (Kapitel 4). Dieser *small-N*-Ländervergleich fungiert theoriegenerierend und setzt sich aus einer historisch-vergleichenden Analyse (Mahoney & Rueschemeyer 2003) sowie einer institutionalistischen Akteursanalyse (Mayntz & Scharpf 1995) zusammen.

Der empirische Teil der Arbeit gliedert sich demnach in zwei Teile: Zunächst rekonstruiert die historisch-vergleichende Analyse die institutionellen Entwicklungen in beiden Staaten (Kapitel 5). Es wird ein Zeitraum von knapp 50 Jahren betrachtet – in Peru ab Beginn der Militärregierung 1968, in Kolumbien seit dem Ende des *Frente Nacional* 1974. Daraufhin wird die Akteursanalyse in Form einer empirisch-qualitativen Studie durchgeführt (Kapitel 6). Letztere beruht auf leitfadeninterviewbasierten Primärdaten, die in eigenen Feldforschungen erhoben wurden sowie auf der umfangreichen, überwiegend lokalen wissenschaftlichen Literatur. Die empirische Forschung musste dabei weitgehend an die Einschränkungen und veränderten Zugangsbedingungen im Rahmen der Covid-19-Pandemie angepasst werden, was eine Modifizierung gewohnter Forschungspraktiken nötig machte (vgl. Nind et al. 2021). Der Hauptteil gliedert sich zur klareren Strukturierung sowie zur Komplexitätsreduktion in drei Analysedimensionen: die politisch-partizipative, die polit-ökonomische und die ökologische Dimension. Anschließend an den Ländervergleich Peru-Kolumbien werden die Forschungsergebnisse in einer erweiterten Falldiskussion mit den Länderbeispielen Bolivien und Kanada in Verbindung gebracht und diskutiert (Kapitel 7). Dieses auf Sekundärliteratur aufbauende Kapitel, dient als vorläufiger Theorietest sowie der Verdeutlichung bzw. Verallgemeinerung der aus der empirischen Analyse in Kapitel 5 und 6 gewonnenen Erkenntnisse.

Im Schlussteil (Kapitel 8) werden die Ergebnisse rekapituliert und in den Kontext der oben erwähnten wissenschaftlichen Debatten gestellt. Es wird argumentiert, dass sozial-ökologische Konflikte aus institutionellen Konstellationen hervorgehen. Dabei stehen sich unter den Akteuren in rohstoffabhängigen Staaten keine präformierten, rein auf Nutzenmaximierung ausgelegten Interessen gegenüber. Vielmehr werden diese durch historisch gewachsene soziale Normen entscheidend geformt. Schließlich soll ein Ausblick auf mögliche künftige Forschungsfragen und -felder gegeben werden, die sich aus dieser Arbeit ergeben.

## 2. Begriffsbestimmungen: Konflikte und Institutionen

Nachdem in der Einleitung die Notwendigkeit einer eingehenden empirischen Analyse des Zusammenhangs von Institutionen und sozial-ökologischen Konflikten in extraktivistisch geprägten Staaten dargelegt wurde, dient das folgende Kapitel der Definition der Begriffe ‚Konflikt‘ und ‚Institutionen‘, die den Fragestellungen dieser Arbeit zugrundeliegen. Die Begriffe werden anschließend auf Grundlage theoretischer Überlegungen zueinander in Bezug gesetzt. Zusätzlich sollen die Spezifika eines ‚Bergbaukonflikts‘ herausgearbeitet werden.

### 2.1. Konflikt

Konflikte sind normale Bestandteile gesellschaftlicher Interaktion. Dabei variieren sie erheblich in der Art und Weise oder der Intensität (und damit verbunden der Gewaltförmigkeit), in der sie ausgetragen werden. Konflikte um Natur stellen hier eine besondere Form des Konflikts dar. Dabei wird deutlich, dass in der empirischen Forschung sozial-ökologische Konflikte im Bereich des Bergbaus oft losgelöst von den reichhaltigen Debatten um den Konfliktbegriff in den Sozialwissenschaften behandelt werden und so meist unscharf wirken.

#### 2.1.1. Konfliktbegriff, Konflikteskalation und Gewalt

Der Konfliktbegriff ist, obwohl zwar einer der „schillerndsten“ Begriffe in den Sozialwissenschaften, gleichzeitig einer der „widersprüchlichsten“ (Bronacker & Imbusch 2005: 67). Konflikte können zunächst allgemein als „soziales Handeln, das durch Macht und Interessen strukturiert wird“, definiert werden (Dietz & Engels 2014: 82). Im Gegensatz zur Kooperation unterscheidet sich dieses Handeln dadurch, dass es nicht auf einem gemeinsamen, sondern auf widersprüchlichen Interessen verschiedener Akteure beruht (vgl. Spindler 2005).<sup>20</sup> Diese widersprüchlichen Interessen entstehen in der Regel, wenn Akteure

---

<sup>20</sup> Diese weit verbreitete Definition ergänzt Coser (2001: 48ff.) um die Kategorie der „unechten Konflikte“, bei denen keine widersprüchlichen Interessen im Zentrum des Konflikts stehen, sondern vielmehr das Bedürfnis einer Konfliktpartei nach einem Ventil für innere Spannungen. Das Artikulieren von Aggressionen gegen andere Akteure wird in diesem Fall zum Selbstzweck.

über knappe Güter oder die Festlegung bzw. Auslegung gesellschaftlicher Normen konkurrieren (Bronacker & Imbusch 2006: 70).

Demnach wohnen prinzipiell allen möglichen sozialen Beziehungen potenzielle Konflikte inne. Nichtsdestotrotz bilden die Widersprüche sozialer Beziehungen und gesellschaftlicher Strukturen an sich noch nicht das, was allgemein als Konflikt verstanden wird, sonst drohte das Phänomen ubiquitär und der Begriff bedeutungslos zu werden. Ein Konflikt ist nur dann einer, wenn er von den beteiligten Akteuren als solcher wahrgenommen wird (Dietz & Engels 2014: 82). Ein beobachtbarer Konflikt liegt also vor, wenn Akteure mit widersprüchlichen Interessen bewusst in einem als konfliktiv interpretierten Kontext handeln. Dabei stehen den verschiedenen Akteuren unterschiedliche Machtressourcen und Handlungsoptionen zur Verfügung. Macht ist in einem Konflikt als die Fähigkeit, die eigenen Interessen gegen die der anderen durchzusetzen, zu verstehen (vgl. Weber 1980).

Konflikte stellen nicht zwingend ein gesellschaftliches Problem dar. Vielmehr können sie Ausgangspunkt sozialen Wandels sein und eine durchaus produktive Funktion erfüllen. Wall & Roberts (1995: 525) weisen dementsprechend treffend daraufhin, dass in den Sozialwissenschaften allgemein die Meinung vorherrsche, „*that too little conflict is as dysfunctional as too much.*“ Konflikte sind dann ein Problem, wenn sie als Symptom einer Störung bzw. eines schlechten Funktionierens gesellschaftlicher Strukturen auftreten (Bronacker & Imbusch 2006: 76). Deswegen müssen bei der Analyse Kontext und Artikulation von Konflikten berücksichtigt werden.

Konflikte unterscheiden sich grundlegend in ihrer Intensität. Steigt die Intensität eines Konflikts, liegt eine Konflikteskalation vor. Diese äußert sich etwa darin, dass die Konfliktparteien stärker in den Konflikt involviert werden, ihre Taktiken ändern und ihre Ziele von einer einfachen Erfüllung ihrer Interessen hin zu einer Bestrafung oder Unterwerfung der anderen Konfliktparteien ändern (Wall & Roberts 1995: 526). Deeskalation heißt im Gegenzug die Reduzierung der Konfliktintensität. Das bedeutet allerdings nicht, dass eine Deeskalation Interessensdifferenzen aufhebt und den Konflikt beendet (vgl. ebd.: 532; detaillierter zur Konfliktbeendigung in 2.3).

Mit einer verstärkten Intensität eines Konflikts kann auch das Maß an Gewalt in Konflikten steigen. Gewalt birgt ebenso wie der Konfliktbegriff selbst das Problem definatorischer Unschärfe. Einerseits tritt Gewalt als „Aktionsbegriff“ auf, wenn es sich um die physische Einwirkung auf Personen oder Objekte zum Zweck ihres Schadens handelt. Andererseits gilt

er im Deutschen als „Kompetenzbegriff“, wenn er als Verfügungsfähigkeit im Sinne der Beherrschung über etwas oder jemanden verwendet wird (Bonacker & Imbusch 2006: 82). Ähnliche Unschärfen existieren auch in der englischsprachigen Literatur, wo ‚*violence*‘ aufgrund seiner lateinischen Wurzeln entweder als ‚*violentia*‘ oder ‚*violare*‘ verstanden werden kann. Erstere Bedeutung beschreibt einen Ausdruck von Kraft, während letztere sich auf die Verletzung subjektiver Grenzen oder Rechte bezieht (Bufacchi 2005: 194).

Damit einher gehen enge und breite Definitionen des Gewaltbegriffs. Eine enge Definition sieht Gewalt ähnlich dem oben genannten Aktionsbegriff als intentionalen Akt des Schädigens gegen eine Person oder einen Gegenstand. Das Problem dabei ist, dass diese Definition viele Gewaltphänomene auslöst, die etwa ein breiter Gewaltbegriff berücksichtigt (ebd.: 197f.). Der breite Gewaltbegriff umfasst neben der unmittelbar sichtbaren physischen Gewalt Phänomene wie die der institutionellen oder strukturellen Gewalt. Institutionelle Gewalt bezieht sich auf dauerhafte Abhängigkeits- und Unterwerfungsverhältnisse in einem gesellschaftlich institutionalisierten Kontext wie zum Beispiel in einem Staat. Diese Gewalt kann legitimen und legalen Charakter haben – oder auch nicht (Bonacker & Imbusch 2006: 87). Strukturelle Gewalt liegt dann vor, wenn sich Gewalt aus systemischen Strukturen ergibt, die zwar von Menschen geschaffen, aber nicht individuell zurechenbar sind (ebd.: 88). Geläufige Beispiele hierfür sind globale Armut oder Hunger sowie die im Kontext dieser Arbeit bedeutende Umweltdegradation, die als „*slow violence*“ (Nixon 2011) auftritt. Aus dem breiten Gewaltbegriff ergibt sich das Problem, dass er das Phänomen entgrenzt und dadurch – wie bereits beim breiten Konfliktbegriff – ubiquitär und letztlich redundant macht (Bufacchi 2005: 197). Unterscheidungen, wie die von Wieviorka (2009), die das eng-breit-Dilemma umgehen wollen, differenzieren nach dem Modus der Gewalt: zwischen „heißer“, expressiver sowie „kalter“, instrumenteller Gewalt. Bonacker & Imbusch (2006: 85f.) halten als Kompromiss fest, dass Gewalt immer sowohl eine Handlungs- als auch eine Strukturkomponente aufweist. Gewalt müsse als komplexer Prozess verstanden werden, der die objektiven Bedingungen sowie die subjektiven Deutungen der Gewalthandlungen einbeziehe.

Konflikte enthalten entsprechend ihrer Intensität demnach auch immer ein Niveau der Gewalt – selbst wenn das Auftreten der ‚eng definierten‘ Gewalt nicht gegeben ist. Dadurch wird die analytische Bewertung von Gewalt in einem Konflikt allerdings deutlich erschwert, denn gerade hier ist der Gewaltbegriff besonders ‚politisiert‘. Je nach Auffassung der

Konfliktparteien wird er von ihnen selbst in legitimierender Absicht breit oder eng definiert (vgl. ebd.: 97). Dieses Dilemma lässt sich bei der Konfliktuntersuchung nicht ganz auflösen, da hier letztlich eine Operationalisierung durchgenommen werden muss. Dennoch muss zumindest in der reflektierten Diskussion den multiplen Facetten der Konfliktgewalt Rechnung getragen werden.

### 2.1.2. Konflikte um Natur

In dieser Arbeit stehen soziale Konflikte um Natur im Fokus, d. h. Konflikte zwischen Akteuren über die Verwendung natürlicher Ressourcen in einem institutionell eingebetteten Kontext. Soziale Konflikte sind in Anlehnung an Arellano-Yanguas (2011: 111) zunächst einmal manifeste lokale Konflikte, die nicht in die Definition eines Krieges<sup>21</sup> fallen. Sie finden innerhalb eines staatlich regulierten Systems statt, sind also nicht anarchisch<sup>22</sup> und sind in der Regel asymmetrisch, da sie innerhalb gesellschaftlicher Herrschaftsstrukturen auftreten. Diese Herrschaftsstrukturen, aber auch soziale Pathologien wie Ungerechtigkeit und Unterdrückung, stellen dabei – obwohl oft gewaltförmig – noch keine Konfliktursachen per se dar. Nur in bestimmten Momenten können sich solche latenten Spannungen in einem manifesten Konflikt entladen (Bronacker & Imbusch 2006: 72ff.). Dazu bedarf es einer bewussten Entscheidung der Akteure (Kunz 2005: 463). Diese ist jedoch nicht ganz losgelöst von anderen Bedingungsfaktoren zu betrachten.

Der Konfliktgegenstand Natur ist dabei kein Objekt der Auseinandersetzung wie jedes andere. Grundannahme politökologischer Ansätze ist es, dass Natur nicht einfach eine der Gesellschaft externe Materialität, sondern bereits eine intrinsisch politische Sphäre darstellt (Watts 2002; Robbins 2012). Vertreter:innen der Politischen Ökologie definieren die Natur als grundsätzlich umkämpftes Feld. Konflikte um Natur gestalten sich allerdings nicht als isoliert zu behandelnde Phänomene. Sie sind in größere gesellschaftliche Machtstrukturen eingebettet und erfordern deshalb eine Analyse des erweiterten politischen Kontexts (Robbins 2012: 22). Natur und Gesellschaft stehen dabei in einem dialektischen Verhältnis, das in deutschen

---

<sup>21</sup> Geläufige Definition nach Singer (1990): Gewaltsamer Konflikt mit 1000 getöteten Kombattant:innen pro Jahr.

<sup>22</sup> Im Gegensatz etwa zu Konflikten im internationalen System – wie sie von einigen Theoretiker:innen betrachtet werden.

politikökologischen Ansätzen unter dem Begriff „gesellschaftliche Naturverhältnisse“ subsumiert wird (Görg 1999; Wissen 2011). Die Sphären von Natur und Gesellschaft existieren laut dieser Strömung keineswegs unabhängig voneinander. Sie sind konstitutiv aufeinander verwiesen. Gesellschaft kann nicht ohne Natur verstanden werden und vice versa (Görg 1999: 9). Diese Verhältnisse müssen immer „plural“ gedacht werden, denn „Gesellschaft und Natur sind dabei nicht als Ganzheiten, als undifferenzierte Entitäten aufeinander bezogen, vielmehr werden unterschiedliche gesellschaftliche und natürliche Elemente selektiv und dynamisch miteinander verknüpft“ (E. Becker & Jahn 2003: 12). Nichtsdestotrotz können bestimmte kulturelle Deutungen der gesellschaftlichen Naturverhältnisse hegemonial werden und andere marginalisieren (vgl. Jahn & Wehling 1998: 84). Gerade in postkolonialen Gesellschaften – wie denen Lateinamerikas – lassen sich bis heute weit verbreitete alternative Konzeptionen zu den hegemonialen, kapitalistischen gesellschaftlichen Naturverhältnissen beobachten. Allgemein spricht man in diesem Kontext von pluralen „Kosmvisionen“ – Weltanschauungen, die in Verbindung zu konkreten kulturellen und reproduktiven Praktiken etwa von indigenen oder kleinbäuerlichen Gemeinschaften (*comunidades campesinas*) stehen (Überblick: Astor-Aguilera 2017).

Der Verwobenheit von Natur und Gesellschaft versuchen viele Forscher:innen bei der Behandlung von Konflikten um Natur auch begrifflich Rechnung zu tragen: Während einige lediglich von Umweltkonflikten<sup>23</sup> sprechen (Martinez-Alier 2002; Amparo Rodríguez 2008; Robbins 2012; Brandt 2016; Montoya-Domínguez 2018; gebrauchen verschiedene Begriffe synonym: Parker & Pérez Valdivia 2019), erweitern andere die Bezeichnung zu ‚sozial-ökologischen<sup>24</sup> (Duárez 2012; Huamaní et al. 2012; Paredes et al. 2013; Saade 2013; Damonte & Vila 2014; Gómez & Eschenhagen 2014; Vélez-Torres & Ruiz-Torres 2015; Burchardt & Peters 2017; Merino 2020) und öko-,territorialen‘ Konflikten<sup>25</sup> (Silva-Santisteban 2017, Svampa 2019<sup>26</sup>). Abgesehen von den Begriffsbezeichnungen macht jedoch die Breite der hierunter subsumierten Phänomene eine spezifische Definition schwierig. Dietz & Engels (2014: 74ff.) weisen auf die Abwesenheit eindeutiger Termini hin und stellen eine

---

<sup>23</sup> *environmental conflict, conflicto (medio-)ambiental*

<sup>24</sup> *conflicto socioambiental*

<sup>25</sup> *conflicto ecoterritorial*

<sup>26</sup> Svampa benutzt zwar den Begriff „*socio-environmental*“ in Bezug auf Konflikte, allerdings betont sie in ihrer Forschung den „*eco-territorial turn*“. Dabei beschreibt sie einen Perspektivenwechsel hin zur subjektiven Sichtweise von Widerstandsbewegungen, die in einem „*socio-environmental struggle*“ ihr Territorium verteidigen (vgl. Svampa 2019: 40ff.).

theoretische Leere geläufiger Begriffe fest. In der Tat sprechen viele Autor:innen von (sozial-)ökologischen/öko-territorialen Konflikten ohne konkrete Definition. Theoretische Reflexionen sind rar gesät.

Martinez-Alier (2002: 8) liefert einen Ansatz, indem er Konflikte um Natur grundsätzlich als ökologische Verteilungskonflikte über den Zugang zu natürlichen Ressourcen bzw. die Verteilung ökologischer Kosten wie Umweltverschmutzung betrachtet. Für Robbins (2012: 208) sind die Konflikte hingegen nicht auf materielle Aspekte zu reduzieren. Es seien gerade die Konzepte und Konstruktionen von Natur und Identität, die Konfliktgegenstand seien. Dietz & Engels (2017a: 113f.) betonen, dass der Naturbegriff nicht von dem des Territoriums zu trennen sei. Ein Territorium habe für die Identitätsbildung sozialer Gruppen eine grundlegende Bedeutung. Konflikte um Natur seien immer auch an eine Lokalität geknüpft. Die Verletzung eines Territoriums verletze demnach nicht irgendwelche abstrakten Rechte, sondern die Integrität lokaler Identitäten. Bezogen auf die obige Diskussion kann hier klar von einer Gewaltausübung die Rede sein. Die Lokalität des Konfliktes bedeutet laut den Autorinnen allerdings nicht, dass dieser in seinen örtlichen Ausmaßen unmittelbar beschränkt sei. Vielmehr müssten die Machtstrukturen eines größeren nationalen oder sogar globalen Maßstabs mitgedacht werden (ebd.: 114).

Konflikte um Natur – in Anlehnung an die Begriffsdiskussion fortan als sozial-ökologische Konflikte bezeichnet – können demnach nicht lediglich auf eindimensionale Interessen zurückgeführt werden. Sie müssen als an ein bestimmtes Territorium geknüpfte Konflikte verstanden werden, in denen materielle und symbolische Kämpfe ausgetragen werden. Sie beinhalten dabei immer auch eine Gewaltdimension.

### 2.1.3. Bergbaukonflikte als sozial-ökologische Konflikte

Bergbaukonflikte als soziale Konflikte über die Verwendung (und Deutungshoheit) von natürlichen Ressourcen in einem bestimmten Territorium erfüllen dabei die Definitionskriterien sozial-ökologischer Konflikte. In der Empirie zeigt sich allerdings die Vielschichtigkeit und gleichzeitige Vagheit dieses Konzepts.

Arellano-Yanguas (2011) entdeckt in einer empirischen *mixed methods*-Studie zu Bergbaukonflikten in Peru unterschiedlichste Konfliktauslöser, die ihn zu einer analytischen Typologisierung führen: Erstens, Konflikte als Ursache einer grundlegenden Ablehnung eines

Bergbauprojekts von Seiten der Bevölkerung. Zweitens, Konflikte als eskalierte Verhandlung über die Verteilung der Rohstoffrenten bzw. ökonomische Kompensation für negative Auswirkungen des Bergbaus auf bestimmte Wirtschaftszweige sowie drittens, Konflikte um die staatliche Verteilung der Rohstoffrenten (ebd.: 151ff.). Auch Oxfam (2009: 5ff.) erkennt in einer Analyse der Ursachen von Bergbaukonflikten nicht primär die Umweltschäden, sondern auch lokale wirtschaftliche Effekte sowie das Fehlen von effektiven Kommunikationsmöglichkeiten zwischen lokaler Bevölkerung, dem Staat und den Bergbauunternehmen. Bebbington (2012b: 69) betont die Vielzahl von Faktoren, die Bergbaukonflikte prägen sowie deren multiskalaren Charakter: Sowohl lokale als auch nationale und internationale Elemente spielen dabei eine Rolle. Haslam & Tanimoune (2016) unterlegen diese qualitativen Analysen mit quantitativen Daten über Bergbaukonflikte in Lateinamerika, bei denen sie ökonomische und nicht ökologische Streitfragen als häufigste Konfliktauslöser erkennen.

Pure ökologische Aspekte spiegeln sich also nur in einer Dimension von Bergbaukonflikten wider. Ökonomische Verteilungskämpfe sind ein weiterer wichtiger Bestandteil von Bergbaukonflikten ebenso wie die politische Mitbestimmung. Demnach sollten Bergbaukonflikte also nicht nur unter Konflikten um Natur im engen Sinne subsummiert, sondern als multidimensionale sozial-ökologische Konflikte verstanden werden, die neben der ökologischen Dimension auch eine polit-ökonomische sowie eine politisch-partizipative Dimension aufweisen. Diese Dimensionen sind lediglich analytisch differenzierbar, da in der empirischen Wirklichkeit mehrere Faktoren zusammen wirken.

Ungeachtet dieser theoretischen Überlegungen zeigt sich in der allgemeinen Verwendung des Begriffs ‚Bergbaukonflikte‘ in der politischen Öffentlichkeit eine deutliche Ungenauigkeit. So verfügen etwa NGOs wie der OCMAL, die sich die Beobachtung von Bergbaukonflikten zur Aufgabe gemacht haben, selbst kaum über präzise Definitionen (OCMAL 2022). Der EJAtlas (2022) definiert die von ihm beobachteten sozial-ökologischen Konflikte ebenfalls alles andere als konkret:

*„Socio-environmental conflicts are defined as mobilizations by local communities or social movements against particular economic activities, whereby environmental impacts are a key element of their grievances.“*

Aber auch die peruanische Ombudsstelle *Defensoría del Pueblo*, die sozial-ökologische Konflikte explizit als gesellschaftliches Problem benennt, definiert die Konflikte nicht. Laut Li (2015:10) wird der Begriff des Bergbaukonflikts meist als „*black box*“ verwendet, „*whose meaning is taken for granted, and whose histories and inner workings need not be known.*“

Arellano-Yanguas (2011: 111) liefert zwar keine Definition, beschreibt aber auf Basis der Beobachtungen der Ombudsstelle mögliche Elemente, die Bergbaukonflikte enthalten können: i) Gewaltandrohungen gegen körperliche Unversehrtheit oder das Leben, ii) Beschädigung privaten oder öffentlichen Eigentums, iii) Behinderung der Bewegungsfreiheit, iv) Einschränkung des Ausübens staatlicher Autorität und v) Behinderung öffentlicher Dienstleistungen von Seiten protestierender Gruppen. So gesehen wäre ein Bergbaukonflikt erst gegeben, wenn nicht-staatliche Gewalt im engeren Sinne ausgeübt wird. Vor solchen Vorstellungen warnt etwa Habermas (1990: 173): Staatliche Gewalt müsse ebenso als solche erkannt werden, um nicht zur „Kehrseite der Rhetorik der Revolte“ zu werden, die jeden Gewalteinsatz legitimiert. Deshalb muss auch die Strukturkomponente der Gewalt in Bergbaukonflikten berücksichtigt werden. So könnte bereits das Eindringen eines Bergbaukonzerns in ein Territorium als Gewaltakt gesehen werden sowie die Extraktion eines Rohstoffs und die damit verbundenen Umweltfolgen als strukturelle Gewalt. Dennoch gilt es, die Intensitätsstufen von Bergbaukonflikten in den Blick zu nehmen. Als Problem richtig ‚sichtbar‘ werden Bergbaukonflikte erst durch die Grenzüberschreitungen und die Anwendung bzw. Androhung von Gewalt (im engen Sinne) gegen Menschen oder materielle Infrastruktur.

Daraus folgen zwei wichtige Aspekte für eine Operationalisierung (siehe 4.2.3): Erstens, ein Bergbaukonflikt existiert bereits vor der Grenzüberschreitung in einem niedrigeren Intensitätsstadium, artikuliert sich aber erst danach offen. Zweitens, ein Bergbaukonflikt beinhaltet immer die Komponente der Gewalt. Möchte man ihn allerdings von den ‚geordneten‘, demokratischen Prozessen wie der Ausübung der Demonstrationsfreiheit oder einer zivilgesellschaftlichen Mobilisierung unterscheiden und als sozialwissenschaftlich beobachtbares Phänomen definieren, muss man einen engeren Gewaltbegriff als Grundlage nehmen.

Auf Basis dieser Zwischenüberlegungen erfolgt die folgende Arbeitsdefinition, auf deren Grundlage Bergbaukonflikte empirisch greifbar gemacht werden sollen: Ein Bergbaukonflikt ist eine bewusste Handlungssequenz von Akteuren mit widersprüchlichen Interessen in einem Machtfeld, dessen Gegenstand die Verfügung über Natur, Rohstoffrenten sowie politische

Mitbestimmung in einem definierten Territorium ist, das für den Bergbau nutzbar ist. Der Konflikt muss von den beteiligten Akteuren als Konstellation widersprüchlicher Interessenspositionen wahrgenommen werden und artikuliert sich mindestens einmal in physischer Gewalt gegen Personen oder Infrastruktur – egal durch welchen Akteur. Der Bergbaukonflikt spielt sich in einem institutionell eingegrenzten Rahmen ab.

## 2.2. Institutionen

Wie bereits angedeutet, sind Konflikte nicht ohne die gesellschaftlichen Strukturen zu verstehen, in denen sie stattfinden. Vielmehr sind diese Strukturen, wie in dieser Arbeit argumentiert wird, grundlegend für jedes Verständnis der hier zu untersuchenden empirischen Phänomene. Als zweiter Kernbegriff dieser Arbeit wird im Folgenden der Begriff der ‚Institutionen‘ definiert. Hierbei soll ein Überblick über bestehende Konzepte gegeben werden, die im nächsten Kapitel in Bezug zu bestehenden Debatten über Ressourcenreichtum und Extraktivismus gesetzt werden sollen.

### 2.2.1. Neo-Institutionalismus

Unter Institutionen werden in den Sozialwissenschaften allgemein die Regelsysteme einer Gesellschaft verstanden. In neo-institutionalistischen Ansätzen umfassen diese (im Gegensatz zum ‚klassischen‘ Institutionalismus) neben formalisierten Regeln wie kodifizierte Gesetze oder Richtlinien auch informelle Regeln wie tradierte Praktiken, soziale Normen oder implizite Konventionen (vgl. March & Olsen 1984; North 1990; Hall & Taylor 1996). Dabei können Erstere nicht ohne Letztere existieren, da erst der soziale Kontext formelle Strukturen mit Sinn füllt (vgl. Durkheim 1977). Die Funktion von Institutionen ist es, Ungewissheit für soziale Akteure zu minimieren, indem sie ihnen eine Struktur geben (North 1990: 6).

Eine einheitliche Definition von ‚Institutionen‘ lässt sich innerhalb des Neo-Institutionalismus ebenso wenig finden wie ein gemeinsames Forschungsprogramm. Der größte gemeinsame Nenner dieser Strömung ist die These „*organization matters*“ (Chisholm 1995: 355). North (1990: 3) bietet eine weitläufig akzeptierte Definition:

*„Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic.“*

Grundsätzlich gibt es drei Hauptströmungen des Neo-Institutionalismus, die für verschiedene Auslegungen seiner theoretischen Grundannahmen stehen (vgl. Hall & Taylor 1996): Historischer Institutionalismus, Soziologischer Institutionalismus und *rational choice*-Institutionalismus. Unterscheiden lassen sich diese Strömungen anhand dessen, wie sich die Akteure innerhalb der ihnen gesetzten Rahmenbedingungen bewegen. Hall & Taylor (1996: 939) ordnen diese zwei Gegenpolen theoretischer Annahmen zu: dem „*calculus approach*“ und dem „*cultural approach*“. Dabei differieren beide Ansätze bei folgenden Grundfragen: Wie verhalten sich Akteure? Was leisten Institutionen und warum bleiben sie bestehen?

*Calculus*-Ansätze gehen davon aus, dass Akteure rational und kalkulierend handeln, um ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Sie folgen also einer *maximizer*-Logik. Institutionen können ihnen dabei mehr oder weniger Sicherheit über Zukunft und Gegenwart bieten. Sie versorgen Akteure mit Informationen, gemäß denen sie ihre Erwartungen an andere Akteure anpassen können. Institutionen bestehen in diesem Verständnis deshalb, da sie ein Gleichgewicht herstellen, das von den Akteuren einem anomischen Zustand vorgezogen wird (ebd.: 939f.).

*Cultural*-Ansätze erkennen eine Pluralität von Weltanschauungen und Rationalitäten bei sozialen Akteuren. Statt ihren persönlichen Nutzen zu maximieren, sind diese stärker von Routinen oder vertrauten Mustern bestimmt. Sie sind *satisficer* und keine *maximizer*. Wie sie auf eine Situation reagieren, hängt von ihrer eigenen Interpretation ab. Institutionen bieten in diesem Fall Deutungsmuster und Handlungsempfehlungen. Gemäß dem *cultural approach* sind Institutionen nicht nur wichtige Informationsquellen, sondern bestimmen selbst die Identitäten und Ziele der Akteure. Soziale Institutionen entwickeln sich so zu einer Art zweiten Natur, die von den Akteuren nur schwer verändert werden kann (ebd.).

Der *rational choice*-Institutionalismus lässt sich eindeutig dem *calculus*-Ansatz zuordnen. Er geht von allwissenden und rationalen Akteuren aus, die sich strategisch an institutionelle Beschränkungen anpassen und entsprechend dem bestmöglichen Resultat verhalten. Historischer und Soziologischer Institutionalismus vertreten eine konstruktivistische Position, was die Ziele der Akteure angeht: Diese werden aus ihrer Perspektive selbst durch Institutionen vorbestimmt (ebd.: 937ff.). Somit lassen sich in beiden Ansätzen Elemente des

*cultural*-Ansatzes finden. Während hier allerdings der neue Soziologische Institutionalismus teilweise in einen radikalen Konstruktivismus und manchmal gar den ‚Tod des Subjekts‘ abgeleitet, besteht der Historische Institutionalismus doch auf eine gewisse Autonomie der Akteure und bildet so gewissermaßen einen Mittelweg (vgl. Mahoney & Rueschemeyer 2003: 24). Man könne nicht davon ausgehen, dass Akteure komplett durch die ihnen vorgegebenen Regeln bestimmt werden, gleichzeitig könne man keine universelle Rationalität voraussetzen (Scharpf 1997: 36). Der Historische Institutionalismus nimmt dementsprechend sowohl *calculus*- als auch *cultural*-Elemente auf, wodurch er die Akteur-Institutionen-Beziehungen besonders umfassend erklären kann. Daraus bezieht er einen entscheidenden Vorteil (Hall & Taylor 1996: 950). Während der Soziologische Institutionalismus diese Beziehungen zwar deskriptiv äußerst präzise darstellen kann, vernachlässigt er doch für eine politikwissenschaftliche Erklärung von Konflikten zu sehr die tieferliegenden Interessen der Akteure (vgl. ebd.: 954). *Rational choice*-Ansätze verfügen zwar über eine explanative Stärke, simplifizieren das Verhalten der Akteure jedoch stark. Dadurch eignen sie sich für Voraussagen und Modelle, büßen aber wiederum analytische Präzision ein (ebd.: 950f.). Auch bei der Erklärung institutioneller Ursprünge wirken sie durch die *ex ante* Annahme der Suche nach individueller Nutzenmaximierung schwach. Historischer und Soziologischer Institutionalismus hingegen berücksichtigen, dass Institutionen bereits selbst in einem institutionellen Umfeld entstehen (ebd.: 953). Institutionen und nicht rationale Akteure sind bei ihnen Ausgangspunkt der Analyse (Thelen 1999: 375). Dementsprechend eignen sie sich für empirische Probleme in komparativen Designs (ebd.: 373).

Aus der Diskussion ergibt sich, dass trotz der individuellen Stärken der verschiedenen Ansätze der Historische Institutionalismus am geeignetsten für das empirische Analysegerüst dieser Arbeit erscheint. Dennoch sollen die oben präsentierten Distinktionsmerkmale der verschiedenen Strömungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in der neo-institutionalistischen Forschung üblich ist, die Vorteile mehrere Ansätze zu nutzen. Scharpf (1997: 31) weist darauf hin, dass Elemente verschiedener Ansätze kombiniert werden können, um eine umfassende Erklärung eines Phänomens zu liefern. Und auch Thelen (1999: 380) sieht eine fruchtbare Beziehung zwischen den Strömungen:

„Rather than a full-fledged synthesis, we might instead strive for creative combinations that recognize and attempt to harness the strengths of each approach.“

### 2.2.2. Institutionen und Akteure im Historischen Institutionalismus

Zwar bestimmen Institutionen das Handeln der Akteure, doch sind sie selbst nicht komplett starr, sondern grundsätzlich wandelbar. Der Historische Institutionalismus ist darum bemüht, institutionellen Wandel zu erklären. Dabei sieht er sich mit einigen Grunddilemmata konfrontiert. Der Historische Institutionalismus geht davon aus, dass Institutionen (im weiten Sinne) das Produkt historischer Pfadabhängigkeiten sind. Demzufolge sind sie träge Gebilde und zeichnen sich gerade durch ihre Beständigkeit aus (vgl. Thelen 2003). Dennoch sind Institutionen nicht so persistent wie sie zunächst erscheinen mögen. Sie entstehen und vergehen – unterliegen also ständigen Wandlungsdynamiken. Diese Dynamiken lassen sich einerseits in graduellen Wandel über lange Zeiträume sowie andererseits in rapiden Wandel während einer *critical juncture* unterscheiden. Im Folgenden werden diese Prozesse kurz dargestellt.

Eine Institution besteht zunächst einmal und lässt sich nur schwer verändern (vgl. Mahoney & Thelen 2009: 5ff.). Wandel findet in der Regel nur sehr langsam und ‚graduell‘ statt. Erst durch eine historische Perspektive wird dieser graduelle Wandel überhaupt sichtbar und lässt sich dementsprechend nur aus der Retrospektive erkennen. Diese Form des Wandels kann endogen oder exogen erfolgen. Das bedeutet, Institutionen können bereits aufgrund ihrer Zusammensetzung zum Wandel neigen, oder sie verändern sich erst durch stete äußere Einflüsse (vgl. ebd.).

Eine andere Form des Wandels ist der rapide Wandel, der in der Regel mit einer *critical juncture* einhergeht (erste Erwähnung: Lipset & Rokkan 1967). Die „kritische Abzweigung“ bezeichnet genau das, was der Name aussagt: eine Art ‚Weggabelung‘ des historischen Pfades. Auch hier kann es durch externe oder interne Faktoren dazu kommen, dass sich Institutionen mit unerwarteten Problemen konfrontiert sehen. Sie geraten in eine Krise, denn die Akteure können nicht mehr in gewohnter Weise auf die Ereignisse reagieren. Es entsteht eine Entscheidungssituation, in der verschiedene Akteure darum konkurrieren, den Pfad in die

von ihnen bevorzugte Richtung einzuschlagen.<sup>27</sup> Diese Entscheidungssituation führt zu einer Abzweigung des Pfades, bei der eine von mehreren möglichen Richtungen eingeschlagen werden kann. Je nachdem, wird also diese temporär offene Entscheidung die Pfadentwicklung beeinflussen (vgl. Collier & Collier 2002: 29ff.). Dennoch muss laut Thelen (1999: 390f.) dabei auch erklärt werden, warum die neuen oder veränderten Institutionen Bestand haben. Dies gelinge ihnen nur über effektive Reproduktionsmechanismen, die es zu identifizieren gilt. *Critical junctures* sind nicht per se wichtige Ereignisse auf den ersten Blick, sondern können manchmal nur im Zuge einer spezifischen historischen Interpretation als solche verstanden werden. Die Faktoren, die zu einer Krise führen, haben entweder bereits über einen langen Zeitraum gewirkt oder setzen plötzlich ein (Collier & Collier 2002: 33ff.).

Abgesehen von unterschiedlichen Geschwindigkeiten erfolgt der Wandel zudem in unterschiedlichen Modi. Mahoney & Thelen (2009: 15f.) identifizieren vier solcher Modi. Erstens, die Verdrängung: Existierende Regeln werden durch neue ersetzt. Zweitens, die Schichtung, also das Einführen von Regeln zusätzlich zu bereits bestehenden. Drittens, die Verschiebung, bei der Regeln bestehen bleiben, sich aber der Kontext ändert, womit die Regeln eine neue Bedeutung erhalten. Und viertens, die Konversion: Bestehende Regeln werden anders angewandt als zuvor oder erhalten neue Zuständigkeitsbereiche. Institutioneller Wandel kann also mit einer gewissen institutionellen Beständigkeit einhergehen (vgl. Acemoglu & Robinson 2006).<sup>28</sup> Auch wenn es um Akteure und ihren Einfluss auf den institutionellen Wandel geht, kann es sein, dass besonders mächtige Akteure wie politische Eliten durchaus wechseln. Solange jedoch die Grundstruktur und die Anreize des Systems gleich bleiben, bestehen auch die Praktiken der Akteure weiter (ebd.: 329).<sup>29</sup> Collier & Collier (2002: 34) weisen ebenfalls darauf hin, dass institutioneller Wandel ein

---

<sup>27</sup> Das geschieht oft in Form von Konflikten.

<sup>28</sup> Was zunächst paradox klingt, zeigen Acemoglu & Robinson (2006: 325) an einem lateinamerikanischen Beispiel: Zwar wandeln sich die spezifischen Institutionen, d.h. seit der Kolonialzeit wurden beispielsweise in Lateinamerika Systeme wie die *encomienda* oder die *mita* abgeschafft und durch neue Institutionen ersetzt, aber das Grundmuster eines Wirtschaftssystems, das Eigentumsrechte kaum durchsetzt und Zugangsbarrieren errichtet, bleibt bestehen.

<sup>29</sup> Ein Beispiel hierfür wäre die Rentenökonomie Venezuelas und ihr politisches System, das auch nach der ‚bolivarischen Revolution‘ und dem damit einhergehenden weitestgehenden Austausch der nationalen Eliten Phänomene wie Korruption, autoritären Machterhalt und Ungleichheit hervorbrachte (vgl. Peters 2019b). Häufig bleibt selbst bei den radikalsten Revolutionen ein Teil der alten Struktur erhalten. Als Beispiele hierfür gelten autoritäre Kontinuitäten in höchst unterschiedlichen politischen Systemen wie etwa in China (Kaiserreich – Sozialismus – Staatskapitalismus) oder Russland (Zarenreich – Sozialismus – Oligarchie) (vgl. Acemoglu & Robinson 2019).

institutionelles System nie komplett verändern kann. Zu stark bleibt die Neigung zur Beständigkeit.

### 2.3. Konflikte und Institutionen

Nur weil Institutionen qua Definition Akteuren gemeinsame, von ihnen akzeptierte handlungsstrukturierende Rahmenbedingungen bieten, heißt dies nicht, dass sie Konflikte unmöglich machen (Thelen 1999: 387). Institutionen gestalten vielmehr die Art und Weise, in der Konflikte ausgetragen werden und können sogar selbst Gegenstand eines Konflikts sein (vgl. ebd.). Dementsprechend haben sie auch einen bedeutenden Einfluss auf die Intensität der Konfliktaustragung.

Eine Grundfrage institutionalistischer Konflikttheorien<sup>30</sup> lautet, wie Institutionen Akteure entweder zu konfliktivem oder kooperativem Verhalten bewegen können. Dabei wird die Konfliktbearbeitung in den Fokus genommen (Spindler 2005: 146ff.). Konfliktbearbeitung erfolgt dadurch, dass ein Konflikt zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Zielen und Interessen zunächst durch gemeinsam akzeptierte Normen und Regeln reguliert und kanalisiert wird – eine Eskalation soll dabei vermieden werden. Eine Konfliktlösung wäre dann erreicht, wenn die Unvereinbarkeit der Positionsdifferenzen aufgehoben wird und alle Akteure ihre Ziele erreichen können – etwa durch die Unterteilung des Konfliktgegenstands in kleinere, verhandelbare Elemente. Das wäre ein Idealfall, der allerdings oft nicht gegeben ist: Eine Beendigung des manifesten Konflikts kann hingegen bereits dann eintreten, wenn die Unvereinbarkeiten bezüglich der Zielsetzungen der Akteure bestehen bleiben, diese aber die Festlegung auf gemeinsame Entscheidungsmechanismen vereinbaren konnten (ebd.: 148). Dabei werden Konfliktursachen selbst nicht beseitigt, es handelt sich lediglich um eine konstruktive Konfliktbearbeitung, der es gelingt, die Konfliktintensität deutlich zu verringern. Solche Entscheidungsmechanismen können auf einer nationalen Ebene in den Institutionen des demokratischen Rechtsstaats gesehen werden, der als System effektiver Konfliktbearbeitungsinstitutionen betrachtet werden kann (vgl. Imbusch 2005). Dazu gehören Verfahren der Partizipation und Repräsentation, aber auch eine effektive Rechtsdurchsetzung

---

<sup>30</sup> Häufig beziehen sich diese Konflikttheorien auf Phänomene der Internationalen Beziehungen. Solche Theorien sind natürlich nicht eins zu eins auf die Mikroebene lokaler sozialer Konflikte zu übertragen, doch bieten sie einige Orientierungspunkte, die für eine Theoretisierung niedrigerer Ebenen nützlich sein mögen.

(vgl. Jeong 2008: 8). Um Konflikte zu bearbeiten, müssen Institutionen darüber hinaus anpassungsfähig auf neue Situationen reagieren können (ebd.: 52). Wolff (2009) verweist auf die moderierende Funktion demokratischer Institutionen, die die Transformation eines Konflikts aus einem entgrenzten Kontext hin in ein eingebettetes Umfeld ermöglicht, während sie die allgemeinen gesellschaftlichen Konfliktpotenziale durch eine höhere Problemresponsivität der Strukturen mindert. Dabei müssten aber auch nicht-ideale Bedingungen berücksichtigt werden, die Konflikte außerhalb der demokratischen Institutionen bearbeiten – einerseits durch repressive Praktiken<sup>31</sup>, andererseits durch informelle Institutionen. Für eine effektive Deeskalation müssen Institutionen entsprechende Anreize für Akteure schaffen, zugleich dürfen die damit verbundenen Kosten für die Akteure nicht zu hoch sein. Gerade eine offene Kommunikation kann hier wichtige Konfliktbearbeitungsfunktionen erfüllen (Wall & Roberts 1995: 530).

Gleichzeitig weisen viele Neo-Institutionalist:innen in diesem Kontext auf die Gefahr „schlechter“ Institutionen hin, die Machtasymmetrien perpetuieren und Konflikte verschärfen können (Acemoglu et al. 2002; Acemoglu & Robinson 2012; Menaldo 2016). Zu solchen gehören etwa Strukturen, die bestimmte Akteure ausschließen und die unter den Akteuren Unsicherheiten über die Zukunft schaffen.<sup>32</sup> In Gesellschaften mit solchen schlechten Institutionen sind Akteure einer ständigen Gefahr durch andere Akteure ausgesetzt. Diese Gefahrensituation erschwert Kooperation und schafft im Gegenzug ständige Konfliktsituationen (vgl. Menaldo 2016: 77f.). Die potenzielle Gefahr und Unsicherheit über die Zukunft schafft Anreize für Konflikteskalationen. Die Eskalation wird zudem dadurch begünstigt, wenn unter den Akteuren keine starken gemeinsamen Normen existieren und formelle Regeln nicht durchgesetzt werden. Durch historische Pfadabhängigkeiten können sich Konfliktpraktiken auch perpetuieren (vgl. Wall & Roberts 1995: 530).

---

<sup>31</sup> „[S]uccessful conflict regulation despite limited conflict mitigation may be attributable to the compensatory repression of socio-political conflict. This refers not only to strategies of political/intentional repression, but especially to a broad range of socio-economic, politico-institutional, and cognitive-ideological factors that can be conceptualized as societal/structural conflict repression as they reduce the capacities and incentives on the part of (potentially) contentious persons and groups to organize, mobilize and act politically. While this certainly points to deficits regarding the quality of the democracy in question, in analytical terms, such structures of de facto exclusion may well represent important mechanisms of stabilization and pacification.“ (Wolff 2009: 1018)

<sup>32</sup> Dazu zählen etwa Ungleichheiten beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen oder die Nicht-Garantie bzw. Nicht-Durchsetzung subjektiver Rechte (vgl. Acemoglu & Robinson 2012).

So sind Institutionen in der Lage, Konfliktintensität zu mindern, indem sie Instrumente zur effektiven Konfliktbearbeitung bereitstellen. Dabei handelt es sich um formelle oder informelle Regeln, die die Akteure zur Moderation von Interessensdifferenzen akzeptieren. Sie bieten den Akteuren somit Sicherheit. Institutionen, die Konflikte verschärfen, zeichnen sich hingegen durch ihre Unsicherheit aus. Starre Strukturen ohne Möglichkeiten zur Moderation bieten Anreize zur Eskalation von Konflikten, da die Akteure nicht darauf vertrauen können, dass ihre Interessen anders bedient werden. Die Konflikterfahrung verstetigt die konfliktiven Praktiken.

### 3. Rohstoffabhängigkeit, sozial-ökologische Konflikte und die Rolle von Institutionen

Nachdem die Begriffe (sozial-ökologischer/Bergbau-)Konflikt und Institutionen bestimmt wurden, soll im vorliegenden Kapitel der Zusammenhang zwischen (der ökonomischen Abhängigkeit von) natürlichen Ressourcen, Konflikt und Institutionen erläutert werden. Dabei wird auf die bestehende Literatur zur Verbindung von Rohstoffausbeutung und sozialen<sup>33</sup> Konflikten eingegangen, um auf dieser Grundlage einen theoretischen Rahmen für die darauffolgende empirische Untersuchung zu erarbeiten. Dieses soll sich sowohl aus den Diskursen um die *resource curse*-Hypothese speisen wie auch aus dem auf Lateinamerika fokussierten Extraktivismus-Diskurs. Zudem soll auf die eingangs erwähnten (siehe 1.1) Leerstellen bezüglich der Kausalbeziehung zwischen *resource curse*-Phänomenen und Institutionen sowie den konfliktiven Eigenschaften eines extraktivistischen Entwicklungsmodells hingewiesen werden.

Für den Theorierahmen soll erstens die Bedeutung von Rohstoffen für die Konfliktentstehung herausgearbeitet werden. Wie und warum verursachen natürliche Ressourcen Konflikte? Zweitens soll nach den Strukturen gefragt werden, die diese Konflikte begünstigen und eskalieren lassen. Welche Institutionen gelten in der Forschung als Auslöser für Konflikte um natürliche Ressourcen? Wie wirken sie auf die Akteure? Schließlich wird die Diskussion um den Extraktivismus-Begriff erweitert. Am Ende steht ein theoretisches Zwischenfazit, das als Basis für die Operationalisierung für die empirische Untersuchung dienen kann.

#### 3.1. Rohstoffabhängigkeit und Konflikte

Die in der Einleitung beschriebene *resource curse*-Debatte nennt eine Vielzahl negativer Konsequenzen, die Abhängigkeit (*dependence*) von oder sogar der bloße Reichtum (*abundance*) an natürlichen Ressourcen für ein Land oder eine Region zur Folge haben kann. In diesem Kontext entwickelt sich auch die – wie sie im Folgenden genannt werden soll – ‚Ressourcen-Konflikt-Hypothese‘. Dieser zufolge wirken Rohstoffe eskalierend oder gar verursachend auf Konflikte. Hierbei muss vorweggenommen werden, dass sich die meisten

---

<sup>33</sup> Zwar wurde in Kapitel 2 definiert, dass es sich bei Bergbaukonflikten um sozial-ökologische Konflikte handelt. Dennoch sollen in der theoretischen Diskussion für eine möglichst breite Perspektive auch andere Konfliktdefinitionen in der empirischen Forschung berücksichtigt werden.

Beiträge in der Literatur auf größere, bewaffnete Konflikte beziehen, in denen es um die absolute Kontrolle eines bestimmten Territoriums durch die Konfliktparteien geht. Obwohl es auch in Bergbaukonflikten – wie in 2.1.3 definiert – um Nutzungsfragen eines Territoriums geht, spielen sich Bergbaukonflikte in einem institutionell eingegrenzten Rahmen ab. Die Akteure teilen also ein gemeinsames Set an formellen und informellen Regeln<sup>34</sup>. Dennoch sind die Motive innerhalb von Bergbaukonflikten in gewisser Hinsicht – gerade in Bezug auf die Ressourcen-induzierten ökonomischen oder politischen Faktoren – durchaus mit größeren Konflikten vergleichbar und nicht einfach auf eine Dimension lokaler sozial-ökologischer Aspekte zu reduzieren.

Innerhalb der *resource curse*-Debatte lassen sich drei grobe Strömungen in Bezug auf den konfliktiven Charakter von Rohstoffen ausmachen: Während einige argumentieren, dass Ressourcenabhängigkeit an sich Konflikte provoziert oder verstärkt (Collier & Hoeffler 1998, 2004; Ross 2004; Fearon 2005), gehen andere davon aus, dass rohstoffabhängige Staaten Institutionen herausbilden, die politische Instabilität oder ein besonders autoritäres Agieren des Staates hervorbringen (Beblawi & Luciani 1987; siehe auch: Ross 2001; De Soysa 2002; Sala-i-Martin & Subramian 2003; Amundsen 2014). Wiederum andere bestreiten, dass Rohstoffe ein signifikantes Konfliktrisiko begründen – ob direkt oder indirekt durch eine Beeinflussung der Institutionen (Brunnschweiler & Bulte 2008; Menaldo 2016).

Auf diese Positionen – zunächst die Frage nach den natürlichen Ressourcen als Konfliktverursacher, dann die Frage nach den ‚besonderen‘ Institutionen von Rohstoffstaaten – soll im Folgenden kritisch eingegangen werden, bevor das daraus erarbeitete Konzept in die Debatten des lateinamerikanischen Kontexts integriert wird.

### 3.1.1. Ressourcen-Konflikt-Hypothese

Auch wenn die Idee von korrumpierendem Reichtum, der zur Konfliktquelle avanciert, relativ alt scheint<sup>35</sup>, ist die empirische Unterlegung der These des Konfliktrohstoffs relativ jung. Einschlägig sind hier Collier & Hoeffler (1998, 2004) zu nennen. Sie untersuchten in einer

---

<sup>34</sup> Das bedeutet allerdings weder, dass diese gemeinsamen Regeln Konfliktbearbeitungsmechanismen bieten, noch, dass sie von allen Seiten gleichermaßen akzeptiert werden.

<sup>35</sup> So ist beispielsweise bereits in J.R.R. Tolkiens *The Hobbit* (1937) die Gier nach Gold und ein durch Goldreichtum ausgelöster Konflikt ein Hauptthema.

quantitativen Studie zahlreiche interne bewaffnete Konflikte weltweit im Zeitraum von 1960-1999 und zeigten, dass ein statistischer Zusammenhang zwischen Konfliktintensität und Rohstoffabhängigkeit<sup>36</sup> in Bürgerkriegskontexten besteht. Dieser ergibt sich laut ihrer Argumentation daraus, dass natürliche Rohstoffe eine lukrative ‚Beute‘ sowie Opportunitätsstrukturen darstellen, die Akteure dazu bewegen, in einen offenen Konflikt einzutreten bzw. motiviert diesen fortzuführen (*greed*):

„One factor influencing the opportunity for rebellion is the availability of finance. We have shown that primary commodity exports substantially increase conflict risk. We have interpreted this as being due to the opportunities such commodities provide for extortion, making rebellion feasible and perhaps even attractive.“ (Collier & Hoeffler 2004: 588)

Dass die Ressourcenabhängigkeit umgekehrt durch *resource curse*-induzierte Misstände (*grievance*) wie soziale Ungleichheit (Goderis & Malone 2008; zu sozialer Ungleichheit und Konflikten: Houle 2016), Korruption (Sala-i-Martin & Subramanian 2003), ökologische Schäden (zu Konflikten und Wasserknappheit: Köhler 2005), Autoritarismus (Ross 2001) und schlechte ökonomische Performance (Gelb 1988; Auty 1993; Sachs & Warner 1995) Konflikte schürt, weisen Collier & Hoeffler (2004) zurück.

Die Zurückweisung der *grievance*-Hypothese wurde von Ross (2004) in einer eigenen empirischen Studie mit 13 Bürgerkriegen bestätigt. Holden & Jacobsen (2007) hingegen kritisieren das Vorherrschen der *greed*-Hypothese und verweisen auf das Zusammenspiel von *greed*- und *grievance*-Elementen, das in den gängigen Analysen zu kurz komme. *Grievance* kann Konflikte auslösen, *greed* kann sie in einem rohstoffreichen Kontext verstärken. Rettberg et al. (2018) weisen darauf hin, dass unterschiedliche Rohstoffe verschiedene *greed*- und *grievance*-Bedingungen schaffen.

Empirische Widerlegungsversuche der *greed*-Hypothese kamen unter anderem von Basedau & Lay (2009). Mit einem umfassenderen Datensatz als Collier & Hoeffler (2004) argumentieren sie in ihrer quantitativen Studie gegen die Ressourcen-Konflikt-Hypothese. Den Autoren zufolge gelingt es gerade ressourcenreichen Staaten, durch eine Verteilung der Rohstoffeinnahmen und einen aufgeblähten Sicherheitsapparat Konflikte durchaus zu

---

<sup>36</sup> Bezogen auf als *commodities* verwertbare Rohstoffe.

unterdrücken. Indem der Staat als zentraler Akteur über die Kontrolle der natürlichen Ressourcen und die daraus entstehenden Renteneinnahmen verfügt, ist ein Machtungleichgewicht gegeben. Basedau et al. (2010) erkennen in einer späteren *small-N*-Studie mit vier erdölabhängigen Staaten und einem breiteren Konflikt-Begriff, der im Gegensatz zu Collier & Hoeffler (2004) nicht nur Bürgerkriege, sondern auch kleinere gewaltsame soziale Konflikte miteinschließt und somit für die in dieser Arbeit behandelte Konfliktkategorie von besonderer Bedeutung ist, nur geringe kausale Zusammenhänge zwischen Rohstoffen und Konflikten. Diejenigen, die sie finden, deuten eher in Richtung *grievance*. So provozieren laut ihren empirischen Ergebnissen vor allem regionale Disparitäten Spannungen in rohstoffabhängigen Staaten. In leichterem Umfang finden sie auch Korrelationen mit negativen wirtschaftlichen Folgen der Rohstoffabhängigkeit und grassierender Korruption in staatlichen Strukturen.

Übertragen auf die institutionalistische Debatte über *calculus*- und *cultural*-Ansätze (siehe 2.2.2) lässt sich die *greed*-Hypothese dem *calculus*- und die *grievance*-Hypothese dem *cultural*-Ansatz zuordnen. Von *greed* getriebene Akteure handeln als *maximizer*, für die es rational erscheint, sich den Rohstoffreichtum bzw. die Rohstoffrenten zu eigen zu machen. Die *grievance*-Hypothese zeugt hingegen von einer *satisficer*-Rationalität, in der das gewohnte Handeln der Akteure durch gesellschaftliche Missstände gestört wird, was zu einer Widerstandsreaktion führt.

Cramer (2002) wirft den hier als *calculus*-Verständnissen bezeichneten Auffassungen von Konflikten einen methodologischen Individualismus vor, der Konflikte unterkomplex betrachte. Gängige polit-ökologische Kritiken an der Ressourcen-Konflikt-Hypothese tendieren ebenfalls eher zu *cultural*-Erklärungsansätzen und betonen, dass die Definition dessen, was als natürliche Ressourcen behandelt wird, meist selbst schon Konfliktgegenstand ist – gerade in lokalen Landnutzungskonflikten (Watts 2002; Robbins 2012). Auch existierten diese Konflikte nicht losgelöst von anderen gesellschaftlichen Konfliktlinien (*class, race, gender*), weshalb ein Fokus auf die Rohstoffe als Hauptgegenstand bereits irreführend und verschleiern sei (Robbins 2012: 199ff.). Einen Schritt weiter geht Köhler (2005: 22), der in marxistischer Manier natürliche Ressourcen als „soziales Verhältnis“ definiert:

„Erst im Hinblick auf spezifische Interessen, in einem konkreten Verwertungskontext bzw. in Bezug auf bestimmte Produktionsweisen werden

Dinge überhaupt erst als Ressourcen konstituiert, also in Wert gesetzt. Dieser materielle, soziale und diskursive Konstitutionsprozess ist immer auch gesellschaftlich umkämpft.“

*Calculus*-Ansätze, die natürliche Ressourcen als objektive Auslöser von *greed*-Motiven betrachten, scheinen also unvollständig, da sie die weiteren gesellschaftlichen Strukturen, in denen Ressourcen sozial konstruiert werden, vernachlässigen. So bemängelt etwa Keen (2012) ganz direkt an Colliers & Hoefflers Theorie, dass diese die besondere Rolle der staatlichen Akteure ausblende. Existierende Strukturen würden einfach hingenommen, indem der Fokus auf die Ressourcen gelenkt wird und „*it provides an important alibi for a range of abusive states*“ (ebd.: 758). Im Sinne Banks' (2005) sind Rohstoffe nur ein weiterer Faktor, der bestehende gesellschaftliche Konfliktlinien innerhalb eines Staates verschärfen oder neu aufbrechen lassen kann:

*„In this sense it is not about either greed or grievance, or curses for that matter, but it is more centrally about the changes that occur in relationships between individuals, groups, and local environments.“* (Banks 2005: 122)

Ressourcen-Konflikt-Zusammenhänge können also nicht ohne die gesellschaftlichen Strukturen, in denen sie sich abspielen, verstanden werden. In einem nächsten Schritt muss also das institutionelle Gerüst, in dem sich die Akteure in rohstoffabhängigen Staaten bewegen, untersucht werden.

### 3.1.2. Rohstoffabhängigkeit und Institutionen

Eine frühe und bedeutende Analyse der institutionellen Besonderheiten rohstoffabhängiger Staaten ist die von Beblawi & Luciani (1987) entwickelte Theorie des Rentier-Staates (Begriffsprägung bereits durch Mahdavy 1970). Rentier-Staaten bringen demnach andere Institutionen als klassische kapitalistische Staaten hervor<sup>37</sup>, da sie den Großteil ihrer Einkommen aus einer externen Quelle beziehen (Beblawi 1987: 51). Im Fall rohstoffreicher

---

<sup>37</sup> Dabei ist der Rentier-Staat nicht als absolute Kategorie, sondern vielmehr als Modell zu verstehen (vgl. Beblawi 1987: 51).

Staaten<sup>38</sup> erfolgt dies über die Verkaufserlöse oder Steuereinnahmen aus dem Rohstoffhandel. Dies führe dazu, dass der Staat über eine besondere Autonomie verfügt und nicht auf die Besteuerung seiner Bürger:innen angewiesen ist (*fiscal contract*). Eine materiell notwendige Rechenschaft des Staates gegenüber dem Staatsvolk existiere nicht, weshalb für diesen kein Anreiz bestehe, demokratische Institutionen zu entwickeln. Gleichzeitig entsteht eine „Rentier-Mentalität“, die sich von ‚normalem‘ ökonomischen Verhalten insofern unterscheidet, dass der Leistungs-Belohnungs-Zusammenhang aufgehoben wird (ebd.: 52). Statt marktlogisch rationale Entscheidungen zu treffen, ist es für Akteure lukrativer, Klientelbeziehungen zu denjenigen aufzubauen, die die Rohstoffrenten kontrollieren. Diese sind in der Regel im Staat oder der herrschenden Elite verortet.

Ross (2001) belegt die Annahmen der Rentier-Staat-Theorie in Bezug auf die tendenziell autoritäre Struktur rohstoffabhängiger Staaten empirisch. Anhand einer quantitativen Analyse von 113 Staaten über einen Zeitraum von 26 Jahren legt er dar, dass sowohl Öl- als auch Mineralien-Abhängigkeit einen negativen Effekt auf Demokratisierungstendenzen haben. Neben der bereits erwähnten Rentier-Staat-Theorie (von Ross als *rentier effect* bezeichnet) macht Ross zwei weitere Gründe für dieses Phänomen aus: Regierungen können durch Renteneinnahmen aus dem Rohstoff-Verkauf einen umfassenden Polizei- und Überwachungsapparat aufbauen, der das Aufrechterhalten von autoritären Machtstrukturen vereinfacht (*repression effect*). Außerdem könnten Ansprüche des Staatsvolks durch Transferleistungen und Investitionen in eine Modernisierung der Infrastruktur ohne gleichzeitige „strukturelle Modernisierung“ im Sinne Lipsets<sup>39</sup> (1959) gestillt werden. Der Staat ‚erkauft‘ sich so die Gefolgsamkeit der Bevölkerung (*modernization effect*).

Dennoch kann Rohstoffabhängigkeit auch mit einer Demokratisierung einhergehen wie Dunning (2008) am Beispiel der lateinamerikanischen *pink tide* in Venezuela<sup>40</sup>, Ecuador und Bolivien demonstriert. Er sieht für rohstoffreiche, aber sozial ungleiche Länder die Chance, Demokratisierung und Verringerung von Ungleichheit durch eine Neuverteilung der

---

<sup>38</sup> Peters (2019a: 40f.) nennt neben Rohstoffen auch andere mögliche Quellen von Renteneinnahmen in „Rentengesellschaften“ wie etwa Transfers aus der Entwicklungszusammenarbeit, *remittances* von Arbeitsmigrant:innen oder Kanalgebühren für den internationalen Schiffsverkehr (Panama, Ägypten), die jeweils einen bedeutenden Beitrag zu bestimmten Volkswirtschaften leisten.

<sup>39</sup> Lipset (1959) vertritt in seinem berühmten Artikel *Some Social Requisites for Democracy* die Annahme, dass Wohlstand allgemein demokratisierende Effekte habe und somit ökonomische Modernisierung mit einer Demokratisierung einhergehe.

<sup>40</sup> Der Fall Venezuela – damals noch ein Labor für die basisdemokratischen Experimente des *Chavismo* – hat sich spätestens ab der politischen Krise 2015 dann doch eher als Gegenbeispiel entpuppt (vgl. Peters 2019b).

Rohstoffrenten zu bewerkstelligen (detaillierter in 3.2.1). Solange die Rentenverteilung durch den Staat soziale Ungleichheit verringern kann, habe dies einen positiven Effekt auf die Demokratie. Dieser Umstand allein genüge allerdings nicht, Staaten in funktionelle Demokratien zu transformieren, weshalb Dunning für diese Staaten den Begriff „*crude democracies*“ verwendet (ebd.: 290f.).

Eine faire Verteilung der Rohstoffrenten (*revenue sharing*) wirkt nach Auffassung mehrerer Friedensforscher:innen auch konfliktreduzierend (Le Billon 2008; Halle 2009). Dabei solle gemäß Le Billon (2008) ein Fokus auf Armutsreduzierung gesetzt werden, um *grievances* zu bekämpfen. Des Weiteren müsste zur Konfliktverhütung eine nationale Rentenaneignung gestärkt werden, anstatt Märkte unreguliert für ausländische Unternehmen zu öffnen. Stabilisierungsfonds sollten die Abhängigkeit von volatilen Preisen reduzieren, um Krisen zu verhindern (zu den ökonomischen Ursachen: Van der Ploeg & Poelhekke 2009). Halle (2009) weist zusätzlich auf Umweltaspekte und Umweltauswirkungen hin, die in Konfliktlösungsstrategien integriert werden müssen.

Empirisch sind die Erfolgsaussichten solcher Strategien allerdings schwierig zu belegen. Mähler et al. (2011) untersuchen in einer Drei-Länder-Fallstudie sowie einem zusätzlichen quantitativen *medium-N*-Ländervergleich die Effekte, die eine Implementierung solcher gezielter Gegenmaßnahmen auf die Konfliktintensität haben. Institutionen, die zur Konfliktprävention eingesetzt wurden – wie Stabilisierungsfonds, subnationale Entwicklungsprogramme, breitere Streuung der Rohstoffrenten und Transparenzinitiativen – hätten dabei keinen signifikant positiven Effekt auf die Konfliktreduzierung.

Als Erklärungsmuster für solche ‚pessimistischen‘ Befunde wird häufig auf einen weiteren Aspekt des *resource curse* verwiesen – den der ‚schwachen‘ Institutionen. Die oben beschriebene Rentier-Mentalität fördert Korruption und *rent-seeking*-Verhalten, was den Aufbau ‚starker‘ Institutionen erschwert (Sala-i-Martin & Subramanian 2003, Iimi 2007, Frankel 2012). Sala-i-Martin & Subramanian (2003) argumentieren, dass Ressourcenreichtum die Qualität von Institutionen<sup>41</sup> prinzipiell „verschlechtere“ und sich dadurch negativ auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes auswirke. Arezki & Brückner (2009) finden in einer quantitativen Studie ölreicher Staaten eine Kausalbeziehung zwischen erhöhten Rohstoffrenten und einem Anstieg an Korruption, während politische Rechte

---

<sup>41</sup> In diesem Fall gemeint: Rechtsstaatlichkeitsindikatoren und die Durchsetzung von Eigentumsrechten (Sala-i-Martin & Subramanian 2003: 7).

eingeschränkt werden. Nichtsdestotrotz werden individuelle Freiheiten ausgeweitet. Die Autoren erklären sich das dadurch, dass herrschende Eliten den Bürger:innen individuelle Freiheiten im Austausch gegen politische Rechte anbieten, um gesellschaftliche Stabilität beizubehalten.

Solche schwachen Institutionen stellen ein Risiko für eine höhere Konflikthanfälligkeit dar: Mit den Daten von Collier & Hoeffler (2004) zeigt Fearon (2005), dass es weniger *greed* nach einer direkten Rohstoffaneignung ist, die die Konflikte befeuert, als die Möglichkeit einer Kontrolle der Institutionen und deren Manipulation zur Rentenaneignung. De Soysa (2000: 11) betont, „*that natural resources and weak institutions are intimately related to the ways in which social technologies of peace erode*“. Isham et al. (2005) zeigen an Entwicklungen in sämtlichen rohstoffabhängigen Ländern in den 1970er und 1980er-Jahren, dass die dort in der Regel vorherrschenden sozialen und ökonomischen Disparitäten Institutionen unfähig machen, adäquat auf ökonomische Schocks zu reagieren. Schlechte *policies* seien demnach strukturell bedingt.

Während viele Sozialwissenschaftler:innen also durchaus von ‚schlechteren‘ Institutionen in Rohstoffstaaten ausgehen, argumentiert Menaldo (2016) mit seiner Theorie des „*institutions curse*“ genau entgegengesetzt. Nicht die rohstoffabhängigen Rentier-Staaten würden schlechte Institutionen herausbilden, sondern Staaten mit schlechten Institutionen würden sich zu Rentier-Staaten entwickeln:

*„A natural resource-based economy and the pathologies attributed to a country’s endowments are jointly determined by weak state capacity and low-quality institutions. Hydrocarbon extraction and mining are often default economic sectors that arise and persist in countries cursed by their institutions.“* (Menaldo 2016: 11)

Staaten mit schlechten Institutionen seien auf Rohstoffrenten angewiesen, da sie durch ihr ungünstiges Investitionsklima und ihre Ineffektivität keine produktive, besteuerbare Nationalökonomie herausbilden können. Dadurch kommen sie in chronische Zahlungsschwierigkeiten. Der Rohstoffsektor ist dabei einer der wenigen Sektoren, der aufgrund der Rentenlogik nicht oder nur eingeschränkt auf ein gut funktionierendes Wirtschaftssystem angewiesen ist (ebd.: 18f.). Dementsprechend ist die Unterscheidung zwischen Rohstoffabhängigkeit und Rohstoffreichtum, wie sie auch von Basedau & Lay 2009

betont wird, zentral: Während *abundance* an sich keine Probleme verursacht, ist es gerade *dependence*, die die ‚Symptome‘ des *resource curse* provoziert.

Orihuela (2018a: 158) stellt die Grundannahmen dieser von *calculus*-Ansätzen dominierten Debatte grundsätzlich infrage und schlussfolgert „*unbounded rent-seeking behavior is commonly assumed rather than explained*“. Den rationalistischen Engführungen der *resource curse*-Debatte hält auch Peters (2019a: 487ff.) eine unzureichende Erforschung der „Kultur in Rentengesellschaften“ vor. Während also die schwachen Institutionen in vielen Rohstoffstaaten durchaus mit *calculus*-Ansätzen erklärbar sind, bleiben Gegenbeispiele schwerer fassbar. *Cultural*-Ansätze, die die informellen Institutionen mit berücksichtigen, die die Interessen von Akteure bestimmen, können die positiv abweichenden Fälle demokratischer oder wohlhabender Rohstoffstaaten<sup>42</sup> besser erklären.

Auch wenn er durchaus einen rationalistischen Ansatz verfolgt, hält Menaldo (2016: 77) das auf einer *maximizer*-Logik beruhende *rent-seeking* und die daraus hervorgehende ‚Verschlechterung‘ der Institutionen in rohstoffabhängigen Gesellschaften nicht für grundsätzlich gegeben: „Gute“ Institutionen wie „*the rule of law and checks and balances; honest and professional bureaucracies; economic policies that reduce transaction costs and foster competition; and the widespread provision of public goods*“ seien entscheidend für die positive Nutzung von Rohstoffen. Gute und schlechte Institutionen sind laut ihm das Ergebnis historischer Entwicklungen und deshalb streng an Pfadabhängigkeiten geknüpft (vgl. ebd. 78). Zu ähnlichen Schlüssen kommen Acemoglu & Robinson (2012), die in der Existenz eines Sets „inklusive“ oder „exklusive“ Institutionen die Voraussetzung für Wohlstand und Demokratie bzw. Armut und Autoritarismus sehen. Mehlum et al. (2006) unterscheiden ebenfalls zwischen nicht näher definierten Sets von „*grabber friendly institutions*“, in deren Kontext „*there are gains from specialisation in unproductive influence activities*“ und „*producer friendly institutions*“, also solchen in denen *rent-seeking* durchaus mit produktivem und effektivem Handeln vereinbar ist (ebd.: 3). Amundsen (2014) greift diese Unterscheidung auf und betont, dass in Rohstoffstaaten *grabber friendly*-Institutionen strukturell gefördert würden, während „*power sharing*“-Institutionen, die diesen entgegenwirken könnten, schwach blieben. Brunnschweiler (2008) hingegen bestreitet den Zusammenhang zwischen Ressourcenreichtum und schlechten Institutionen grundsätzlich.

---

<sup>42</sup> In der Literatur werden dafür häufig Australien, Kanada und Norwegen genannt. Im Kontext des Globalen Südens auch Botswana oder die Golfstaaten (Letztere als Beispiel für ökonomische Entwicklungserfolge).

Aus einer neo-institutionalistischen Perspektive betrachtet setzen also sowohl die Ressourcen-Konflikt-Hypothese als auch die Rentier-Staat-Theorie ein Verhalten sozialer Akteure als rationale *maximizer* voraus. Diese Annahme erscheint in vielen Fällen jedoch verkürzt. Zudem vernachlässigt sie viele Aspekte sozialer Konflikte in rohstoffabhängigen Gesellschaften: Sie kann erstens der Konstruiertheit natürlicher Ressourcen und den mit dem Ringen um die Definitionshoheit einhergehenden Konfliktphänomenen keine Rechnung tragen. Zweitens kann sie Nicht-*rent-seeking*-Verhalten und somit auch wohlhabende, demokratische und friedliche Rohstoffgesellschaften nicht erklären, ohne gute und schlechte Institutionen als bereits im Vorhinein gegeben zu betrachten. Hier zeigt sich die Notwendigkeit einer Einbeziehung von *cultural*-Verständnissen von Akteuren, die entsprechend den vorherrschenden informellen Normen und Praktiken in einer Gesellschaft als *satisficer* agieren. *Rent-seeking* und andere Elemente des *resource curse* sollten also nicht als Determinismen, sondern als Ausprägungen einer bestimmten institutionellen Konstellation gesehen werden.

### 3.2. (Neo-)Extraktivismus: Ressourcenpolitik und Diskurs in Lateinamerika

Während die *resource curse*-Debatte deutlich von rationalistischen Erklärungsansätzen geprägt ist, hat sich im Hinblick auf Rohstoffabhängigkeit in Lateinamerika in den letzten Jahren ein eigener Diskurs herausgebildet, der die Ressourcenextraktion als materielle wie auch ideelle Gesellschaftsformation beschreibt. Unter dem Begriff „Extraktivismus“ wird ein Entwicklungsmodell verstanden, das auf der sich stetig intensivierenden Ausbeutung und Ausfuhr natürlicher Ressourcen sowie der teilweisen staatlichen Aneignung und Verteilung der daraus entstehenden Renten beruht (Burchardt & Dietz 2013: 181). Der Extraktivismus-Diskurs soll hier kurz dargestellt und zu den in 3.1 erarbeiteten Annahmen in Bezug gesetzt werden. Er kann als Ergänzung zur *resource curse*-Debatte gesehen werden, die aus einer Perspektive regional-spezifischer Erfahrungen weitere Aspekte des Ressourcen-Konflikt-Zusammenhangs beleuchtet.

### 3.2.1. Neue und alte Extraktivismen

Der Begriff ‚Extraktivismus‘ selbst ist in der deutschen oder auch englisch-sprachigen Literatur weitgehend ungeläufig bzw. relativ jung, während er in Lateinamerika in Abwandlungen bereits länger gebräuchlich ist (vgl. Gudynas 2013).<sup>43</sup> Entscheidend geprägt wurde er jedoch erst zur Zeit des Rohstoffpreis-Booms der 2000er-Jahre und den *pink tide*-Regierungen in den Debatten um einen ‚neuen‘ Extraktivismus (grundlegend: Gudynas 2009). Trotz Unterschieden in der Definition lautet der Grundkonsens bezüglich des Begriffs Extraktivismus, dass er die Ausrichtung einer Volkswirtschaft auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen bezeichnet, die nicht für die lokale Weiterverarbeitung, sondern für den Weiterverkauf und Export bestimmt sind (Gudynas 2009; Acosta 2012; Burchardt & Dietz 2013; Göbel & Ulloa 2014; Peters & Burchardt 2017; Svampa 2019). Zu den extrahierten Primärgütern zählen in erster Linie Bodenschätze wie Erdöl, -gas und (Edel-)Metalle. Einige Autor:innen nennen aber auch Monokulturen in der Landwirtschaft (Soja, Palmöl, Hölzer) oder industrielle Fischerei als Teilphänomene extraktivistischen Wirtschaftens (vgl. Acosta 2012: 2).

Die Beschäftigung mit Rohstoffabhängigkeit und Extraktivismus hat in der (wissenschaftlichen) Literatur Lateinamerikas eine lange Tradition. Die Probleme, die sich aus enthemmter Naturausbeutung mit dem Ziel des Exports ergeben, sind nicht erst seit Klassikern wie Eduardo Galeanos *Las venas abiertas de América Latina*<sup>44</sup> (1971) bekannt. Schon frühere kritische Reflexionen wie José Carlos Mariátegui *Siete Ensayos*<sup>45</sup> (1928) beschreiben die Abhängigkeit lateinamerikanischer Staaten von natürlichen Ressourcen. Es entwickelten sich verschiedene, im gesellschaftlichen Diskurs verankerte Narrative: Zum einen das Narrativ der *maldición de la abundancia*<sup>46</sup>, das entsprechend der These des *resource curse* den Ressourcenreichtum des Kontinents zur Hauptursache seines krisenhaften

---

<sup>43</sup> Gerade in der brasilianischen sozialwissenschaftlichen Literatur ist allerdings auch eine andere Definition des Begriffes ‚Extraktivismus‘ geläufig. Diese beschreibt quasi ein gegenteiliges Phänomen, und zwar eine nachhaltige Nutzung geschlossener Ökosysteme, z. B. durch das Sammeln wild wachsender Früchte und Samen in Tropenwäldern, meist betrieben von indigenen Völkern (Gudynas 2013: 2).

<sup>44</sup> deutscher Titel: Die offenen Adern Lateinamerikas

<sup>45</sup> deutscher Titel: Sieben Versuche, die peruanische Wirklichkeit zu verstehen

<sup>46</sup> Fluch des Reichtums

Zustandes macht. Zum anderen das Bild des *mendigo sentado en un banco de oro*<sup>47</sup>, das die Widersprüchlichkeit des Ressourcenreichtums im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Armut beschreibt. Hier klingt die Möglichkeit an, dass sich der Bettler des Goldes bedienen könne, jedoch nur dazu befähigt werden müsste; dass der Ressourcenreichtum demnach kein notwendiger Fluch sei, sondern auch ein Potenzial. Ein Credo, nachdem sich viele Regierungen in der Region – progressiv oder konservativ – in den letzten Jahrzehnten richteten.

Der Begriff ‚Neo-Extraktivismus‘ wurde durch Eduardo Gudynas (2009) geprägt und entfachte eine neue Debatte über die Rohstoffabhängigkeit Lateinamerikas. Auch im deutschsprachigen wissenschaftlichen Diskurs wurde dieses Thema ausführlich bearbeitet (FDCL & RLS 2012; Burchardt & Peters 2017; Dietz & Engels 2017; Ramírez & Schmalz 2019). Allgemein wird der Begriff jedoch nicht ganz einheitlich verwendet: Während viele Beiträge der Definition Gudynas folgen und das neuartige rohstoffbasierte Entwicklungsmodell der lateinamerikanischen Linksregierungen als neo-extraktivistisch bezeichnen (Acosta 2012; Ambivalent<sup>48</sup>; Burchardt & Dietz 2014; Peters & Burchardt 2017; Peters 2019a), weiteten andere den Begriff auf den Rohstoffboom der 2000er-Jahre und die damit verbundene Expansion extraktiver Industrien sowie aktiver Entwicklungsbemühungen in der Region im Allgemeinen aus (Blanca Quesada 2012; Svampa 2013; Bebbington et al. 2015).

Unter Berücksichtigung dieser Diskurse und zur deutlicheren Abgrenzung der unterschiedlichen regionalen Trends soll in dieser Arbeit erstere Definition verwendet werden: Als Neo-Extraktivismus ist ein besonderes Entwicklungsmodell unter explizit post-neoliberalem Vorzeichen zu verstehen, das sich von einem neoliberalen Extraktivismus unterscheidet, der seinen Ursprung in den Liberalisierungen der 1980er-Jahre und dem Credo des Washingtoner Konsens<sup>49</sup> hat. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass auch in neoliberal-extraktivistischen Staaten die Ressourcenausbeutung mit legitimierenden Entwicklungsdiskursen, die die Extraktion als gesamtgesellschaftlichen Gewinn portraitieren,

---

<sup>47</sup> „Der Bettler, der auf einer Goldbank sitzt“ – der Ursprung des Spruchs wird je nach Land Antonio Raimondi oder auch Alexander von Humboldt zugeschrieben (Hamilton 2020: 35).

<sup>48</sup> Einige Autor:innen – insbesondere im deutschsprachigen Raum – erkennen die Ambivalenz des Begriffs an und schreiben dementsprechend vom „(Neo-)Extraktivismus“, auch um Kontinuitäten stärker zu betonen. Wenn in dieser Arbeit ‚(Neo-)Extraktivismus‘ verwendet wird, bezieht sich dies auf beide Entwicklungsmodelle: progressiver Neo-Extraktivismus und neoliberaler Extraktivismus.

<sup>49</sup> Eine von IWF, Weltbank und US-Finanzministerium etablierte entwicklungspolitische Agenda, die ihren Fokus auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt durch Austeritätspolitik setzt.

aufgeladen wird. Der progressive Neo-Extraktivismus zeichnet sich dadurch aus, dass der Staat die Ressourcenausbeutung intensiviert und sich die daraus resultierenden Renteneinnahmen vermehrt aneignet – durch erhöhte Steuerabgaben oder eine Verstaatlichung der Extraktion. Diese Einnahmen werden dann durch Sozialprogramme oder andere Förderungen an die Bevölkerung verteilt (Burchardt & Peters 2017: 36). Dieses Modell wurde in Variationen am deutlichsten in Venezuela, Bolivien und Ecuador seit Mitte der 2000er-Jahre angewendet. Auch Brasilien und Argentinien können zu den neo-extraktivistischen Modellen gezählt werden (vgl. ebd.: 33).

Doch auch in Staaten, in denen ein neoliberaler Extraktivismus fortbestand bzw. intensiviert wurde – wie Peru, Kolumbien und Chile – nutzte man die Einnahmen, um stärker in öffentliche Infrastruktur zu investieren. Dabei erzielten ihre Regierungen durch steuerliche Anreize und Deregulierung gesteigerte ausländische Direktinvestitionen, die die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und so letztlich auch die Wirtschaftsleistung und Staatseinnahmen erhöhen sollten.

Diese Strategien zeigten sich in beiden Ausprägungen – progressivem und ‚konservativem‘ (Neo-)Extraktivismus – als zunächst sehr erfolgreich: Die rohstoffreichen Staaten Lateinamerikas konnten in kurzer Zeit ein starkes Wirtschaftswachstum sowie einen bemerkenswerten Rückgang extremer Armut verzeichnen (siehe Tabelle 1). Doch spätestens das Ende des Rohstoff-Booms (2014) zeigte die mangelnde Nachhaltigkeit des Entwicklungsmodells auf und führte in vielen Ländern im besten Fall zu wirtschaftlicher Stagnation und im schlimmsten Fall zu offenen Krisen.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Erneut besonders hervorzuheben: das Beispiel Venezuela, das sich seitdem aufgrund seiner starken Ölabhängigkeit, ökonomischer Fehlentscheidungen, einer politischen Krise und drakonischer Wirtschaftssanktionen von einem der reichsten zu einem der ärmsten Länder des Kontinents entwickelte.

Tabelle 1: Entwicklung sozio-ökonomischer Eckdaten in (neo-)extraktivistischen Staaten zur Zeit des Rohstoffpreisbooms 2003-2014

	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP in %	Reduktion der Bevölkerung in absoluter Armut (Tageseinkommen von max. 1,90 USD) in %
<b>Venezuela</b>	3,94	(bis 2006) 64,3
<b>Bolivien</b>	4,74	(ab 2004) 58,0
<b>Ecuador</b>	4,62	82,5
<b>Peru</b>	5,89	69,1
<b>Kolumbien</b>	4,75	58,7
<b>Chile</b>	4,44	(bis 2013) 90,0

Daten: World Bank 2022 – eigene Berechnung

### 3.2.2. Konfliktiver Extraktivismus

Auch in den lateinamerikanischen Extraktivismus-Diskursen klingen Argumentationsmuster der *resource curse*-Debatte an. Jedoch herrscht hier statt der nüchternen empirischen Perspektive in vielen Fällen eine dezidiert de-koloniale Perspektive vor, die strukturelle Abhängigkeiten zwischen Globalem Süden und Norden, aber auch die Expansion einer naturbeherrschenden kapitalistischen Logik grundsätzlich kritisiert. Dabei leistet sie eine tiefere Analyse des Komplexes aus Kolonialität-Gewalt-Naturausbeutung, in dem der ‚Fluch‘ nicht auf ökonomische Wachstumshindernisse, politische Fallstricke oder Konflikt-Ressourcen-Korrelationen zu reduzieren ist, sondern stattdessen das extraktivistische Entwicklungsmodell qua Definition ein normativ zu kritisierendes Konstrukt bildet (vgl. Quijano 2000; Machado Aráoz 2013). So wird etwa die permanente Verletzung indigener Autonomierechte häufig als exemplarisches Beispiel für die Pathologien des extraktivistischen Modells präsentiert (Gudynas 2009). Auch die Ausbeutung und Zerstörung der Natur, die in vielen autochthonen Kosmvisionen (siehe 2.1.2) eine Verletzung ökoterritorialer Integrität bedeuten, wird als extraktivistisches Strukturmerkmal definiert (vgl. Silva Santisteban 2017). Quijano (2014: 27ff.) sieht den Extraktivismus deshalb als strukturell

rassistisch, da er auf der Beherrschung und Ausbeutung „minderwertiger Rassen“<sup>51</sup> sowie der Beherrschung und Ausbeutung der Natur durch das weiße Subjekt beruhe. Demnach vereinen sich die kolonialen/modernen Logiken des Kapitalismus im Extraktivismus. Damit stellt für Quijano (ebd.) die „Kolonialität der Macht“, die sich u. a. im Extraktivismus artikuliert, eine gesellschaftliche Totalität dar, der es ein radikales Gegenmodell bzw. eine widerständige Praxis entgegensetzen gilt.

So wird der Zusammenhang von Konflikten und Extraktivismus keine Frage, die es empirisch zu erörtern gelte. Der Extraktivismus erscheint als inhärent konfliktiv, denn bereits das Infragestellen und der Widerstand gegen das Entwicklungsmodell wird von dessen Verteidiger:innen als fortschrittsfeindlich gebrandmarkt (vgl. Bebbington 2009; Silva Santisteban 2016). Silva Santisteban (2017) nennt den Extraktivismus im Anschluss an Foucault ein „biopolitisches Projekt“, bei dem Gewalt und die Kontrolle der Körper instrinsischer Bestandteil sind. Die Bewohner:innen der Regionen, in denen Ressourcen extrahiert werden, seien für den extraktiven Prozess obsolet und müssten biopolitisch verwaltet werden (ebd.: 19). Auch die diskursive Vereinnahmung durch das Unterdrücken von Dissens sei ein biopolitisches Charakteristikum einer extraktivistischen Politik (ebd.: 25).

Ein weiteres Merkmal des extraktivistischen Modells, das Konflikte produziert, ist dessen systemimmanenter Drang nach Expansion (vgl. Arsel et al. 2016). Die Ressourcenextraktion expandiert gerade in periphere Gebiete, in denen Menschen leben, die vom Staat bislang marginalisiert wurden – wie etwa Kleinbäuer:innen oder Indigene. Diese haben nicht nur durch die Umwelteinflüsse des Extraktionsprozesses zu leiden: Auch die bloße Erschließung solcher Regionen macht sie zum Einfallstor für kriminelle, *rent-seeking* Akteure, die in den Drogenhandel oder illegale Abholzungen verstrickt sind (Gudynas 2009: 201).

Einige Kritiker:innen des extraktivistischen Modells in Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft schlagen deshalb eine alternative Logik vor: die des *„buen vivir“*<sup>52</sup>. Ausgehend von der Erfahrung indigener Praktiken soll dieses Gegenmodell eine nachhaltige und sozial gerechtere Entwicklung bzw. „Alternative zur Entwicklung“<sup>53</sup> bieten (vgl. Blanca Quesada 2012). Dadurch sollen die dem Extraktivismus innewohnenden Widersprüche und

---

<sup>51</sup> Anführungszeichen im Original

<sup>52</sup> Gut leben/gutes Leben – auch geläufig unter der Kichwa/Quechua Bezeichnung *„sumak kawsay“*.

<sup>53</sup> In expliziter Abgrenzung zum westlichen, kapitalistisch modernisierend geprägten Entwicklungsgedanken.

Konfliktveranlagungen von einer Wirtschafts- und Lebensweise abgelöst werden, die auf Prinzipien der Reziprozität und Solidarität beruht. Ein harmonisches Zusammenwirken von Mensch und Natur steht dabei im Fokus.

Zuweilen bleibt dieses Modell jedoch relativ diffus und inhaltsleer und geht über eine einfache Negation des Extraktivismus und die Beschwörung widerständiger Praktiken nicht hinaus (vgl. Quijano 2014: 30ff.). Auch herrscht Uneinigkeit über einige Kernpunkte: Während einige eine romantisierte Version einer realen oder imaginierten Weltanschauung indigener Gruppen zur Maxime erheben wollen, sehen andere bereits in der politischen Akzeptanz und Berücksichtigung pluraler Naturkonzepte einen „post-extraktivistischen“ Ansatz (vgl. Peters 2019a: 242). Die Radikalität der gesellschaftlichen Transformation, die ein solcher Wandel implizieren würde, variiert ebenfalls.

Tatsächlich gab es etwa in Bolivien und Ecuador Versuche, Ansätze des *buen vivir* zu formalisieren und in die Verfassung zu integrieren. Das *buen vivir* wird als langfristiges Ziel proklamiert, das nur schrittweise und über eine neo-extraktivistische Zwischenstufe erreicht werden kann. Über Lippenbekenntnisse hinaus ist hier bislang allerdings keine Abweichung vom regional vorherrschenden (neo-)extraktivistischen Modell zu sehen (vgl. Dominguez & Caría 2014; Cortez 2017). Damit einhergehend scheiterten Strategien zur Überwindung des neo-extraktivistischen Modells durch ökonomische Diversifizierungsstrategien, die einen Strukturwandel im Sinne einer Neuauflegung strukturalistischer Entwicklungskonzepte aus Mitte des 20. Jahrhunderts anstrebten (siehe Prebisch 1949). Bolivien und Ecuador versuchten während der Boom-Phase durch Investitionen in Humankapital und gezielte Industriepolitiken die Rohstoffabhängigkeit als eine Phase der Transition hinter sich zu lassen (vgl. Arsel et al. 2016: 883; detaillierter zu Bolivien in 7.1). Letztlich scheiterten solche Anstrengungen aber auf ganzer Linie (vgl. Katz 2016; Hernández & Manzano 2017). Der Misserfolg der Diversifizierungsstrategien wird dabei einerseits auf *resource curse*-basierte Fallstricke, andererseits auf grundsätzliche strukturelle Probleme sowie widersprüchliche Machtinteressen in den jeweiligen Ländern zurückgeführt (Peters 2019a: 192ff.). Neoliberal geprägte extraktivistische Staaten unternehmen andererseits nicht einmal den Versuch einer Diversifizierung und somit einen Ausstieg aus der Rohstoffabhängigkeit (Orihuela & Thorp 2012: 38ff.).

Der Extraktivismus-Diskurs geht im Gegensatz zur *resource curse*-Debatte tiefgründiger auf die ideelle Dimension der Rohstoffausbeutung und Naturbeherrschung ein. Damit betrachtet

er das Entwicklungsmodell aus einer *cultural*-Perspektive, die Normen und Praktiken sowie deren Auswirkungen auf die Interessen der Akteure mit einbezieht. Die von vielen Vertreter:innen der *resource curse*-These vorausgesetzte Nutzenmaximierung der Akteure ist dabei selbst ein ‚institutioneller‘ Bestandteil des extraktivistischen Modells. Die lateinamerikanische Debatte betont die qualitativen Merkmale dieses Systems, das auf der Ressourcenausbeutung beruht: dessen materielle und diskursive Herrschaft sowie seinen expansiven Charakter. Diese Eigenschaften des Extraktivismus sind bereits an sich konfliktiv. Denn gerade Reformbemühungen, wie die des Neo-Extraktivismus, zeigen, dass selbst eine geschickte Umverteilung der Rohstoffrenten viele *grievances* nicht kompensieren kann und stattdessen bisweilen Rentier-Mentalitäten weiter schürt. Grundlegende Probleme wie die der Naturzerstörung oder die Verletzung öko-territorialer Rechte bleiben bestehen. Der Extraktivismus-Diskurs berücksichtigt so auch Gewalt in kleinem, teilweise verstecktem und unterschwelligem Umfang, die die empirische Fixierung auf spektakuläre, eindeutig erkennbare Konflikte mit einem engen Gewaltbegriff nicht erklären kann.

Dennoch scheint die hier mitschwingende Dichotomisierung von Extraktivismus und radikalen Alternativen zu kurz zu greifen. Denn über eine bloße Negation geht die Kritik häufig nicht hinaus. Dass sich trotz einer allgemein konfliktiven Konstellation von unterschiedlichen Interessenspositionen, die mit der Ressourcenausbeutung grundsätzlich einhergeht, Konflikte auf verschiedenste Weise artikulieren können, wird im Extraktivismus-Diskurs ausgeblendet. Dementsprechend fehlt auch hier eine empirisch gestützte Analyse von Institutionen und Konflikten im Kontext der Rohstoffabhängigkeit, die die Varianz realer Konfliktphänomene erklären könnte. Gerade die bisweilen starke Theoretisierung des Extraktivismus lässt empirische Befunde oft außer Acht.

### 3.3. Zwischenfazit: Konflikte und Institutionen in rohstoffabhängigen Staaten

Die theoretischen Betrachtungen führen zu folgenden Schlussfolgerungen:

Ein Konflikt herrscht dann, wenn Akteure mit widersprüchlichen Zielen in einem Machtfeld in eine als Konflikt wahrgenommene Handlungssequenz eintreten. Institutionen können potenzielle Konflikte kanalisieren, wenn sie Entscheidungsmechanismen bereitstellen, die die Interessengegensätze der Akteure auflösen bzw. abmildern können. Andere, in der Literatur

simplifizierend als ‚schlechte Institutionen‘ bezeichnete Strukturen, leisten dies hingegen nicht, sondern verfestigen die Widersprüche sogar weiter.

Rohstoffe wirken in bestimmten Kontexten konfliktauslösend bzw. verschärfend und zwar, wenn als *maximizer* agierende Akteure sie oder die daraus resultierenden Renten sich aufgrund von *greed* aneignen wollen. Eine a priori *maximizer*-Rationalität der Akteure kann allerdings nicht wie von den in der *resource curse*-Debatte dominierenden *calculus*-Ansätzen angenommen vorausgesetzt werden. Die Akteursrationalität ist vielmehr das Ergebnis von Normen, die auf die Akteure einwirken. Auch sind Rohstoffe selbst nur in einem institutionellen Kontext zu verstehen: Sie werden sozial konstruiert und sind letztlich immer in gesellschaftliche Praktiken eingebettet. Dementsprechend ist die Definitionshoheit über natürliche Ressourcen oft bereits Teil der Konflikte.

Rohstoffe haben ihrerseits Auswirkungen auf formelle Institutionen, da sich durch die von ihnen generierten Renten eine besondere ökonomische Logik in einem Staat einstellt. Dennoch ist die Übersetzung in die daraus resultierende Struktur divers. Während sich in bestimmten Kontexten eine Rentier-Mentalität sowie *rent-seeking* herausbildet, setzen diese Phänomene in anderen Kontexten nicht ein. Dies hängt von den vorherrschenden informellen Institutionen wie Normen und Praktiken ab. Dabei können schlechte Institutionen durchaus starr und repressiv wirken, sodass sich in diesem Kontext Konflikte entwickeln. Doch ist dies kein Determinismus.

In der Region Lateinamerika zeigt sich am Entwicklungsmodell des Extraktivismus eine solche Institutionalisierung der Rentier-Mentalität, deren Tradition bis in die Kolonialzeit zurückzuverfolgen sind. Widerständige Praktiken und Alternativvorschläge zeigen die Möglichkeit einer anderen, „post-extraktivistischen“ Rationalität auf. Gleichzeitig veranschaulichen neo-extraktivistische Politikansätze – auch solche die durchaus auf eine Überwindung des Extraktivismus hingearbeitet haben – wie schwierig es ist, allein durch staatliche Reformen institutionellen Wandel zu initiieren.

Letztlich zeigen sowohl die *resource curse*-Debatte als auch der Extraktivismus-Diskurs komplementäre Leerstellen auf. Einerseits bleiben *resource curse*-Vertreter:innen oft in einem *calculus*-Denken verhaftet und vernachlässigen informelle Institutionen wie Praktiken und Normen. Andererseits betrachtet die Lateinamerika-zentrierte Ressourcenforschung das Extraktivismus-Modell meist als gesellschaftliche Totalität, in der reale existierende institutionelle Nuancen und Variationen nicht wahrgenommen werden. Die Fälle einer

Rohstoffförderung in einem weitestgehend konfliktfreien und demokratischen Kontext sind von diesem Konzept somit nicht erfassbar.

Die nun folgende empirische Analyse soll diese Leerstelle füllen und auf Grundlage der hier erarbeiteten Konzepte und am Beispiel des Bergbaus in Peru und Kolumbien untersuchen, wie formelle und informelle Institutionen sozial-ökologische Konflikte produzieren oder verhindern bzw. abmildern können.

## 4. Forschungsdesign und Methodik

Anhand der in der Einleitung formulierten Fragestellungen und dem in den Kapiteln 2 und 3 erarbeiteten theoretischen Rahmen, wird im Folgenden das empirische Forschungsdesign sowie der operationalisierte Analyserahmen entwickelt. Zunächst soll das Erkenntnisinteresse der Fragestellungen zu der Vergleichsmethode und der Fallauswahl in Bezug gesetzt werden. Im Rahmen dessen werden kurze Länderprofile von Peru und Kolumbien präsentiert. Dort wird ein allgemeines Bild der Bedeutung des Bergbausektors sowie den damit einhergehenden Konflikten beschrieben. Daraufhin werden die Analysemethoden präsentiert, bevor die in den vorangegangenen Kapiteln behandelten theoretischen Konzepte im Hinblick auf das Forschungsvorhaben operationalisiert werden. Zuletzt wird die Methode der empirischen Datenerhebung dargestellt.

### 4.1. Vergleich und Fallauswahl

Zur empirischen Untersuchung von Institutionen in rohstoffreichen Staaten und wie diese Institutionen auf soziale Konflikte wirken, wird eine vergleichende qualitative Länderstudie mit Peru und Kolumbien durchgeführt. Dabei sollen **erstens** die historischen institutionellen Wandlungsprozesse in beiden Ländern rekonstruiert, **zweitens** das Wirkungsverhältnis zwischen Akteuren und Institutionen festgestellt sowie **drittens** auf dieser Grundlage die konfliktiven Konstellationen, die sich daraus ergeben explanativ ergründet werden (siehe 1.2).

#### 4.1.1. Vergleichende *small-N*-Länderstudie

Es erfolgt ein qualitativer *small-N*-Ländervergleich. Für die Theoriebildung ist ein solches Forschungsdesign besonders von Vorteil, da hier fallorientiert Ähnlichkeiten und Unterschiede kontrastiert werden, aus denen sich Hypothesen bilden lassen (Collier 1993: 105). Die Fallauswahl erfolgt nach einem *most similar systems*-Design, das heißt, einer Selektion zweier möglichst ähnlicher Systeme, die über eine Vielzahl gleicher Eigenschaften verfügen. Dieses bietet die Möglichkeit, abhängige Variablen zu minimieren und Kausalbeziehungen durch den Vergleich sichtbar zu machen. Gleiche Variablen können so

vernachlässigt, während differierende Variablen in den Fokus gerückt werden (vgl. Della Porta 2008: 214). So kontrolliert man einerseits eine Großzahl von Variablen, während andererseits einige wenige zentrale Variablen für eine tiefgreifende Analyse verfügbar bleiben (Collier 1993: 106).

Vertreter:innen quantitativer Ansätze kritisieren eine solche Auswahl anhand der abhängigen Variable, da so nur eine geringe Varianz abgebildet werde und eine Verallgemeinbarkeit nicht gegeben sei (Geddes 2003). Bei einer spezifischen Fallanalyse, die Kausalbeziehungen nachvollziehen möchte, ist die geringe Varianz allerdings keine Schwäche, sondern vielmehr eine nötige Bedingung, um mit *small-N* Fällen zu arbeiten (Mahoney 2007: 129). Dementsprechend ist dieses Vorgehen bei qualitativen Ansätzen in der Vergleichenden Politikwissenschaft weit verbreitet (Della Porta 2008: 212). Gerade die kleine Fallzahl macht eine methodologische und empirische Tiefe möglich, die bei Studien mit größerer Fallzahl verloren geht (Della Porta 2008: 210; Collier 1993: 106). Der qualitative Vergleich hat sich mittlerweile aufgrund seiner Beliebtheit als beständiger „*middle ground*“ zwischen *small-N* quantitativen Vergleichen und einzelnen Fallstudien etabliert (Collier 1993: 116).

Dennoch gilt es, Risiken wie die einer „*overdetermination*“ von Ergebnissen und die beschränkte Verallgemeinerbarkeit der so generierten Theorien zu berücksichtigen (Della Porta 2008: 215). Deshalb sollen sie hier zu ihrer Testung in einer erweiterten Falldiskussion mit einem regionalen (Bolivien) sowie einem transregionalen (Kanada) Fall abgeglichen und reflektiert werden, um einerseits eine Beschränkung dieser Theorien auf neoliberale Bergbaustaaten sowie andererseits auf den geografischen Kontext der Andenregion zu vermeiden.

#### 4.1.2. Fallauswahl

Wie bereits in der Einleitung dargelegt, gelten Peru und Kolumbien aufgrund vieler struktureller Ähnlichkeiten und einer hohen Anzahl von Konflikten als geeignete *most similar systems* (siehe Tabelle 2). Im Folgenden werden beide Länder im Hinblick auf ihren Bergbausektor sowie die damit einhergehenden sozial-ökologischen Konflikte kurz präsentiert.

Tabelle 2: *most similar systems*-Design Peru und Kolumbien

	<b>Peru</b>	<b>Kolumbien</b>
<i>Unabhängige Variablen</i>		
<b>Anteil des Bergbaus am jährlichen Export</b>	58,9 % (MINEM 2020b: 14)	20,8 % (UPME 2021: 142)
<b>Wirtschaftsmodell</b>	neoliberaler Extraktivismus	neoliberaler Extraktivismus
<b>Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung (2019)</b>	7.027 USD (World Bank 2022)	6.425 USD (World Bank 2022)
<b>Konfliktvergangenheit</b>	Ja (1980-2000: Staat – PCP-SL, MRTA)	Ja (1964-2016): Staat, Paramilitärs – FARC-EP, ELN, M-19, EPL
<i>Abhängige Variablen</i>		
<b>Bergbaukonflikte</b>	46 (OCMAL 2022)	19 (OCMAL 2022)
<b>ermordete Bergbaugegner:innen (2012-2020)</b>	27 (Global Witness 2021)	42 (Global Witness 2021)
<b>...durch staatliche Sicherheitskräfte</b>	19	1
<b>...durch Dritte</b>	8	41

#### 4.1.2.1. Länderprofil Peru

Der Bergbau ist einer der wichtigsten Wirtschaftssektoren Perus und wird allgemein als dessen ökonomisches Standbein wahrgenommen. Das Bruttoinlandsprodukt des Andenstaats lag im Jahr 2019 bei 227<sup>54</sup> Mrd. USD, wovon 20,6 Mrd. USD aus dem Bergbausektor stammen (World Bank 2022; MINEM 2020b: 3 – eigene Berechnung). Der Bergbau ist der größte Exportsektor und macht regelmäßig zwischen 50 und 60 Prozent der Ausfuhren aus. Zu den wichtigsten Bergbauprodukten zählen Kupfer, Gold und Silber (MINEM 2020b: 45ff.; detaillierte Aufschlüsselung in 6.2.1.1). Industrieller Bergbau findet vor allem in der Anden-Region statt mit Schwerpunkten in den Departamentos Arequipa, Cajamarca und Ancash

<sup>54</sup> Statistische Werte werden in dieser Arbeit allgemein zur Vereinfachung auf drei Stellen gerundet.

(MINEM 2020b: 48). Informeller und illegaler<sup>55</sup> Kleinbergbau existieren überwiegend außerhalb der formellen Bergbaugebiete, vor allem im Departamento Puno sowie im Amazonasbecken im Departamento Madre de Dios (vgl. MINEM 2020b: 64; vgl. Cuadros Falla 2013).

Für das Jahr 2019 registrierte die peruanische Ombudsstelle für das Land 222 soziale Konflikte – 133 aktiv, 51 latent sowie 38 aufgelöst oder ausgesetzt. Dabei kamen zwei Menschen ums Leben und 174 wurden verletzt. 64 Prozent der Konflikte wurden als sozial-ökologische Konflikte eingeordnet, davon wiederum 66,2 Prozent als Bergbaukonflikte (Defensoría Perú 2020: 108ff.). Somit zählt die Ombudsstelle – aufgrund ihrer engeren Definition, die auch kleinere Fälle mit berücksichtigt, 94 aktive Bergbaukonflikte – deutlich mehr als die Beobachterorganisationen OCMAL mit 46 Bergbaukonflikten (OCMAL 2022).

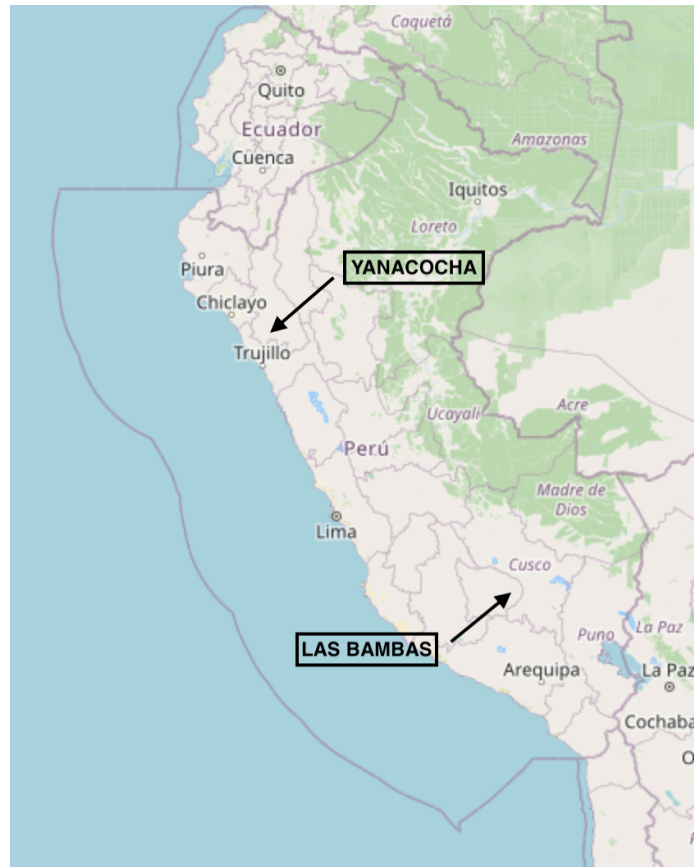
Bergbaukonflikte in Peru nehmen häufig ähnliche Dynamiken an (siehe auch Darstellung der Konfliktbeispiele in 6.1.1.1): Ein Bergbauprojekt sorgt für Unmut in Teilen der lokalen Bevölkerung. Da legale Wege nur beschränkt existieren, greifen Protestgruppen zu Mitteln des zivilen Ungehorsams. Aufgrund der unwegsamen Geografie des Landes, insbesondere der Bergbauregionen, ist die Blockade von Fernstraßen dabei ein beliebtes Mittel, um Druck auf Bergbauunternehmen und staatliche Akteure auszuüben. Letztere reagieren auf dieses Vorgehen mit einer Mischung aus Dialogangeboten und Repression. Bei Versuchen, die Blockaden durch staatliche Sicherheitskräfte aufzubrechen, kommt es zu Gewaltexzessen<sup>56</sup>. Dementsprechend zählt die Menschenrechtsorganisation *Global Witness* für die Jahre 2012 bis 2020 in Peru 19 durch staatliche Sicherheitskräfte getötete Bergbaugegner:innen (Global Witness 2021). Im Amazonas-Becken üben auch illegale Bergleute Gewalt gegen lokale Umweltschützer:innen und indigene Autoritäten aus. Regelmäßig kommt es dort zu Drohungen oder gar Ermordungen. *Global Witness* zählt drei Fälle ermordeter Aktivist:innen im Departamento Madre de Dios seit 2015 – die Täter:innen blieben in allen Fällen unbekannt (ebd.; siehe Grafik 1).

---

<sup>55</sup> Trotz Definitionsschwierigkeiten, wird von staatlicher Seite, aber auch in der Wissenschaft zwischen informellem und illegalem Bergbau unterschieden. Während die Realität des informellen Bergbaus als subsistenzwirtschaftliche Aktivität ohne nötige Lizenz akzeptiert wird, werden bergbautreibende kriminelle Gruppierungen mit Verbindungen zu anderen rechtswidrigen Aktivitäten wie etwa Drogenhandel als illegale Bergleute bezeichnet. Eine konkrete Distinktion gestaltet sich in der Praxis allerdings oft schwierig (vgl. Gudynas & Rojas 2020).

<sup>56</sup> Diese gehen nicht immer nur von den staatlichen Akteuren aus. Auch Protestierende schrecken häufig nicht vor physischer Gewalt zurück.

Grafik 1: Landkarte Peru



Quelle: Open Street Map

#### 4.1.2.2. Länderprofil Kolumbien

In Kolumbien ist der Bergbausektor der zweitwichtigste extraktive Sektor – nach der Erölförderung. Von einem BIP aus 324 Mrd. USD (2019) entstammen knapp zwei Prozent aus dem Bergbau (DANE 2022 – eigene Berechnung). Beim Export macht der Bergbau über die letzten Jahre hinweg knapp ein Viertel des Werts der kolumbianischen Gesamtausfuhren aus – deutlich geringer als in Peru, aber ein im regionalen Vergleich signifikanter Wert, der Kolumbien neben Peru, Chile und Bolivien zu einem der am stärksten von Bergbauexporten abhängigen Länder in Südamerika macht. Dabei gehören Kohle, Gold, Nickelerz sowie Smaragde zu den wichtigsten Exportgütern (UPME 2021: 152; detaillierte Aufschlüsselung in 6.2.2.1). Wie in Peru, ist der Bergbau in Kolumbien vollständig privatisiert. Industrielle Großminen gibt es in Kolumbien lediglich zur Kohleförderung in den Departamentos Cesar und La Guajira. Mittelgroße formalisierte Minen zur Gold- und Nickelförderung sind vor

allem in Antioquia anzutreffen, während einige Großprojekte für die Departamentos Tolima, Quindío sowie Norte de Santander geplant sind. Bislang überwiegt der Kleinbergbau, der stark in den Departamentos Chocó, Bolívar, Cauca und Nariño vertreten ist. Dabei ist auch hier zwischen halbformellen, informellen und illegalen Bergbauaktivitäten zu unterscheiden, wobei die Differenzierung fließend ausfällt.

Im Gegensatz zu Peru registriert die kolumbianische Ombudsstelle soziale Konflikte nicht isoliert, sondern betrachtet sie gemeinsam mit der relativ breitgefächerten Kategorie der „Proteste“ – bereits ein deutliches Indiz für die weniger wichtige Stellung des Themas innerhalb des öffentlichen Diskurses in Kolumbien. Von den 1826 Protesten, die die Ombudsstelle im Jahr 2019 erfasste, bezogen sich fünf Prozent auf das „Recht auf eine saubere Umwelt“ (Defensoría Colombia 2020: 231ff.). Diese knapp 91 Proteste könnten also potenziell zu sozial-ökologischen Konflikten gezählt werden, wobei die Ombudsstelle lediglich neun Prozent all dieser Proteste als „Beeinträchtigung öffentlicher Ordnung“ einstuft und somit nicht als rein friedliche Demonstrationen, die in dieser Arbeit von der Konfliktdefinition ausgeschlossen werden (ebd.: 235). Eine bessere Quelle scheint hier also die Statistik des OCMAL (2022) zu sein, die für Kolumbien 19 Bergbaukonflikte verzeichnet. Die Probleme über die genaue Bestimmung der Anzahl sozial-ökologischer Konflikte in Kolumbien werden evident, wenn man die Art und Weise betrachtet, in der sich diese artikulieren: Im Kontext des formellen Bergbaus zeichnen sie sich durch Protestaktionen aus, doch nutzen hier die lokalen Akteure in vielen Fällen auch rechtliche Aktionen wie die *consulta popular* oder die *acción de tutela*. Dadurch spielen sich viele der Konflikte in einem rechtlich geregelten Rahmen ab. Protestaktionen bleiben dabei meist friedlich und im legalen Bereich. Dennoch kommt es zu gezielten Drohungen, Vertreibungen oder gar Ermordungen – im Zusammenhang mit dem formellen Bergbau. So konnten zum Beispiel im Departamento Cesar Verbindungen von paramilitärischen Gruppierungen zum Bergbauunternehmen Drumond nachgewiesen werden (Moor & Van de Sandt 2014). Auch in La Guajira und Antioquia sind ähnliche Praktiken bekannt. In Kolumbien lassen sich dabei auch Konfliktlinien zwischen formellem und informellem Bergbau oder auch informellem und illegalem Bergbau im ganzen Territorium erkennen.

42 ermordete Bergbaukritiker:innen zählt Global Witness zwischen 2012 und 2020 (Global Witness 2021). In fast allen Fällen wurden sie Opfer von nicht-staatlichen Gewaltakteuren – Paramilitärs, Guerillas, kriminellen Gruppierungen oder Auftragsmörder:innen. Allgemein wurden in fünf Jahren nach der Unterzeichnung des Friedensvertrags 2016 611

Umweltschützer:innen in Kolumbien ermordet (Indepaz 2021) – viele davon Indigene oder Afrokolumbianer:innen. Damit ist das Land gemessen an der Bevölkerung eines der gefährlichsten für Umweltschützer:innen weltweit – und das während eines Friedensprozesses (ebd.).

Grafik 2: Landkarte Kolumbien



Quelle: Open Street Map

#### 4.1.2.3. Illustrative Konfliktbeispiele: Yanacochoa/Conga, Las Bambas, La Colosa, Cerrejón

Das Hauptaugenmerk der empirischen Untersuchung liegt auf dem Bergbau als formalisiertem Wirtschaftssektor. Dabei sollen informeller und illegaler Bergbau lediglich in Bezug auf die formelle Industrie betrachtet werden. Zur Veranschaulichung der in dieser Arbeit im Allgemeinen behandelten Akteursdynamiken sollen in der Akteursanalyse für beide Länder jeweils zwei Konfliktbeispiele beschrieben werden. Diese Darstellungen dienen nicht

als alleinige Grundlage für die Abstrahierung des Akteurhandelns und dem Wirken der Institutionen. Vielmehr fungieren sie als Beispiele für die Veranschaulichung der Dynamiken in konkreten Konfliktfällen. Die Rekonstruktion dieser Bergbaukonflikte basiert einerseits auf einer bereits umfangreich existierenden Sekundärliteratur, andererseits auf den in Expert:innen-Interviews gewonnenen Primärdaten. Gemäß der Gliederung der empirischen Untersuchung in die drei Analysedimensionen – politisch-partizipative, polit-ökonomische und ökologische (detailliert in 4.3.1) – werden auch die Konfliktbeispiele dreidimensional aufgeschlüsselt präsentiert.

In Peru werden die Fälle der Mine Yanacocha bzw. deren Erweiterung Conga sowie der Bergbaukonflikt um die Mine Las Bambas dargestellt (siehe Grafik 1). Ersterer erreichte Anfang der 2010er-Jahre nationale Bedeutung und konnte 2012 durch eine Suspendierung der Tagebauexpansion Conga beigelegt werden. Sowohl die ‚Muttermine‘ Yanacocha als auch das nie realisierte Projekt Conga waren Objekt sämtlicher nationaler und internationaler sozialwissenschaftlicher Studien (Bury 2005; Aragón & Rud 2009, 2013; Tanaka & Meléndez 2009; Silva Santisteban 2013; Li 2015; Preciado Jerónimo et al. 2015; Yacoub et al. 2016). Der Bergbaukonflikt Las Bambas war zum Untersuchungszeitpunkt 2019 noch im vollen Gange und gilt derzeit als einer der größten aktiven Konflikte in Peru. Hier sind vor allem Analysen und Berichte bergbaukritischer NGOs zu finden (CooperAcción 2015; Flores Unzaga et al. 2017; Leyva 2018; Wiener Ramos 2018) und weniger wissenschaftliche Beiträge.

Für Kolumbien erfolgt eine Veranschaulichung anhand der Konfliktbeispiele La Colosa und (El) Cerrejón (siehe Grafik 2). Der Fall La Colosa erhielt aufgrund der dort erstmals durchgeführten verbindlichen Volksabstimmungen (*consultas populares*) über die kolumbianischen Landesgrenzen hinaus internationale Aufmerksamkeit (Colombia Solidarity Campaign 2011, 2013; Dietz 2017a, 2017b, 2017c; McNeish 2017; Le Billon et al. 2020). In den Befragungen sprach sich die Lokalbevölkerung gegen die Errichtung der Goldmine La Colosa aus. So wurde das Projekt 2017 suspendiert. 2018 allerdings hob das Verfassungsgericht die Gültigkeit der Abstimmungen auf (*SU095/2018*). Das Projekt könnte also fortgeführt werden, blieb zum Untersuchungszeitpunkt jedoch weiterhin suspendiert. Das zweite Konfliktbeispiel ist die Kohlemine Cerrejón, die zu einer der größten und ältesten Minen Kolumbiens zählt. Dementsprechend sind die damit verbundenen Konflikte weithin sozialwissenschaftlich untersucht worden (Cárdenas Estupiñán 2011; F. Ruíz et al. 2011; Achila et al. 2015; Godfrid et al. 2020; Ulloa 2020; Ulloa et al. 2020b).

#### 4.1.2.4. Erweiterte Falldiskussion: Bolivien und Kanada

Im Anschluss an den qualitativen Ländervergleich Peru und Kolumbien sollen dessen Ergebnisse zur Theorietestung mit zwei weiteren Länderbeispielen in Bezug gesetzt und diskutiert werden. Als regionaler Fall dient das Beispiel Bolivien. Sechs Prozent des BIP Boliviens stammten 2019 aus dem Bergbausektor (INE 2020 – eigene Berechnung). Der Anteil von Bergbauprodukten am Export belief sich im Jahr 2019 auf 48,6 Prozent (Ministerio de Minería y Metalurgia 2020: 15 – eigene Berechnung). Im Gegensatz zum Fokus, den Peru und Kolumbien auf den Privatsektor haben, greift der Staat in Bolivien stark in den Bergbau ein. Das geschieht durch hohe Besteuerungen sowie Vorgaben zum Aufbau von Produktionsketten für die Investor:innen, aber auch durch das staatliche Unternehmen *Corporación Minera de Bolivia*<sup>57</sup> (COMIBOL). Das Land vertritt somit ein typisch neo-extraktivistisches Modell (siehe 3.2.1). Große Teile der staatlich eingenommenen Rohstoffrenten werden für soziale Programme verwendet, Gewerkschaften spielen bei der Rohstoffextraktion eine starke Rolle. Gleichzeitig ist zumindest formell die Überwindung des extraktivistischen Modells in der Verfassung als Ziel verankert.

Trotz der strukturellen Unterschiede zu den neoliberal-extraktivistischen Staaten aus dem Hauptvergleich, gibt es auch in Bolivien zahlreiche Konflikterscheinungen. EJAtlas registriert für das Land 15 Bergbaukonflikte (EJAtlas 2021). Zwar zählt *Global Witness* (2021) keine Todesfälle von Bergbaugegner:innen in den letzten zehn Jahren, doch berücksichtigt diese Statistik nicht die häufigen gewaltsamen Auseinandersetzungen im Zuge von Streiks, die für bolivianische Bergbaukonflikte typisch sind. So kamen etwa allein beim nationalen Streik der Bergbaukooperativen 2016 fünf Menschen ums Leben kamen (Defensoría del Pueblo - Bolivia 2016).

Als überregionaler Vergleichsfall dient Kanada. Fünf Prozent des BIP werden in dem nordamerikanischen Land im Bergbausektor erwirtschaftet, 19 Prozent der kanadischen Exporte sind Bergbauprodukte (Mining Canada 2022). Zwar zeigt Kanada durch seine neoliberale Wirtschaftspolitik durchaus Ähnlichkeiten zu Peru und Kolumbien auf, doch sind

---

<sup>57</sup> Bergbaugesellschaft von Bolivien

hier vor allem heimische Unternehmen tätig – nicht ausländische Konzerne wie in den beiden Hauptfällen oft zu beobachten ist. Gewinne fließen demnach kaum ins Ausland ab. Zudem unterscheidet sich die Regulierung innerhalb der kanadischen Provinzen. Deren Standards gelten in der Branche als *best practices* (vgl. Stedman et al. 2020). Dennoch gilt es, im Rahmen des Vergleichs strukturelle Unterschiede wie den hohen Industrialisierungsgrad und damit verbunden die höhere ökonomische Diversifizierung, aber auch die wesentlich höhere Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung, in dem nordamerikanischen Staat zu berücksichtigen.

Gleichzeitig treten gewaltsame Bergbaukonflikte so gut wie nicht auf. Protestformen sowie die staatliche Reaktion bleiben in der Regel friedlich. Der mit einer weiten Definition von Umweltkonflikten arbeitende EJAtlas identifiziert in Kanada 19 Bergbaukonflikte (EJAtlas 2022). Zu Todesopfern kam es dabei in den letzten Jahren nicht (vgl. Global Witness 2021).

## 4.2. Analysemethoden

Bei der Bearbeitung der Fragestellung wird auf etablierte sozialwissenschaftliche Methoden zurückgegriffen. In zwei Arbeitsschritten erfolgt erstens eine historisch-vergleichende Analyse, gefolgt von einer Akteursanalyse.

### 4.2.1. Historisch-vergleichende Analyse

Im ersten Untersuchungsschritt erfolgt eine historisch-vergleichende Analyse der Bergbausektoren in Peru und Kolumbien. Dabei wird Bezug auf die in 2.2.2 erarbeiteten Konzepte des Historischen Institutionalismus genommen sowie die theoretische Diskussion in Kapitel 3. Dieser „Dialog“ zwischen Theorie und empirischen Erkenntnissen ist typisch für vergleichende Designs (Mahoney & Rueschemeyer 2003: 20). Ziel ist es nicht, eine allgemein gültige Theorie aufzustellen, sondern vielmehr fallspezifische und -typische Kausalbeziehungen nachzuvollziehen (Mayntz 2002: 14). Daraus lässt sich wiederum eine *middle ranged theory* – also eine Theorie, die ihre Gültigkeit auf ein spezifisches Feld begrenzt – bilden. Statt universeller Gesetzmäßigkeiten werden explanative Typologisierungen für eine gewisse Anzahl von Fällen geleistet (Della Porta 2008: 214f.; Dumez 2015: 54). Das ist möglich, da nicht nur isolierte Ereignisse, sondern dynamische

Prozesse über einen klar definierten Untersuchungszeitraum analysiert werden (vgl. Mahoney & Ruschemeyer 2003: 12). Im Zentrum stehen hier neben den reinen Kausalbeziehungen auch die institutionellen Wandlungsdynamiken (siehe 2.2.2). Es soll danach gefragt werden, welche Akteure den Wandel induzierten und unter welchen Bedingungen sowie mit welcher Geschwindigkeit dieser von statten ging.

Der Untersuchungszeitraum der historisch-institutionalistischen Analyse umfasst circa die letzten 50 Jahre. Der Beginn des Untersuchungszeitraums wird fallspezifisch für Peru mit der Machtübernahme durch die Militärregierung unter Juan Velasco Alvarado im Jahr 1968 und in Kolumbien mit dem Ende des *Frente Nacional* 1974 festgelegt. Innerhalb dieses halben Jahrhunderts vollzogen sich grundlegende Wandlungen, die in der heutigen institutionellen Struktur fortwirken. Der empirische Untersuchungszeitraum endet im Jahr 2019. Die Auswirkungen der 2020 einsetzenden Covid-19-Krise auf das institutionelle Gefüge und dadurch eventuell neu ausgelöste Wandlungsprozesse sind nach heutigem Stand noch nicht gänzlich absehbar und wurden dementsprechend von der Untersuchung ausgeschlossen.

#### 4.2.2. Akteursanalyse

Bei der Akteursanalyse soll neben einer reinen Beschreibung der beteiligten Akteure nach den Institutionen und der Akteur-Institutionen-Wechselbeziehung gefragt werden. Hier kann auf Erkenntnisse der klassischen Netzwerkanalysen zurückgegriffen werden, die die Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren sowie deren „Wahrnehmungen“, „Werten“ und „Ressourcen“ untersuchen (Hermans & Thissen 2009: 811). Übertragen auf das hier verwendete neo-institutionalistische Modell wären darunter die Akteure, die ihr Handeln bestimmenden Institutionen sowie – je nach Analysedimension – ihr Verfügen über politische-, ökonomische und natürliche Ressourcen zu verstehen.

Ein solcher akteurszentrierter institutionalistischer Ansatz wurde von Mayntz & Scharpf (1995) entworfen. Dabei kombinieren sie Akteursanalysen mit der Untersuchung der ihre Handlungen bedingenden institutionellen Strukturen (Scharpf 1997: 36). Akteure werden durch Institutionen insofern bestimmt, dass sie ihnen einen stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext bieten (Mayntz & Scharpf 1995: 43; siehe 2.2.1). Dabei müsse von einer gewissen Autonomie der Akteure und einem klar beschränkten Institutionenbegriff ausgegangen werden, um einen „Krypto-Determinismus“ zu vermeiden.

Gleichzeitig soll eine solche Akteursanalyse auch nicht ohne einen Bezug auf Strukturen auskommen, wie es andere akteurszentrierte Ansätze tun (ebd.: 45 f.). Nichtsdestotrotz bleibt die Unterscheidung zwischen institutionellen und nichtinstitutionellen Faktoren, die das beobachtete Verhalten der Akteure ausmachen, ein Problem. Mayntz & Scharpf schlagen deshalb vor, die Faktoren analytisch zu hierarchisieren (ebd. 66 f.). Sie betrachten dabei die Interessen der Akteure einerseits, sowie die sie bestimmenden Faktoren andererseits. Sie unterscheiden hier zwischen „externen Vorgaben“ (wie durch Institutionen bestimmte funktionelle Imperative und normative Erwartungen), „dauerhaften Handlungsorientierungen“ (stabile Präferenzen und internalisierte Normen) sowie „situativen Handlungsmotiven“ (situative Handlungsziele/-gründe) (ebd. 55). Die ersten beiden Kategorien sind demnach institutionell bestimmte Handlungsorientierungen, während Letztere der spontanen Autonomie der Akteure überlassen bleibt.

Übertragen auf den in 2.2 beschriebenen theoretischen Rahmen bedeutet dies, dass formelle Institutionen das Handeln der Akteure als externe Vorgaben beeinflussen, während Praktiken und Normen die dauerhafte Handlungsorientierung prägen (siehe Tabelle 3). Dabei soll die in *cultural*-Ansätzen typische Wechselbeziehung von Interessen und Institutionen berücksichtigt werden, ohne jedoch die Autonomie der Akteure zu negieren und den Institutionenbegriff „kulturalistisch“ auszuweiten (vgl. ebd.: 45). Im Gegensatz zu spieltheoretischen Auslegungen des akteurszentrierten Institutionalismus (vgl. Scharpf 1997), deren Analysen Modellrechnungen miteinschließen, sollen Elemente dieses Ansatzes hier dezidiert in eine qualitative Akteursanalyse integriert werden.

Auch hier werden Entwicklungen nach 2019 nicht mehr berücksichtigt, da der ‚Ausnahmestand‘ der Pandemiejahre 2020 und 2021 etwaige Ergebnisse verzerren könnte.

Tabelle 3: Eigenes Schema in Anlehnung an Mayntz & Scharpf (1995: 55)

Stufen der Handlungsorientierung	Faktoren
externe Vorgaben	formelle Institutionen
dauerhafte Handlungsorientierung	Praktiken, Normen
situative Handlungsmotive	situative Handlungsziele

### 4.2.3. Akteure und Konflikte

Aufbauend auf der Akteursanalyse soll in einem nächsten Schritt ermittelt werden, wie die Institutionen Konflikte zwischen den Akteuren beeinflussen oder gar verursachen. Dabei soll die aus der theoretischen Diskussion in 2.1 hervorgegangene Konflikt-Definition herangezogen werden. Konflikte werden also bewusst als Konflikt wahrgenommene Konstellation von Akteuren mit widersprüchlichen Interessen über die Verteilung knapper Güter oder die Bestimmung gesellschaftlicher Normen verstanden. Bergbaukonflikte wurden wie folgt definiert: Ein Bergbaukonflikt ist eine bewusste Handlungssequenz von Akteuren mit widersprüchlichen Interessen in einem Machtfeld, dessen Gegenstand die Verfügung über Natur, Rohstoffrenten sowie politische Mitbestimmung in einem definierten, für den Bergbau nutzbaren Territorium ist. Der Konflikt muss von den beteiligten Akteuren als solcher wahrgenommen werden und artikuliert sich mindestens einmal in physischer Gewalt gegen Personen oder Infrastruktur – unabhängig vom Akteur. Im Gegensatz zum entgrenzten Bürgerkrieg spielt sich der Bergbaukonflikt in einem institutionell eingegrenzten Rahmen ab. Bei der Analyse von Konflikten kann auf etablierte Untersuchungsmuster aus Akteursanalysen zurückgegriffen werden: Einige Ansätze fokussieren explizit auf die Frage nach kooperativen und konfliktiven Akteurskonstellationen. Dabei werden verschiedene Faktoren in den Blick genommen: erstens konfliktierende Wahrnehmungen sowie zweitens eine ungleiche Verteilung von Ressourcen (vgl. Hermans & Thissen 2009). Wie in 2.3 erarbeitet, entstehen Konflikte bei unterschiedlichen und unvereinbaren Interessen der Akteure. Ein Konflikt wird bearbeitet, wenn gemeinsame Regeln akzeptiert werden. Zu einer Konfliktbeendigung kommt es, wenn gemeinsame Entscheidungsmechanismen gefunden werden konnten, zu einer Konfliktlösung, wenn die Unvereinbarkeit der Ziele aufgehoben wird. Institutionen müssen also im Hinblick auf ihr Konfliktbearbeitungspotenzial untersucht werden. Darüber hinaus gilt es, Asymmetrien zwischen den Akteuren in den Blick zu nehmen: Ungleiche Einflüsse auf die Gestaltung von Institutionen oder eine Besserstellung bestimmter Akteure durch ein institutionelles Design können sich zu Auslösern von Konflikten entwickeln.

### 4.3. Operationalisierung

Nach der Beschreibung der Zielsetzungen der Arbeit sowie den zu verwendenden Analysemethoden erfolgt nun die Operationalisierung der in Kapitel 2 eingeführten theoretischen Konzepte für die empirische Untersuchung.

#### 4.3.1. Analysedimensionen

Aufgrund der Komplexität des Forschungsfeldes und seiner multiplen Verknüpfungen ist eine Unterteilung des zu untersuchenden Gegenstands nötig. Dazu soll entsprechend den in 2.1.2 erläuterten Faktoren, die Bergbaukonflikte bedingen – Mitbestimmung, ökonomische Auswirkungen und Umweltfolgen –, eine ‚drei-dimensionale‘ Perspektive eingenommen werden. Es werden jeweils separat die **politisch-partizipative**, die **polit-ökonomische** sowie die **ökologische** Dimension des Bergbau-Extraktivismus untersucht. Diese Unterscheidung ist rein analytisch, denn in der Realität sind politische, ökonomische sowie ökologische Faktoren eng miteinander verknüpft. Eine solche Perspektive kann jedoch dazu dienen, das Forschungsfeld zu strukturieren und so einen schematischen Leitfaden für sowohl die historisch-vergleichende Analyse als auch die Akteursanalyse zu liefern.

Die **politisch-partizipative Dimension** umfasst alle Institutionen, die die politischen Entscheidungsprozesse über die Gestaltung des Bergbausektors regeln. Das kann ein konkretes Projekt betreffen, aber auch nationale Politiken, die strukturelle Weichenstellungen vornehmen. Welchen Akteuren gestatten diese Institutionen partizipative Zugänge? Welche Akteure werden ausgeschlossen, und wie reagieren diese auf die Exklusion? Welchen Akteuren obliegt letztlich die Entscheidungsmacht über die Extraktion?

Unter der **polit-ökonomischen Dimension** sind diejenigen Institutionen subsumiert, die die Verteilung der Rohstoffrenten betreffen sowie diejenigen ökonomischen Interessen, die sich durch den Bergbau gefährdet sehen. Welche Strukturen stehen hinter den Verteilungsprozessen? Welche Akteure profitieren vom Bergbau und welche gehören zu den ‚Verlierern‘?

Schließlich stehen in der **ökologischen Dimension** die gesellschaftlichen Natur-Verhältnisse im Fokus (siehe 2.1.1). Wie wird Natur institutionell konstruiert? Welche Akteure nehmen

maßgeblichen Einfluss auf die gesellschaftlichen Naturverhältnisse? Inwiefern verändert der Bergbau diese Verhältnisse?

Die Dreiteilung soll letztlich der Beantwortung der Kernforschungsfragen nach der Entstehung des institutionellen Kontextes (1), nach den beteiligten Akteuren und wirkenden Institutionen (2) sowie den sich daraus ergebenden konfliktiven Konstellationen (3) dienen. Keine Dimension kann diese Fragen allein erklären, sondern lediglich von unterschiedlichen Seiten beleuchten, um daraufhin zu einer synthetischen Antwort zu gelangen. Zusätzlich soll jede Dimension in eine nationale<sup>58</sup> und lokale Ebene unterteilt werden, damit in der Untersuchung sowohl Makro- als auch Mikro-Phänomene sichtbar werden.

Tabelle 4: Analysedimensionen

<b>Analysedimensionen</b>	<b>Gegenstand</b>	<b>Phänomene</b>
<b>Politisch-partizipative Dimension</b>	Gestaltungsprozesse	politische Entscheidungsprozesse, Partizipation in der Projektplanung, Artikulationsmöglichkeiten
<b>Polit-ökonomische Dimension</b>	Verteilungsprozesse	Verteilung der Rohstoffrente, ökonomische Interessen, wirtschaftliche Effekte
<b>Ökologische Dimension</b>	gesellschaftliche Naturverhältnisse	Umweltregulierung, Nutzungsformen von Natur, Kosmovisionen

#### 4.3.2. Akteure

Unter sozialen Akteuren sind in einer Makro-Analyse, wie sie hier vorgenommen wird, nicht nur Individuen, sondern auch Organisationen und Einrichtungen wie Ministerien, Gerichte oder Behörden zu verstehen (March & Olsen 1984: 738). Solche Gebilde können dann als „korporative Akteure“ erfasst werden, wenn sie sich aus einer Gruppe von Individuen zusammensetzen, die unter gemeinsamem Vorzeichen den gleichen Zweck verfolgen (North 1997: 23; vgl. Mayntz & Scharpf 1995: 49ff.).

Bei der Untersuchung dieser Akteure in verschiedenen Kontexten, kann nicht per se von einheitlichen Gruppen staatlicher, zivilgesellschaftlicher, lokaler oder internationaler Akteure ausgegangen werden. Eine Dichotomie zwischen Staat und Zivilgesellschaft soll hier aufgebrochen werden (vgl. Gupta & Sharma 2006: 8ff.). Staatliche Akteure können auf den

<sup>58</sup> Die auch die internationale Ebene berücksichtigt.

verschiedenen Ebenen höchst widersprüchlich handeln, denn die Struktur des Staates selbst ist „*multilayered, pluri-centered, and fluid*“ (ebd.: 10). Ebenso die Zivilgesellschaft: Zwar gilt sie als ‚unabhängige‘ Sphäre von Staat und Markt, doch artikulieren sich dort unterschiedlichste Interessen (vgl. Cohen & Arato 1994). Dementsprechend werden in der Akteursanalyse sowohl zivilgesellschaftliche Organisationen als auch staatliche Organe und Industrieakteure auf nationaler und lokaler Ebene berücksichtigt.

Tabelle 5: Akteure des Bergbau-Extraktivismus

	Staat	Zivilgesellschaft	Bergbauindustrie
Akteure	Ministerien, Parlament, Gerichte, Behörden, Regionalregierungen, Kommunalregierungen	(nationale und lokale) NGOs, soziale Bewegungen, Lobbyverbände, kommunale Selbstverwaltungen, indigene Gemeinden	Unternehmen, informelle Bergbaugruppierungen, illegale Bergbaubanden

#### 4.3.3. Institutionen

Grundlegendes Merkmal der neo-institutionalistischen Theorieansätze ist es, dass nicht nur explizite formelle Regeln als Institutionen verstanden werden, sondern jegliche Formen verfestigter Handlungsstrukturen (vgl. North 1997: 23; siehe 2.2.1). In dieser Arbeit soll zwischen drei verschiedenen Typen von Institutionen unterschieden werden: formelle Institutionen, Praktiken und Normen (Überblick: Tabelle 6).

**Formelle** oder formalisierte **Institutionen** sind Regelsysteme, die explizit formuliert und artikuliert werden, und auf deren Verstoß klar definierte Sanktionen folgen. Dazu zählen Gesetze oder vertraglich verankerte Regelungen. So ist bei der Analyse des Bergbaus der gesetzliche Rahmen als primäre, formelle Institution zu verstehen, die das Handeln der Akteure ermöglicht bzw. begrenzt. Aber auch andere juristische Formate wie Verträge und legale Verpflichtungen gelten als formelle Institutionen. Sie wirken extern auf die Akteure.

Neben den formellen Institutionen gibt es informelle Institutionen. Zu diesen gehören **Praktiken**. Praktiken werden in der Regel nicht expliziert, aber unbewusst befolgt. Dementsprechend werden sie von den Akteuren meist nicht bewusst als Institution wahrgenommen, da es sich schließlich um internalisierte, verstetigte Handlungsmuster handelt. Für Beobachter:innen sind diese Muster als Struktur sich wiederholender

Handlungen erkennbar, die sich zu einer über einen längeren Zeitraum anhaltenden Praxis verstetigen.

Der dritte Typ Institution, der hier untersucht werden soll, sind soziale **Normen**. Normen werden hier als Interpretationshorizonte und Wertvorstellungen definiert, die das Handeln der Akteure bestimmen. Diese Normen werden im Gegensatz zu Praktiken meist durchaus explizit artikuliert, Verstöße dagegen allerdings nicht einheitlich sanktioniert. Auch werden Normen nicht unbedingt aktiv oder bewusst zwischen den Akteuren vereinbart. Sie dienen als kognitive Orientierung sowie als Legitimierung, die von den Akteuren internalisiert wurde (vgl. Berger & Luckmann 1966: 111).

Tabelle 6: Formelle und informelle Institutionen

	<b>Formelle Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
<b>Wahrnehmung durch Akteure</b>	bewusst	unbewusst	unbewusst
<b>Artikulation</b>	explizit	implizit	explizit
<b>Wirkung</b>	extern	internalisiert	internalisiert
<b>zu untersuchende Phänomene</b>	Gesetze, Verträge	Verhaltensmuster, Handlungsgewohnheiten	Moralvorstellungen, Weltanschauungen, internalisierte Interessen

Verbindet man nun die hier operationalisierten Akteure (Tabelle 5) und Institutionen (Tabelle 6) mit den oben eingeführten Analysedimensionen (Tabelle 4) und Stufen der Handlungsorientierung (Tabelle 3), so gelangt man zu folgendem Leitschema der empirischen Untersuchung:

Tabelle 7: Operationalisierungsschema – Akteure und Institutionen in den drei Analysedimensionen

	<b>Politisch-partizipative Dimension</b>	<b>Polit-ökonomische Dimension</b>	<b>Ökologische Dimension</b>
<b>Akteursgruppen</b>	<p><b>nationale Ebene</b> Staat: Exekutive, Legislative (Parteien), Judikative</p> <p>internationale Organisationen</p> <p>Zivilgesellschaft: NGOs, Lobbyverbände</p> <p><b>lokale Ebene</b> Staat: Regional- und Kommunalregierungen</p> <p>Zivilgesellschaft: lokale NGOs, Selbstverwaltungsorgane</p> <p>Bergbauunternehmen</p>	<p><b>nationale Ebene</b> Staat: Nationalregierungen, Wirtschafts- und Finanzministerien</p> <p>Unternehmen</p> <p><b>lokale Ebene</b> Staat: Regional- und Kommunalregierungen</p> <p>lokale Industrien, subsistenzwirtschaftliche Akteure</p> <p>Bergbauunternehmen</p>	<p><b>nationale Ebene</b> Staat: Umweltministerien, nationale Umweltbehörden</p> <p>internationale Organisationen</p> <p>Zivilgesellschaft: Umweltschutz-NGOs</p> <p><b>lokale Ebene</b> Staat: regionale Umweltschutzbehörden/regionale Vertretungen</p> <p>Zivilgesellschaft: lokale Umweltschutz-NGOs</p> <p>Bergbauunternehmen</p>
<b>externe Vorgaben</b>	Verfassung, Gesetze	Gesetze, Freihandelsabkommen, Selbstverpflichtungen	Verfassung (Umweltrechte), Umweltregulierung
<b>dauerhafte Handlungsorientierung</b>	<p>Praktiken: Dialoghandeln, Protesthandeln</p> <p>Normen: Politikverständnis</p>	<p>Praktiken: Markthandeln, lokale ökonomische Reproduktion</p> <p>Normen: Reproduktionslogik</p>	<p>Praktiken: Durchsetzung der Umweltregulierung</p> <p>Normen: Naturauffassungen</p>

#### 4.4. Empirische Datenerhebung: Qualitative Expert:innen-Interviews

Neben einem umfangreichen Corpus wissenschaftlicher Sekundärliteratur mit explizitem Fokus auf lokale Forschungsbeiträge sowie vereinzelte Primärquellen wie Policy-Papers, Behörden- und Unternehmensberichte sowie Beiträge von NGOs wird die hier präsentierte empirische Forschung durch auf Leitfaden gestützte Expert:innen-Interviews ergänzt. Die Methode der Expert:innen-Interviews ermöglicht den Zugang zu Daten, die für reine

Quellenzugänge nicht verfügbar sind (Kaiser 2014: 24). Dazu gehören die hier zu untersuchenden informellen Normen und Praktiken, die das Verhalten von Akteuren bestimmen. Das qualitative Design bietet hierzu den nötigen interpretativen Forschungszugang.

Expert:innen sind in diesem Kontext als am zu untersuchenden Phänomen direkt oder indirekt Beteiligte zu verstehen, die über ein spezifisches Wissen verfügen (Gläser & Laudel 2010: 11). Beim Sampling wurde dabei darauf geachtet, Vertreter:innen sowohl aus Staat und Bergbauindustrie als auch aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft zu befragen. Auch sollten neben Expert:innen aus nationalen Behörden und Organisationen lokale Beteiligte aus dem Kontext von Bergbauregionen befragt werden. Nichtsdestotrotz konnte in der Forschungspraxis – wie üblich – ein sogenanntes „*snowball sampling*“<sup>59</sup> nicht ganz ausgeschlossen werden (vgl. Yanow 2006: 77).

Je nach Expert:innen-Gruppe und individueller Expertise wurde im Vorfeld der Interviews ein Leitfaden erstellt. Dabei sollten sowohl Betriebs- und Kontextwissen als auch Deutungswissen<sup>60</sup> abgefragt werden, um die Perspektiven der jeweiligen Expert:innen ganzheitlich abbilden zu können (vgl. Kaiser 2014: 42f.). Im Anschluss erfolgte eine Auswertung der Interviews gemäß einer themenspezifischen Kodierung. Diese Kategorien wurden ex post konstruiert, wie es beim Kodieren meistens der Fall ist. Das bietet den Vorteil, dass im Forschungsprozess weiterentwickelte Konzepte mit in die Analyse einfließen können (Gläser & Laudel 2010: 45f.).

Im Zeitraum von 2019 bis 2021 wurden insgesamt 48 Interviews mit 51 Expert:innen durchgeführt. Die Interviews entstanden im Laufe mehrerer Forschungsaufenthalte in Peru und Kolumbien. Bei diesen Aufenthalten fanden zusätzlich eine Reihe nicht aufgezeichneter Hintergrundgespräche statt. Aufgrund der Reiseverbote und Kontaktbeschränkungen im Zuge der Covid-19-Pandemie 2020/2021 musste ein großer Teil der Interviews per Telefon oder Videotelefonie durchgeführt werden. Die Auswirkungen dieser notwendigen Anpassung an außergewöhnliche Forschungsumstände (vgl. Nind et al. 2021) fallen allerdings weniger drastisch aus, als zunächst zu vermuten war. Häufig erleichterten die ‚Virtualität‘ und die

---

<sup>59</sup> Gemeint ist die Weiterempfehlung von Kontakten durch die Interviewpartner:innen selbst. Gerade in einem schwierig zugänglichen Forschungsfeld kann so der Kontakt zu gewissen Personen erst hergestellt werden.

<sup>60</sup> Betriebswissen: exklusives Wissen über bestimmte Prozesse; Kontextwissen: allgemeines Faktenwissen eines bestimmten Kontextes; Deutungswissen: subjektive Interpretationen (Kaiser 2014: 42f.)

globalen Ausgangsbeschränkungen sogar den Zugang zu gewissen Expert:innen. Da in den Interviews primär Wissen abgefragt, nicht allerdings in einem anthropologischen Sinne die Lebenswelt der Interviewten untersucht werden sollte, war dieses Vorgehen methodisch vertretbar. Zudem bestand die Mehrheit der vorgesehenen Interviewpartner:innen aus Funktionären und Fachkräften, die über die notwendige technische Ausrüstung verfügten, weshalb die Interviews gut in das virtuelle Format überführt werden konnten. Dies traf nicht auf lokale Aktivist:innen und Kommunalfunktionäre zu. Dort stieß das virtuelle Format bei einzelnen Gesprächen an seine Grenzen, da die Gesprächspartner:innen nicht über die geeignete technische Ausstattung oder die nötige öffentliche Internet-Infrastruktur verfügten. Glücklicherweise konnten mit einigen dieser Akteure noch vor der Pandemie in Kolumbien, aber auch im Oktober 2021 bei einem Besuch des Departamentos Cajamarca in Peru vor Ort Interviews durchgeführt werden.

## 5. Historisch-vergleichende Analyse: Die Entstehung des modernen (Bergbau-)Extraktivismus in Peru und Kolumbien

Im Folgenden sollen die institutionellen Wandlungsprozesse in Peru und Kolumbien untersucht werden, um Kausalzusammenhänge bei der Entstehung des heutigen extraktivistischen Modells nachzuvollziehen. Es soll analysiert werden wie sich formelle Institutionen, Praktiken und Normen gewandelt haben. Dabei werden allgemeine politische und gesellschaftliche Makro-Trends mit sektorspezifischen Entwicklungen in Beziehung gesetzt. Der Untersuchungszeitraum der historisch-vergleichenden Analyse umfasst in etwa die letzten 50 Jahre<sup>61</sup> (siehe 4.2.1), wobei zur Kontextualisierung auch jeweils eine kurze Zusammenfassung der Vorgeschichte erfolgen soll. Die historischen Entwicklungen werden, nach Perioden sortiert, abschnittsweise dargestellt, jeweils gefolgt von einem Analyseabschnitt.

Gegliedert wird die Analyse in die in 4.3.1 etablierten Dimensionen. Während in der politisch-partizipativen Dimension in beiden Ländern rapide Demokratisierungsprozesse und in der polit-ökonomischen Dimension rapide Liberalisierungsprozesse der ökonomischen Systeme zu beobachten sind, findet in der ökologischen Dimension ein gradueller Aufbau formeller Institutionen zur Regulierung der Umwelt statt. Dabei wird sichtbar, dass verschiedene Eliten-Fraktionen als Reaktion auf institutionelle Krisen Wandel einleiteten, während zivilgesellschaftliche aber auch internationale Akteure entscheidenden Druck ausgeübt haben.

### 5.1. Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus

In Peru und Kolumbien lassen sich Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts grundlegende politische Transformationen beobachten. Dazu zählen weitreichende Reformen der politischen Systeme, aber auch gesellschaftliche Wandlungsprozesse. Im Bereich der extraktiven Industrien wurden zaghaft partizipative Institutionen und Praktiken eingeführt sowie politische Minderheitenrechte gestärkt. Offen repressive Strategien waren allgemein rückläufig – existieren allerdings dennoch fort. Bei der historisch-vergleichenden Analyse der

---

<sup>61</sup> Die in 4.2.1 definierten Forschungszeiträume sind 1968-2019 für Peru (Beginn: Militärputsch Juan Velasco Alvarado) sowie 1974-2019 für Kolumbien (Beginn: Ende der *Frente Nacional*).

politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus soll nun weniger eine isolierte Chronik des Sektors selbst dargestellt werden. Vielmehr sollen die politischen Kräfteverhältnisse auf nationaler Ebene sowie die Institutionen, Praktiken und Normen der demokratischen Partizipation aufgezeigt werden, in deren Kontext sich der Sektor entwickeln konnte. Eine detailliertere Darstellung der wirtschaftlichen Relevanz des Bergbausektors für die jeweiligen Nationen erfolgt dann im nächsten Unterkapitel, das sich eingehender mit der polit-ökonomischen Dimension befassen wird.

#### 5.1.1. Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension in Peru: Prekäre Demokratisierung

Peru erlebte erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts eine vollständige formelle Demokratisierung. Lange Zeit dominierten autoritäre Regierungsformen. Dies zeigte sich auch in der extraktiven Politik.

##### 5.1.1.1. Vorgeschichte bis 1968: Herrschaft der Oligarchen<sup>62</sup>

Laut Verfassung war Peru seit der Unabhängigkeit 1821 eine liberal geprägte Republik. Doch die Praxis gestaltete sich lange anders und reale partizipative Strukturen blieben nur schwach ausgeprägt. Das politische Leben im 19. Jahrhundert war von rivalisierenden *caudillos* geprägt, die um die exklusive Macht im Staate konkurrierten. Dabei suchten diese von Anfang an Unterstützung bei ausländischen Akteuren, um ihre ökonomische und politische Macht zu zementieren. Zu dieser Zeit war der peruanische Staat noch nicht als zusammenhängende, ein definiertes Territorium umspannende Struktur erkennbar. Vielmehr spielten lokale Eliten eine starke Rolle; der Einfluss des Zentralstaates blieb vor allem auf die Küstenregion und dichter besiedelte Teile der Andenregionen beschränkt (Bebbington et al. 2019: 60).

Ende des 19. Jahrhunderts konsolidierte sich die politische Macht in einer Art „aristokratischen Republik“ (1895-1919), auf die eine Phase abwechselnder Militärregierungen folgte. Letztere Epochen führten zu einer Zentralisierung der Macht und

---

<sup>62</sup> Zur Unterstreichung des historisch stark männlich dominierten Charakters bestimmter Akteursgruppen, wird das generische Maskulinum verwendet.

dem Aufbau moderner staatlicher Strukturen (ebd.: 61). In derselben Zeit begann die Formierung erster politischer Massenbewegungen und -parteien – allen voran die *Alianza Popular Revolucionaria de América*<sup>63</sup> (APRA). Trotz heftiger Repression durch die verschiedenen Militär-Regime, gewann die zunächst sozialistisch geprägte APRA immer weiter an Zulauf. Auch begann ab den 1920er-Jahren ein Identitätswandel der peruanischen Gesellschaft. Durch die Kunstströmung des *Indigenismo* erhielten Traditionen und Symboliken der autochthonen Kulturen Perus erstmals Einzug in die Kulturinstitutionen und das nationale Bewusstsein.

Die Sozialstruktur Perus war bis in die 1960er-Jahre hinein als semi-feudal zu bezeichnen: Weiße, oligarchisch organisierte Eliten dominierten das Land von Lima aus, lokale *criollo*-Eliten dominierten in den Regionen vor Ort. Es gab eine de-facto Form der bäuerlichen Leibeigenschaft<sup>64</sup>. Teile der Bevölkerung, die davon nicht betroffen waren, lebten nach ihren eigenen Regeln in kleinbäuerlichen Strukturen oder indigenen Gemeinschaften organisiert. Ihr Leben wurde von staatlichen Akteuren lediglich tangiert (Burt 2011: 61f.). Ausländische Unternehmen unterhielten in den extraktiv-industriellen Zentren des Landes Enklaven-Strukturen, wo sie autonom über die Verwaltung bestimmen konnten.<sup>65</sup> Auf nationaler Ebene besaßen sie enorme politische Macht. Insbesondere US-amerikanische Unternehmen des extraktiven Sektors wie die *Cerro de Pasco Copper Corporation* (CPCC) oder die *International Petroleum Company* (IPC) verfügten über beste Verbindungen zu den politischen Entscheidungszentren des Landes (vgl. D. Becker 1983).

Als in den 1950er-Jahren schließlich Militärdiktator Manuel Odría (1948-1956) ausländischen Investoren noch mehr Einfluss zukommen ließ, bekamen die linken Parteien Auftrieb – auch durch andere, nationalistisch ausgerichtete Parteien der neuen Mittelschichten.<sup>66</sup> Forderungen von Kleinbäuer:innen nach einer Landreform wurden laut und man verlangte eine Nationalisierung der Schlüsselindustrien – insbesondere der extraktiven Öl- und Bergbauindustrie (ebd.: 62). Versuche des zentristischen Präsidenten Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), einen ökonomischen ‚Mittelweg‘ zwischen Staatskapitalismus und

---

<sup>63</sup> *Alianza Popular Revolucionaria de América* / Revolutionäre Volksallianz Amerikas

<sup>64</sup> So wurden viele Arbeiter:innen auf den Latifundien lediglich mit ‚Gutscheinen‘ entlohnt, die ihnen eine Versorgung durch die zum Großgrund gehörenden Geschäfte ermöglichte. Finanzielle Selbstbestimmung und Beschäftigungsfreiheit waren für die meisten der dort Arbeitenden eine ferne Realität (vgl. Zegarra Acevedo 2022).

<sup>65</sup> Beispiele hierfür sind die Erdölstadt Talara oder die Bergarbeiter-Stadt La Oroya.

<sup>66</sup> Hier zum Beispiel *Acción Popular* / Volksaktion (AP).

liberalem Ständekapitalismus zu beschreiten, scheiterten aufgrund des Widerstands rechter und linker Oppositionsparteien im Parlament. Dies mündete in der Organisierung erster Guerilla-Bewegungen<sup>67</sup> frustrierter Kleinbäuer:innen und APRA-Dissident:innen, die eine Landreform durch direkte Aktion erzwingen wollten (ebd.: 63).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass trotz phasenweiser Fortschritte, Peru keinen starken modernen Staat aufbauen konnte und selbst im lateinamerikanischen Vergleich nur über eine geringe *state capacity* verfügte. Das gesellschaftliche Leben blieb von den weißen landbesitzenden Küsteneliten dominiert, die dieses institutionelle Gefüge bewusst aufrecht erhielten. Denn die Oligarchie kristallisierte sich nicht in politischen Parteien oder einer politischen Klasse, sondern dominierte das Land gerade durch ihre ökonomische Macht und die weitgehende ‚Abwesenheit‘ eines formell institutionalisierten Staates.

Eine Schlüsselrolle spielte das Militär: Die meiste Zeit stellte es die Regierungen im Land und war Garant für die Eliteninteressen, wenn diese durch Zivilregierungen oder die politische Organisierung von Bäuer:innen oder Arbeiter:innen bedroht wurden. So hielt sich ein wechselndes System von Militärdiktaturen und Zivilregierungen über den Zeitraum von 150 Jahren. Ausländische Unternehmen, gerade aus dem extraktiven Sektor, agierten in diesem Kontext als einflussreiche und autonom agierende Akteure. Die Mehrheitsbevölkerung, Kleinbäuer:innen und Indigene, wurde von politischen Institutionen ausgeschlossen und organisierte eigene Strukturen außerhalb des formell existierenden Staates. Massenparteien existierten mit der Ausnahme der APRA nicht, wobei dieser wiederum aktiv die politische Partizipation verwehrt und ihre Mitglieder bis in die 1950er-Jahre hinein verfolgt wurden.

#### 5.1.1.2. „Revolutionäre“ Militärregierung ab 1968

Der Streit um die Konditionen einer von der Belaunde-Regierung geplanten Verstaatlichung der IPC führte 1968 schließlich zu einem Militärputsch – angeführt durch General Juan Velasco Alvarado. Es war der Beginn eines nationalistischen Projekts. Im Gegensatz zu vorangegangenen Militärregierungen distanzierte sich Velascos „Revolutionäre Regierung der

---

<sup>67</sup> Zu diesen frühen Guerilla-Organisationen gehörten der MIR (*Movimiento Izquierdista Revolucionario* / Linke Revolutionäre Bewegung) sowie der ELN (*Ejército de Liberación Nacional* / Nationale Befreiungsarmee).

Streitkräfte“ (*Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada*) explizit von den alten oligarchischen Eliten. Stattdessen betrieb sie in entwicklungsstaatlicher Manier eine Reformpolitik von oben – administriert durch eine neue Klasse gut ausgebildeter technokratischer Beamt:innen sowie unterstützt durch urbane Unternehmer:innen (ebd.: 64). Ziel war die Modernisierung staatlicher sowie gesellschaftlicher Strukturen. Gleichzeitig wurden die alten landbesitzenden Eliten und die ausländischen extraktiven Unternehmen durch weitgehende Enteignungen entmacht.

Doch die tiefgreifenden Reformen, die versuchten, die soziale Ungleichheit zu verringern und Peru politisch wie kulturell zu integrieren<sup>68</sup>, hatten nur bedingt Erfolg (detaillierter in 5.2.1.2). Der korporatistische Kompromiss zwischen Militär, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und Unternehmen konnte keine echten demokratischen Strukturen ersetzen und es entstanden neue Konfliktlinien zwischen den dominanten gesellschaftlichen Akteuren. Diese brachen offen aus, nachdem 1975 gegen Velasco geputscht wurde und mit Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) wieder ein konservativer Militär an die Macht kam. Ein Generalstreik 1977, betrieben von einem breiten Bündnis zivilgesellschaftlicher Akteure, war der Auftakt für Übergangsgespräche zwischen Militärführung mit der APRA und der konservativen Opposition (Lynch 2009: 98ff.). Es wurde eine verfassungsgebende Versammlung gewählt, bestehend aus eben jenen Parteien sowie einer starken, aber fragmentierten politischen Linken. Die daraus resultierende Verfassung von 1979 beinhaltete eine massive Ausweitung staatsbürgerlicher Rechte und Freiheiten sowie erstmals ein allgemeines Wahlrecht<sup>69</sup>. Gleichzeitig wurde die Exekutive und die Rolle des Staates innerhalb der Gesellschaft als direktes Erbe der Militärregierung massiv gestärkt (ebd.: 101).

Die „revolutionäre“ Militärregierung stellte einerseits eine Ausnahmeerscheinung in der peruanischen Geschichte dar und beförderte neue Akteure in die staatlichen Entscheidungszentren. Andererseits führte sie weder zu einer nachhaltigen Demokratisierung noch zu einer Trendwende in der peruanischen Politiklandschaft. Erstmals hatte das Militär eine eigene politische Position, getrennt von den oligarchischen Eliten, herausgebildet. Dieser Reformwille geschah zum einen aus Angst vor einer sozialistischen Revolution nach kubanischem Vorbild, zum anderen aus einem vermeintlich nationalen Interesse heraus, das

---

<sup>68</sup> Quechua und weitere autochthone Idiome wurde erstmals als offizielle Landessprachen anerkannt.

<sup>69</sup> Das auch für Analphabet:innen galt – circa ein Fünftel der volljährigen Bevölkerung zu dieser Zeit (UNESCO 2022).

sich durch die Partikularinteressen der alten Eliten bedroht sah. Im Zuge dessen wurden eine neue technokratische Beamt:innen- sowie eine moderne Unternehmer:innenelite zu mächtigen Akteuren in der nationalen Politik gemacht, während die landbesitzenden Eliten und ausländische Unternehmen stark an Einfluss einbüßten.

Letztlich blieb die Velasco-Regierung jedoch eine weitere Episode von vielen, in der das Militär in Peru als politisches Korrektiv agierte und die formellen Institutionen gestaltete. Abgesehen von der politischen Mobilisierung und einer Normenverschiebung, hin zu einer nicht zu unterschätzenden kulturellen Aufwertung der marginalisierten Indigenen und Kleinbäuer:innen, wurden für diese keine inklusiveren Strukturen aufgebaut. Formell gesehen war die der Regierung folgende Verfassung von 1979 ein wichtiger Schritt in Richtung liberale Demokratie. Wie sich zeigen sollte, konnte sie ihrem Anspruch in der Praxis allerdings nicht gerecht werden.

#### 5.1.1.3. Krise der Demokratie und bewaffneter Konflikt 1980-1990

Das neue liberal-demokratische System befand sich von Anfang an zwischen zwei Fronten: Das Militär, das nach seiner Regierungsübernahme vollständig unsanktioniert geblieben war, lehnte das neue System ab, während sich auf der anderen Seite neue Rebellengruppen bildeten (D. Becker 1983: 65). Zwar hatte es mit den Reformen der Militärregierung Velascos, der Verfassung von 1979 und den Wahlen von 1980 deutliche demokratische Neuerungen der politischen Institutionen gegeben, doch blieben weite Teile der Bevölkerung aufgrund abwesender staatlicher Strukturen und sozio-ökonomischer Disparitäten von einer effektiven Partizipation weiterhin ausgeschlossen. Diese Verhältnisse förderten den Aufstieg der maoistischen Guerilla-Organisation „Leuchtender Pfad“<sup>70</sup> und des guevaristisch geprägten *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru*<sup>71</sup> (MRTA). Insbesondere Ersterer versuchte unter Zwang, Kleinbäuer:innen in den Andendepartamentos für seinen revolutionären Kampf zu mobilisieren. Als diese Strategie fehlschlug, setzte die Organisation auf systematischen Terror gegen politische Gegner:innen – auch und vor allem in der politischen Linken. Dabei wurden

---

<sup>70</sup> Offizieller Name: *Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso de José Carlos Mariátegui* (PCP-SL) / Kommunistische Partei Perus – Leuchtender Pfad des José Carlos Mariátegui

<sup>71</sup> Revolutionäre Bewegung Tupac Amaru

die rudimentären Strukturen einer national integrierten Zivilgesellschaft zerstört.<sup>72</sup> Auch Indigenen- und Kleinbäuer:innen-Gemeinschaften wurden durch den Konflikt zersetzt. Viele ihrer Mitglieder mussten nach der Flucht vor der Gewalt neue Lebensformen in den Großstädten – insbesondere der Metropole Lima, annehmen. Aber nicht zuletzt der Staat reagierte gewaltsam und trug selbst zur Zerstörung der andinen Zivilgesellschaft und zur Bekämpfung der politischen Linken bei. Militär und Polizei begingen systematische Menschenrechtsverletzungen (vgl. Chávez Wurm 2016). Der Wahlsieg des APRA-Kandidaten Alan Garcia 1985 führte – trotz gegenteiliger Versprechen – zu keinem Umlenken. Die Regierung der mittlerweile ins politische Zentrum gerückten Traditionsparterie beugte sich dem Druck von Seiten der Militärführung, die an ihren repressiven Strategien festhielt (Burt 2011: 218ff.).

Hatten die Aktionen des Leuchtenden Pfads Anfang der 1980er-Jahre vor allem symbolischen Charakter und beschränkten sich auf das Andendepartamento Ayacucho, weitete sich sein Einflussbereich gegen Ende des Jahrzehnts so weit aus, dass er für die Zentralregierung zur ernststen Gefahr wurde. Dabei griff die Organisation bewusst auf Terror-Strategien gegen die Zivilbevölkerung zurück. Als auch die Hauptstadt immer stärker von den gewaltsamen Aktionen des Leuchtenden Pfads betroffen war, entwickelte sich der „anti-subversive“ Kampf zur nationalen Priorität (vgl. Starn & La Serna 2021).

Die schnelle Ausbreitung der Guerillas waren einerseits Resultat ihres anfangs hohen Zulaufs durch frustrierte Teile der marginalisierten Bevölkerungsschichten, andererseits Symbol des zentralistischen Staates, der weite Teile des Landes traditionell vernachlässigte und aus dem Blickfeld verlor. Dennoch schreckte vor allem der Leuchtende Pfad durch sein brutales und sektiererisches Vorgehen potenzielle Verbündete in der Gesellschaft ab. Die erneute Bedrohung durch eine sozialistische Revolution versetzte Militär und Staatsbürokratie in einen Zustand der Krise, der sich autoritär und gewaltsam artikulierte, formell-demokratische Institutionen wurden in der Praxis ausgehöhlt.

---

<sup>72</sup> Interview mit Gerardo Damonte (Anthropologe) am 17.06.2019 in Lima: „Der [Leuchtende] Pfad griff einen Großteil der Institutionen politischer Repräsentation im ländlichen Peru an und zerstörte sie. Er tötete viele linke und lokale Anführer.“ / *Sendero [Luminoso] atacó y destruyó una buena parte de la institucionalidad de representación política en la zona rural peruana. Mató a muchos dirigentes de izquierda o dirigentes locales.*

#### 5.1.1.4. Ära Fujimori 1990-2000

Die staatliche Repression, die sich bereits unter Präsident García auf einem hohen Niveau befand, wurde durch dessen Nachfolger Alberto Fujimori noch übertroffen. Fujimori ging 1990 als Außenseiterkandidat ins Rennen um die Präsidentschaft. Überraschenderweise setzte er sich in der zweiten Wahlrunde gegen den von der Unternehmer:innen-Elite unterstützten (späteren Literaturnobelpreisträger) Mario Vargas Llosa durch. Als Präsident erfreute sich „*el Chino*“<sup>73</sup> großer Beliebtheit in der breiten Bevölkerung – auch, da er nicht Mitglied der weißen Limaer Elite war. Selbst die politische Linke unterstützte ihn in der zweiten Wahlrunde (Burt 2011: 267ff.).

Fujimori präsentierte sich von Anfang an als starker Mann und griff in enger Zusammenarbeit mit Militärführung und Geheimdienst gegen die Bedrohung der Guerilla und vermeintlicher Sympathisant:innen rigoros durch. Die gesamte gesellschaftliche Linke wurde so schnell zu seiner Zielscheibe. Mit ‚schmutziger Kriegsführung‘ erreichte er zunächst 1992 den militärischen Sieg über den Leuchtenden Pfad und schließlich 1997 über den MRTA, als in beiden Fällen die jeweiligen Anführer der stark hierarchisch organisierten Gruppierungen gefangen genommen werden konnten.<sup>74</sup>

Fujimori zentralisierte alle politische Macht auf seine Regierung. 1992 löste er in einem „Selbstputsch“ mit Hilfe des Militärs den peruanischen Kongress auf und entmachtete die Justiz. 1993 setzte er nach einem Referendum eine neue Verfassung in Kraft, die noch bis heute gültig ist. Diese ist zwar formell demokratisch, doch wurde sie in einer Zeit des politischen Ausnahmezustands verabschiedet<sup>75</sup> (vgl. Cotler & Grompone 2000). In seiner Regierungszeit verpflichtete sich Fujimori keinen konkreten politischen Ideologien, vielmehr regierte er pragmatisch und förderte den Einfluss der (rein formal) apolitischen technokratischen Beamt:innenelite (Burt 2011: 48; detaillierter in 5.2.1.4). In Kooperation mit den Sicherheitsbehörden etablierte Fujimori ein komplexes Bestechungsnetzwerk, mit dem die Medien sowie die parlamentarische Opposition unter seine Kontrolle gebracht wurden.

---

<sup>73</sup> Spitzname in Anlehnung an Fujimoris japanische Abstammung

<sup>74</sup> Inwieweit aber Fujimoris Strategie zur Gefangennahme des Leuchtenden Pfad-Führers Abimael Guzmán verantwortlich ist, bleibt umstritten. Verstärkt wird heute in der Geschichtsschreibung auf die maßgebliche Rolle professioneller Polizeiarbeit bei der Festnahme Guzmáns verwiesen, während Fujimoris Triumph vielmehr als Ergebnis geschickter propagandistischer Inszenierung betrachtet wird (vgl. Starn & La Serna 2021).

<sup>75</sup> Mehrere Parteien, darunter die APRA, boykottierten die Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung 1992.

Als kurz nach seiner umstrittenen zweiten Wiederwahl<sup>76</sup> im Jahr 2000 Videos geheimer Treffen seines Sicherheitsberaters Vladimiro Montesinos veröffentlicht wurden, die ein systematisches Bestechungsnetzwerk offenbarten, flüchtete Fujimori ins japanische Exil. Übergangspräsident Valentín Paniagua beauftragte 2001 eine Wahrheits- und Versöhnungskommission (CVR<sup>77</sup>) mit der Aufarbeitung des bewaffneten Konflikts sowie der Menschenrechtsverbrechen unter Fujimori. Die Kommission stellte 2003 in ihrem Bericht fest, dass 69.280 Menschen im Konflikt ums Leben gekommen waren. Für die Hälfte der Tötungen wurde der Leuchtende Pfad verantwortlich gemacht, knapp ein Drittel wurde staatlichen Sicherheitskräften angelastet und der Rest dem MRTA, paramilitärischen Gruppen und Nichtidentifizierten (vgl. CVR 2003). 2001 kam der Mitte-Kandidat Alejandro Toledo (2001-2006) bei den ersten freien Wahlen seit zehn Jahren ins Amt und eine neue Phase der liberalen Demokratie brach an.

Zivilgesellschaftliche Akteure blieben in der Fujimori-Ära prekär und wurden teils offen unterdrückt. So konnten etwa im Bergbau multinationale Unternehmen auch größere Projekte ohne Widerstand oder eine demokratische Beteiligung der Lokalbevölkerung durchführen (detaillierter in 5.2.1.4). Gegen Ende von Fujimoris Amtszeit formierten sich allerdings breitere Protestbündnisse auf nationaler Ebene, die sich gegen den autoritären Regierungsstil aussprachen. Beobachter:innen schätzen diese gemeinsame Formierung zivilgesellschaftlicher Akteure als einen der Gründe für Fujimoris abruptes Regierungsende ein (Burt 2011: 351ff.). Auf dem Land hatten Kleinbäuer:innen und Indigene während des Konflikts Selbstverteidigungseinheiten aufgebaut und ihre eigenen autonomen Verwaltungsstrukturen wieder auf- und teilweise ausgebaut. Diese blieben auch danach weiterhin intakt (vgl. ebd.). Staatliche Akteure wurden durch einen Abbau an Strukturen unter Fujimori allerdings nachhaltig geschwächt.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Laut Verfassung waren die präsidenten Amtszeiten auf zwei beschränkt. Fujimori argumentierte, da 1993 eine neue Verfassung in Kraft getreten war, gelte diese Regelung erst ab seiner faktisch zweiten Amtszeit 1995. Wahlbeobachter:innen schätzten die Wahl im Jahr 2000 als weder frei noch fair ein (Burt 2011: 351ff.).

<sup>77</sup> *Comisión de la Verdad y Reconciliación*

<sup>78</sup> Interview Damonte: „Fujimori etablierte eine Staatspolitik der Deinstitutionalisierung, der Liberalisierung, wenn man so will, aber einer Liberalisierung von klaren Regeln, die in Wirklichkeit, seitdem Fujimori gestürzt wurde, der Staat versucht wiederherzustellen. Aber es waren genauso der [Leuchtende] Pfad wie Fujimori, die für das Thema der Institutionen katastrophal waren.“ / *Fujimori generó una política del estado de desinstitutionalización, de liberalización si quieres, pero de una liberalización de reglas claras que en realidad desde que Fujimori cayó, el estado está haciendo esfuerzos por mejorar su institucionalidad. Pero tanto Sendero [Luminoso] como Fujimori fueron desastrosos por el tema institucional.*

Die institutionelle Krise des peruanischen politischen Systems hatte sich unter Fujimori verstärkt. Er reagierte darauf mit einem autoritären Bündnis aus technokratischen Eliten, Militär und Sicherheitsbehörden, das Gegner:innen in Politik und Zivilgesellschaft systematisch bekämpfte. Die ohnehin schwachen politischen Parteien verloren vollständig an Bedeutung und die Zivilgesellschaft konnte sich nach der Befriedung aufgrund seines autoritären Regierungsstils nicht neu entwickeln. Linke und progressive Kräfte blieben langfristig geschwächt. Abgesehen von der Arbeit der Wahrheitskommission und einem Bruch mit der autoritären Praxis, blieb das formelle politische System bestehen. Dennoch eröffnete gerade das Ende der offenen Repression die Möglichkeit einer erneuten Entfaltung der zivilgesellschaftlichen Akteure. Auch ging der Übergang zur liberalen Demokratie mit einem neuen Bekenntnis zu demokratischen Normen – der Achtung der Menschenrechte sowie die Ausweitung politischer Partizipation – und notwendigen Reformen seitens sämtlicher politischer Akteure einher. Dementsprechend kann dieser rapide Wandlungsprozess als *critical juncture* im politischen System Perus betrachtet werden, da die Fujimori-Ära sowie die darauffolgende Neuordnung die politischen Verhältnisse weitreichend änderte.

#### 5.1.1.5. Längste demokratische Periode in der peruanischen Geschichte seit 2001

Der technokratische Regierungsstil Fujimoris wurde auch von den neuen demokratischen Regierungen weitestgehend beibehalten – und das, obwohl die Toledo-Regierung zunächst von einer neuen zivilgesellschaftlichen Demokratiebewegung getragen wurde. Dieses Bündnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft, das zunächst mit einem allgemeinen Bekenntnis der peruanischen Politik zu demokratischen Normen einhergegangen war, zerbrach bald an enttäuschten Wahlversprechen und Regierungskrisen (Lynch 2009: 126f.). Technokratische Beamt:innen-Eliten etablierten sich nun nicht nur als Ausführende von Politiken, sondern gestalteten diese selbst grundlegend mit (vgl. Dargent 2015: 106ff.). Diese Politik-Praxis schränkte demokratische Repräsentant:innen in ihrem Aktionsspielraum erheblich ein. Selbst Präsidenten wie der links-nationalistische Ollanta Humala (2011-2016), der im Wahlkampf noch grundlegende Reformen des extraktivistischen Wirtschaftssystems sowie mehr demokratische Beteiligung versprochen hatte, wurde – einmal im Amt – von technokratischen Beamt:innen in seiner Politik stark eingehegt, sodass hier weitgehend eine

Kontinuität alter Praktiken stattfinden konnte (vgl. Vergara & Encinas 2016). Der ‚Fujimorismo‘ blieb weiterhin eine politische Kraft: Keiko Fujimori, die Tochter Alberto Fujimoris unterlag 2011 und 2016 jeweils in der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen<sup>79</sup>, wobei sie mit ihrer Partei *Fuerza Popular* 2016 sogar die Mehrheit im Parlament erlangte. In den 2010er-Jahren kam zudem das Ausmaß der systematischen Korruption in der jungen Demokratie ans Licht: Verschiedene Unternehmen – allen voran der brasilianische Baukonzern Odebrecht – hatten seit der Regierung Toledos sämtliche staatlichen Aufträge im Gegenzug für illegale Wahlkampfspenden erhalten. Zum Forschungszeitpunkt wurde allen Regierungen ab den 2000er-Jahren eine Verwicklung in den Skandal nachgewiesen (vgl. Salazar 2019).

Die Zivilgesellschaft erlebte nach Fujimori ein jähes Aufblühen. NGOs in Bereichen wie Umwelt-, Demokratie- und Frauen-Bewegung wurden neu gegründet. Dies ging auch mit dem Aufkommen neuer sozialer Konflikte einher, die bis Ende der 2000er-Jahre rasant anstiegen (Brandt 2016: 219). Während der Staat zunächst auf lokaler Ebene äußerst repressiv auf politische Proteste und Demonstrationen reagierte, fand auch dort im Zuge der immer stärker eskalierenden Konflikte ein Umdenken statt. Dies war auch eine Folge der Demokratisierungsprozesse und neuer normativer demokratischer Leitlinien auf nationaler Ebene, die nun nach und nach auch in den peripheren Regionen des Landes zum Tragen kamen.<sup>80</sup>

Im Kontext des Bergbaus stellten sowohl der Staat als auch Unternehmen ihre offen repressive Taktik gegenüber jedweden Protesten um, hin zu einer neuen Strategie, die mehr Wert auf CSR<sup>81</sup>-Konzepte und soziales Engagement im Umfeld des Bergbaus legte, nachdem Großprojekte wie Tambogrande (2002) und Cerro Quilish (2004) verhindert worden waren

---

<sup>79</sup> 2021 unterlag sie ein drittes Mal in der Stichwahl gegen Pedro Castillo.

<sup>80</sup> Interview Damonte: „Das ist so, weil nach den Neunzigern die ersten [Proteste] gewaltsam niedergeschlagen wurden. Aber die Gewalt brachte mehr Proteste und wozu das letztendlich führte, war, dass es untragbar wurde Projekte durchzuführen, die Projekte wurden angehalten. Sie gingen nicht mehr weiter. [...] Tambogrande zum Beispiel. [...] Was daraufhin geschieht, ist, dass der Staat es verstand, dass Sich-Hart-Stellen nicht funktionierte. Und darüberhinaus funktionierte es, was Demokratie nach dem Fall Fujimoris anbelangt, nicht mehr gut, da [dieses Vorgehen] gegen die Menschenrechte verstieß.“/ *Eso es porque cuando después de los noventas las primeras fueron acalladas con violencia. Pero la violencia trajo más protestas y lo que generó al final fue que fue inviable tener proyectos, los proyectos fueron parados. Que no van más. [...] Tambogrande, por ejemplo. [...] Entonces lo que sucede es que a partir de eso el estado entendió que ponerse muy duro no funcionaba. Y además en términos de democracia después de cayó Fujimori tampoco funcionaba porque era un atentado contra los derechos humanos.*

<sup>81</sup> *corporate social responsibility*

(vgl. Li 2015: 8). Somit sollte – zumindest dem Anschein nach – ein besseres Verhältnis zur Bevölkerung in Bergbauregionen aufgebaut werden (vgl. Arellano-Yanguas 2011: 21ff.). Diese Strategie fand auch auf internationale Initiativen des Sektors selbst statt, die ab den 2000er-Jahren weltweit bessere Standards zur Nachhaltigkeit, Transparenz und Bürger:innen-Beteiligung etablieren wollten (Glave & Kuramoto 2007: 152f.).

Jenseits dieser neuen Praktiken seitens der Industrie gab es auf Gesetzesebene nur eine grundlegende institutionelle Neuerung, die erstmals spezifisch für den Bergbausektor Partizipation an Planungsprozessen bieten sollte, aber darüber hinaus hochumstritten blieb: die *consulta previa*. Das Gesetz zur Vorabkonsultierung indigener Bevölkerungen im Rahmen eines Bergbauprojekts war eigentlich lediglich die Ratifizierung eines bereits unterzeichneten Abkommens: das der Resolution 169 der ILO aus dem Jahr 1994. Indigene Basisorganisationen hatten jahrelang Druck auf staatliche Akteure ausgeübt, den Mechanismus in Peru zu implementieren (Paredes & De la Puente 2014: 87). Neuen Aufwind hatte das Projekt durch das sogenannte „*baguazo*“ 2009 bekommen – einem sozial-ökologischen Konflikt um die Erschließung eines Erdölfelds im Departamento Amazonas, im Zuge dessen 33 Menschen ums Leben kamen. Infolge der Tragödie hatte sich eine Kommission gebildet, die in Abstimmung mit der Regierung einen Gesetzesentwurf der *consulta previa* vorlegte. Präsident García blockierte das Gesetz in seiner zweiten Amtszeit (2006-2011) bis zum Ende, sodass erst Humala die Reform 2011 umsetzen konnte (Schilling-Vacaflor 2013). Ab 2013 wurden die ersten Konsultationen durchgeführt – in der Andenregion allerdings erst ab 2015, nachdem lange Zeit Widerstand von Seiten der Zentralregierung und der Industrie bestanden hatte (Bebbington et al. 2019: 95).

Die liberal-demokratische Phase seit 2000 zeichnet sich vor allem durch neue demokratische Normen und zunehmend inklusive Praktiken aus, während sich formell institutionell nur wenig veränderte, was das politisch-partizipative System anbelangt. Viele Schwächen, wie das Fehlen mitgliederstarker Parteien und mangelnde politische Repräsentation der Departamentos, setzten sich fort. Darüber hinaus manifestierte sich der Wähler:innenwille in der tatsächlichen Politik kaum, da technokratische Beamt:innen-Eliten, aber auch Interessen wirtschaftlicher Eliten das Regierungshandeln maßgeblich bestimmten. Normen und Praktiken technokratischen Regierens wurden dabei wiederum von den Regierungen selbst übernommen. Der zunehmenden Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteure, gerade in Bergbauregionen, begegneten staatliche Akteure mit Repression. Dennoch fand hier erstmals

eine schrittweise Demokratisierung von Planungsprozessen auch auf lokaler Ebene statt. Allerdings bleibt die formelle Partizipation stark beschränkt.

Tabelle 8: Akteure und institutioneller Wandel in Peru 1968-2019 – Politisch-partizipative Dimension

	<b>Akteure</b>	<b>Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
<b>Vorheriger Zustand Militärregierung (1968-1980)</b>	Militärs  technokratische Beamten-Elite  Nationale Unternehmer:innen-Eliten  zivilgesellschaftliche Verbände + Gewerkschaften	Militärregierung	Reform der semi-feudalen Gesellschaftsstruktur (von Oben)  Zentralisierung der Macht auf den Staat	Modernisierung
<b>Institutionelle Krise Bewaffneter Konflikt (1980-1990)</b>	Militärs  Guerilla (PCP-SL, MRTA)	liberale Demokratie (Verfassung 1979)	Repression subversiver Kräfte	gewaltsame Befriedung
<b>Critical juncture Alberto Fujimori (1990-2000)</b>	Militärs  Fujimori-Clan  technokratische Beamten-Elite	autoritäres System (Selbstputsch 1992) / liberale Demokratie (Verfassung 1993)	Repression subversiver Kräfte  Zentralisierung (Macht + Territorium) auf Fujimori-Regierung  Schwächung staatlicher Strukturen	gewaltsame Befriedung  technokratischer Regierungsstil
<b>Heutiger Zustand/ Jüngste Vergangenheit (seit 2000)</b>	technokratische Beamten-Elite  Multinationale Konzerne (erstarkte) zivilgesellschaftliche Akteure (auch aus marginalisierten Gruppen)	liberale Demokratie	Repression lokaler Proteste  rudimentäre Dezentralisierung  Ansätze lokaler Demokratisierung	Demokratie  technokratischer Regierungsstil

### 5.1.2. Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension in Kolumbien: Ewiger Konflikt?

Das späte 20. Jahrhundert in Kolumbien war geprägt vom Konflikt zwischen dem Staat und revolutionären Guerilla-Gruppen. Der Konflikt mündete zweimal in erfolgreichen Verhandlungen zur Teilbefriedung (dem Verfassungsprozess 1991 und dem Friedensabkommen 2016), die entscheidende Demokratisierungsschübe leisteten. Dennoch sind bis heute systematische Gewaltpraktiken in weiten Teilen des Landes beobachtbar.

#### 5.1.2.1. Vorgeschichte bis 1974: Fragmentierte Staatlichkeit

Kolumbiens Geschichte ist von gewaltsamen innerstaatlichen Konflikten durchzogen. Die erfolgreiche Implementierung eines staatlichen Gewaltmonopols fand in der Praxis nie statt (vgl. Kurtenbach 2017). Emblematisch dafür ist die lange und blutige Rivalität zwischen Liberaler und Konservativer Partei um die Vorherrschaft im Staate, die im 19. Jahrhundert in insgesamt acht Bürgerkriegen ausgetragen wurde. Beide Parteien standen für unterschiedliche Ideologien und vertraten verschiedene Gruppen der kolumbianischen Gesellschaft. Liberale forderten Freihandel, einen laizistischen und föderalen Staat sowie stärkere Bürgerrechte<sup>82</sup>, während die Konservativen Protektionismus, einen zentralistischen und katholischen Obrigkeitsstaat anstrebten. Kaufleute, Intellektuelle und Kleinbauern neigten eher zu den Liberalen; Großgrundbesitzer, Militärangehörige und der Klerus eher zu den Konservativen. Nichtsdestotrotz waren Ideologie und Zugehörigkeiten in der Realität nicht immer so deutlich getrennt (Fischer & Jiménez 2017: 40f.). Auf beiden Seiten bildeten sich politische Eliten heraus, die ihre Privilegien über Generationen weiterreichten.

Eine Zäsur in dieser Ordnung stellte der letzte bewaffnete Konflikt zwischen den beiden Parteien dar: die sogenannte *Violencia* (1948-1957). Danach ist zumindest auf Regierungsebene von einer Phase der relativen Stabilität zu sprechen. Als Konsequenz der *Violencia* bildeten sich die Regierungen des *Frente Nacional* (1958-1974). Hier herrschte zum ersten Mal eine Einheit unter den politischen Eliten des Landes, vertreten durch diese Allianz aus Liberaler und Konservativer Partei. Die Vereinbarung sah vor, dass sich die Parteien alle

---

<sup>82</sup> Für die männliche Bevölkerung.

vier Jahre in der Regierung abwechseln sowie politische Ämter paritätisch aufteilen würden (ebd.: 47ff.). Beide einigten sich auf das Ziel, das Land politisch zu stabilisieren<sup>83</sup> und linke bewaffnete Gruppierungen zu zerschlagen. Bei Letzteren handelte es sich zum Teil um Überbleibsel radikaler liberaler Kampfverbände aus der Zeit der *Violencia*, die in ländlichen Gebieten eigene Selbstverwaltungsstrukturen aufgebaut hatten und sozialrevolutionäre Ideologien verfolgten – so zum Beispiel die 1964 gegründeten FARC-EP<sup>84</sup>. In den 1960er- und Anfang der 1970er-Jahren kamen weitere Guerilla-Gruppierungen wie der ELN, M-19 und EPL<sup>85</sup> hinzu, die, inspiriert vom Erfolg der kubanischen Revolution, für einen militanten Umsturz und die Einführung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung in Kolumbien eintraten. Bei ihrem Kampf gegen die Guerilla erhielt die kolumbianische Regierung Rückendeckung aus den USA, deren primäres Ziel die Eindämmung jeglicher linker Mobilisierung in Lateinamerika war (vgl. Fischer & Jiménez 2017; vgl. Kurtenbach 2017). Trotz alledem bildeten sich neben den Guerilla-Gruppierungen auch zivilgesellschaftliche Strukturen, in denen sich marginalisierte Bevölkerungsgruppen politisch organisierten. Insbesondere sind hier die Bewegungen im Departamento Cauca, wie die sogenannte *Quintinada* Anfang des 20. Jahrhunderts zu nennen sowie der *Consejo Regional Indígena del Cauca*<sup>86</sup>, der sich 1971 gründete (Morenz 2017: 229f.).

So lässt sich für die politische Geschichte Kolumbiens bis 1974 festhalten: Die relative Instabilität bzw. Abwesenheit staatlicher Strukturen in der frühen kolumbianischen Geschichte führte zu einer Praxis des Rechts des Stärkeren. Großgrundbesitzer unterhielten paramilitärische Privatarmeen, aber auch Kleinbäuer:innen schlossen sich im Laufe der zahlreichen Konflikte zu bewaffneten Verbänden zusammen und bildeten Selbstverwaltungsstrukturen. Durch die Abwesenheit eines effektiven Gewaltmonopols, war das Agieren rein zivilgesellschaftlicher Akteure kaum oder nur begrenzt möglich. Dieser

---

<sup>83</sup> Hier spielte auch die drohende Konkurrenz durch Dritte eine Rolle. Das kurze Intermezzo des parteilosen Militärpräsidenten Gustavo Rojas Pinilla (1953-1958), der als klassischer *caudillo* große Popularität in der Bevölkerung genoss, konfrontierte die liberalen und konservativen Eliten mit einem möglichen, langfristig drohenden Machtverlust und einer potenziellen linksnationalistischen Allianz zwischen Militär und Akteuren der ‚Massen‘ gegen die Eliten, wie sie sich in anderen lateinamerikanischen Ländern zu dieser Zeit herausbildeten (vgl. Fischer & Jiménez 2017).

<sup>84</sup> *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular* / Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens-Volksarmee

<sup>85</sup> *Ejército de la Liberación Nacional* / Nationale Befreiungsarmee; *Movimiento 19 de Abril* / Bewegung 19. April; *Ejército Popular de Liberación* / Volksbefreiungsarmee

<sup>86</sup> Indigener Regionalrat des Cauca

Kontext begünstigte den Griff zu den Waffen statt einer zivilen Organisation in einem formell-institutionell eingebetteten Rahmen.

Ein weiterer Grund für das hohe Gewaltaufkommen in Kolumbiens Geschichte bis zu den 1970er-Jahren war die illiberale Struktur des politischen Systems (vgl. Zakaria 1997). Politische Akteure abseits des traditionellen Zwei-Parteien-Systems wurden marginalisiert. Ab dem *Frente Nacional* wurde diese Hegemonie noch deutlicher und bescheinigte den linksradikalen Guerillas – direkt oder indirekt – weiteren Zulauf.<sup>87</sup>

#### 5.1.2.2. Der aufflammende Konflikt 1974-1991

Die repressive Sicherheitsstrategie wurde auch nach dem Ende des *Frente Nacional* 1974 beibehalten – allerdings ohne Erfolge. Die Aktivitäten der Guerilla-Gruppierungen nahmen zu. Hinzu kamen neue Akteure aus der aufkommenden illegalen Drogen-Ökonomie sowie antikommunistische, paramilitärische Gruppierungen. Letztere wurden von Landbesitzer:innen-Eliten aktiv aufgebaut und kooperierten teilweise mit Militär und Polizei. Doch die Eskalation der Gewalt zeigte der Regierung, dass ähnlich wie zur Zeit der Beilegung der *Violencia* nur ein integraler Friedensprozess Stabilität bringen könnte (vgl. Fischer & Jiménez 2017: 50).

Die Staatsführung unter dem konservativen Präsidenten Belisario Betancur (1982-1986) baute mit einer Verfassungsreform 1984, die erstmal die Direktwahl von Departamental-<sup>88</sup> und Kommunalregierungen ermöglichte, demokratische Institutionen entschieden aus (Vega Díaz 2017: 144). Auch begann sie erste Friedensverhandlungen mit den FARC<sup>89</sup> und ihre Nachfolgeregierung schließlich mit dem M-19 und dem EPL. Die Ergebnisse der Verhandlungen waren gemischt: Während mit den FARC keine Einigung getroffen werden konnte, mündeten die Verhandlungen mit den anderen Gruppierungen schließlich unter dem liberalen Präsidenten Virgilio Barco (1986-1990) in einem Friedensvertrag, der die Formulierung einer neuen Verfassung vorsah. An diesem Prozess waren historisch erstmals

---

<sup>87</sup> M-19 wurde sogar als direkte Konsequenz auf die behauptete Wahlmanipulation von Seiten des *Frente Nacional* bei den Präsidentschaftswahlen 1970 gegründet, bei denen Ex-Präsident Rojas Pinilla mit seinem nationalistischen Bündnis ANAPO unterlag (vgl. Betancourt Vélez & Birlé 2017: 159).

<sup>88</sup> *gobiernos departamentales*

<sup>89</sup> Dabei gründete die FARC mit der *Unión Patriótica* eine zivile politische Partei. Nur innerhalb weniger Jahre wurden ca. 3500 Parteimitglieder ermordet (Graaff 2017: 17).

nicht nur politische Eliten, sondern auch Vertreter:innen ehemaliger Guerilla-Gruppen<sup>90</sup> und der Zivilgesellschaft beteiligt (vgl. Aguilera Peña 2010).

Zivilgesellschaftliche Akteure sahen sich in dieser Epoche einerseits schweren Repressionen seitens der Konfliktparteien ausgesetzt – hier vor allem durch Paramilitärs und Drogenkartelle, andererseits gelang ihnen durch die Einbeziehung in die Formulierung einer neuen Verfassung ein großer Erfolg. Der verfassungsgebende Prozess von 1991 war somit ein Novum in der kolumbianischen Geschichte (vgl. Vega Díaz 2017: 146ff.). Auch Vertreter:innen indigener Gemeinschaften waren erstmals an der Formulierung einer Verfassung beteiligt. Durch die *Organización Nacional Indígena de Colombia*<sup>91</sup> (ONIC) hatte sich hier ab 1982 ein zivilgesellschaftliches Organ auf nationaler Ebene gebildet, das die Interessen indigener Bevölkerungen vertrat (Morenz 2017: 230). In den 1980er-Jahren kam es auch zu einer Mobilisierung der afrokolumbianischen Bevölkerung. Angestoßen durch die Bürgerrechtsbewegung in den USA formierten sich erstmals spezifisch afrokolumbianische politische Organisationen. Zugleich begannen Kulturinstitute mit der Wahrung und Erforschung der afrokolumbianischen Identität. Im Verfassungsprozess wurden Letztere allerdings nicht berücksichtigt. Doch aufbauend auf dem pluri-ethnischen Verständnis der Verfassung wurde 1993 durch die *Ley 70* ein besonderer Status auch für die afrokolumbianische Minderheit etabliert. Diese Reform gewährte afrokolumbianischen Gemeinschaften darüber hinaus das Recht auf kollektiven Landbesitz sowie Autonomierechte (ebd.: 231f.).

Gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und linken Guerillas nahmen in der Zeit nach dem Ende des *Frente Nacional* stetig zu und stellten die politischen Eliten vor ein Problem. Spätestens in den 1980er-Jahren realisierten diese, dass sich die staatlichen Strukturen in einer Krise befanden, und dass sich der Aufbau eines Gewaltmonopols nicht rein repressiv vollziehen könnte, sondern inklusiv verhandelt werden müsste. Dementsprechend wurde der Weg für Verhandlungen mit Teilen der Guerillas bereitet. Auch zivilgesellschaftlicher Druck ließ eine Krise der illiberalen politischen Institutionen immer deutlicher und den Ruf nach Reformen lauter werden.

---

<sup>90</sup> Dazu gehörten folgende Bewegungen, die sich im Zuge des Friedensprozess demobilisierten: M-19, EPL, MQL (*Movimiento Quintín Lame* / Bewegung Quintín Lame), PRT (*Partido Revolucionario de los Trabajadores* / Revolutionäre Arbeiterpartei), CRS (*Corriente de Renovación Socialista* / Strömung der sozialistischen Erneuerung).

<sup>91</sup> Nationale Indigene Organisation Kolumbiens

### 5.1.2.3. Zwischen Frieden und Eskalation 1991-2002

Die Verfassung von 1991 bietet entsprechend ihrer inklusiven Entstehungsgeschichte auch in ihrem Ergebnis ein großes demokratisches Potenzial und gewährt den kolumbianischen Bürger:innen weitgehende Mitbestimmungsrechte sowie einen besonderen Schutz für *comunidades étnicas*<sup>92</sup>. Sie löste die konservative Verfassung von 1886 ab, die demokratische Partizipation zugunsten eines starken Zentralismus beschränkt hatte und ihrem Verständnis nach keine ethnische oder kulturelle Pluralität zuließ (Vega Díaz 2017: 144). Die Autonomierechte für ethnische Minderheiten sind die Grundlage für die *consulta previa*, die 1998 mit dem *Decreto 1320* etabliert wurde (Amparo Rodríguez 2008). *Comunidades étnicas* müssen seitdem vor jedem größeren Infrastruktur- oder Extraktionsprojekt, das sie unmittelbar betrifft, konsultiert werden. Die neue Verfassung charakterisierte sich darüber hinaus durch Dezentralisierung, Pluralisierung und allgemein inklusivere Strukturen<sup>93</sup>: Es wurden mehr Kompetenzen von der Zentral- an die Departamentalregierungen abgegeben. Artikel 1<sup>94</sup> der Verfassung definiert Kolumbien als pluralistische Republik und es wurden Grundlagen für die *consulta popular*<sup>95</sup>, eine Volksabstimmung auf lokaler und regionaler Ebene, über große Infrastrukturprojekte geschaffen (Vega Díaz 2017: 147).

Ein neues staatliches Organ wurde das Verfassungsgericht, dem eine Rolle als Garant und Hüter der Verfassung zukam. Es erkannte erstmals indigene Gerichtsbarkeit an und verstand sich als expliziter Garant von Minderheitenrechten (ebd.: 149). Allen Staatsbürger:innen steht es seitdem zu, beim Verfassungsgericht über das Medium der *acción de tutela* eine Verfassungsbeschwerde einzureichen, wenn sie ihre Verfassungsrechte beschnitten sehen (Art. 86; vgl. Carrera Silva 2011). Die Verfassung vereinfachte zudem die Teilnahme neuer Parteien

---

<sup>92</sup> *comunidades étnicas*: Bevölkerungsgruppen unter verfassungsrechtlichem Schutz (Indigene, seit 1993 Afro-Kolumbianer:innen und Angehörige der karibischen *Raizal*-Gemeinden, seit 2010 *Pueblo Rrom* / Rom:nja )

<sup>93</sup> vgl. Interview mit Carlos Benavides (Anthropologe) am 13.08.2019 in Bogotá

<sup>94</sup> „Artikel 1: Kolumbien ist ein sozialer Rechtsstaat, organisiert in Form einer unitarischen, dezentralisierten, demokratischen, partizipativen und pluralistischen Republik, in der die territorialen Einheiten über Autonomie verfügen, die auf dem Respekt der menschlichen Würde, der Arbeit und Solidarität der Menschen, aus der sie besteht, und den Interessen aller beruht“ (Übers. aus Vega Díaz 2017: 147).

<sup>95</sup> Die eigentliche Einführung der *consulta popular* erfolgt mit der *Ley 134 de 1994* (Dietz 2017c: 137; Vega Díaz 2017: 147).

und sozialer Bewegungen am politischen Leben. Doch trotz aller Zugewinne partizipativer Rechte blieben die demokratischen Aspekte der Verfassung im Sinne einer neoliberalen Doktrin beschränkt (detaillierter zu den ökonomischen Aspekten der Verfassung in 5.2.2.3).<sup>96</sup> Ende der 1990er-Jahre kam es unter der konservativen Regierung Andrés Pastrana (1998-2002) erneut zu Friedensverhandlungen mit den FARC, die einen kurzzeitigen Rückgang der Gewalt mit sich brachten (Kurtenbach 2017: 102). Doch dieser Friedensprozess scheiterte, woraufhin eine weitere Eskalationsstufe des bewaffneten Konflikts folgte: Ab 1999 initiierte Pastrana den sogenannten *Plan Colombia*, eine Strategie zur Professionalisierung und Aufrüstung der Armee für Einsätze im Innern – finanziell unterstützt durch die USA. Dies ging mit einer Offensive seitens der FARC einher. Innerhalb kurzer Zeit weitete sich die Gewalt im Land deutlich aus (vgl. Graaff 2017: 18f.).

In den 1990er-Jahren gewannen auch rechte paramilitärische Gruppierungen an Macht. Hier sind vor allem die 1997 gegründeten *Autodefensas Unidas de Colombia*<sup>97</sup> (AUC) zu nennen. Die Paramilitärs hatten sich als mächtige Akteure etabliert, die auf der lokalen Ebene wichtige politische Funktionen übernahmen und mit den dortigen Eliten paktierten.<sup>98</sup> Dies ging mit dem ökonomischen Transformationsprozess einher, der sich in dieser Zeit vollzog (vgl. Zelik 2009; siehe 5.2.2.3). Denn oft agierten die Paramilitärs als repressive Akteure gegenüber

---

<sup>96</sup> Interview C. Benavides: „Aber diese Verfassung ist an sich auch eine Art Frankenstein[s Monster], wie es einige gesagt haben, weil man einerseits diese garantierten Rechte hat, aber andererseits ab Artikel paarundsiebzig eine Reihe an Artikeln, die genau diese garantierten Rechte einschränken und begrenzen, die in den ersten Artikeln festgelegt werden.“ / *Pero esa constitución es en si misma también una suerte de Frankenstein, como lo han dicho unos, porque tienes esta parte garantista, pero a renglón seguido o después del artículo setenta y algo empiezas a tener una serie de artículos que empiezan a limitar y restringir justamente las garantías que justamente en sus primeros artículos se expresan.*

<sup>97</sup> Vereinigte Selbstverteidigungskräfte Kolumbiens

<sup>98</sup> vgl. Interview C. Benavides

Widerständen in der Bevölkerung – gerade im Zusammenhang mit Extraktions- und/oder anderen Großprojekten.<sup>99</sup>

Die Verfassung von 1991 sowie der verfassungsgebende Prozess selbst stellen eine Neuheit in der kolumbianischen Geschichte dar und können somit als *critical juncture* in der institutionellen Transformation der politisch-partizipativen Dimension betrachtet werden. Formell-institutionell wie auch normativ führte diese Neuordnung zu einer grundlegenden Demokratisierung des politischen Systems. Erstmals wurden marginalisierte Gruppen wie Indigene und Afrokolumbianer:innen als Akteure explizit in politische Prozesse integriert. Darüber hinaus stellen institutionelle Neuerungen wie die *acción de tutela*, die *consulta previa* und die *consulta popular* – auch und gerade im Kontext von extraktiven Großprojekten – wichtige neue partizipative Instrumente dar.

Die Fortsetzung des Konflikts zwischen staatlichen Sicherheitskräften und den verbliebenen Guerilla-Gruppen FARC und ELN sowie die zunehmende Bedeutung von Drogenkriminalität und Paramilitärs zeigten allerdings eine Kontinuität von systematischen Gewaltpraktiken, die den permanenten Konfliktzustand anhalten ließen. Der zweite gescheiterte Friedensprozess mit den FARC im Jahr 2000 begünstigte Verfechter:innen dieser repressiven Strategien in Militär und den politischen Eliten.

---

<sup>99</sup> Interview C. Benavides: „Es ist genau dann, in den Jahren 94 und 95, dass man dort, wo sich die [...] Bergbauzonen [...] etablieren, Orte sehen kann, an denen sich verschiedene kollektive Bündnisse organisieren [...]. Die Menschen organisieren sich [...] und gehen auf die Straße [...]. Anstatt dass man einen Verhandlungsraum im Rahmen der diversen Partizipationsmöglichkeiten, die die Verfassung bietet, einrichtet, [...] werden die Protestmärsche unterdrückt, werden sie durch den Staat unterdrückt, indem er [...] versucht, soziale Aktivisten durch Gerichtsprozesse ins Gefängnis zu bringen und danach beginnen die Bedrohungen, die sich in dieser Epoche etablieren, ausgehend von nationaler Organisation der Paramilitärs, den Autodefensas Unidas de Colombia.“ / *Justo es de ahí, de estos años de 94 y 95, pues entonces puedes mirar que en esos lugares en donde se están estableciendo estos polígonos [...] mineros [...] se van a organizar distintas expresiones de acciones colectivas [...]. La gente se organiza [...] y salen a las calles [...]. [E]n vez de configurarse un espacio de negociación, establecido en esas diversas formas de participación que la constitución da, en vez de hacer eso son marchas que van a estar reprimidas [...] por el estado en términos de judicializar como decimos nosotros o de eh ... de intentar llevar a la cárcel a los líderes sociales por las procesas y después o muy cerca de ello empiezan a aparecer las amenazas de la, que se creen en esa época, que son la organización paramilitar nacional, que son las Autodefensas Unidas de Colombia.*

#### 5.1.2.4. „Demokratische Sicherheit“ 2002-2010

Ab 2000 startete das kolumbianische Militär, aufbauend auf dem *Plan Colombia*, eine Offensive und die FARC antworteten ihrerseits mit einer Welle der Gewalt. 2002 brach der drei Jahre zuvor begonnene Dialog mit den FARC endgültig ab. So erreichte der Konflikt in dieser Zeit seinen Höhepunkt. Insbesondere rechte Paramilitärs griffen gewaltsam in den Konflikt ein und bekämpften nicht nur Guerilla-Kämpfer:innen, sondern auch lokale kleinbäuerliche Vereinigungen, soziale Aktivist:innen, ethnische Minderheiten und Linke – unter der billigenden Aufsicht staatlicher Akteure (vgl. Zelik 2009: 122ff.). Im Schatten dessen wurde der extraktive Sektor, insbesondere der Bergbau, stark ausgeweitet (detaillierter in 5.2.2.4). Diese Phase der extremen Gewalt konnte zunächst durch die Entwaffnung der Paramilitärs 2005 entschärft und schließlich durch die Friedensverhandlungen mit den FARC unter der Regierung Juan Manuel Santos (2010-2018) beendet werden.

Die Eskalation des Konflikts Anfang der 2000er-Jahre war einer der Gründe für den Wahlerfolg des ‚*law and order*‘-Kandidaten Álvaro Uribe im Jahr 2002. Mit der Wahl des aus der Liberalen Partei ausgetretenen, parteipolitisch Unabhängigen war erstmals seit Rojas Pinilla ein Präsident an der Macht, der keiner der beiden großen Parteien angehörte. Seine Wahl sollte das Ende des über hundertjährigen Zwei-Parteien-Systems in Kolumbien markieren. Während seiner Präsidentschaft versuchte Uribe wiederholt die Kompetenz-Grenzen seines Amtes zu überschreiten. So gelang es ihm beispielsweise, die Verfassung zu ändern, um sich zur Wiederwahl zu stellen. Doch darüber hinaus unterbanden Parlament und Gerichte seine weiterreichenden autoritären Avancen (vgl. Levitsky & Ziblatt 2018: 217).

Die für die meisten Opfer in dieser Zeit (und im gesamten Konflikt) verantwortlichen Gewaltakteure waren die paramilitärischen Gruppierungen um die AUC (vgl. Romero 2018). Unterstützt von lokalen Eliten gingen sie gegen jede Form zivilgesellschaftlicher Mobilisierung vor und vertrieben teilweise gezielt Kleinbäuer:innen, die vermeintlich mit Guerilla-Gruppen sympathisieren, oder deren Land für die lokalen Eliten von Interesse war. Besonders problematisch war hier die Verbindung zwischen Paramilitärs und staatlichen Sicherheitskräften sowie der Politik – die sogenannte ‚*parapolítica*‘ (vgl. Acemoglu et al. 2009: 32). In Álvaro Uribes Amtszeit gab es zahlreiche Fälle gezielter Kooperationen zwischen Polizei, Armee und paramilitärischen Kräften. Auf der anderen Seite ist die teils direkte Einflussnahme der Paramilitärs auf die Politik zu erwähnen. Zahlreiche Kongressabgeordnete – insbesondere aus Uribes Lager – unterhielten Verbindungen zu den

AUC. Ganze Wahlbezirke wurden durch die AUC bestimmt. Auch verfügten die AUC teilweise über eine absolute Souveränität in ihren Territorien. Doch im Zuge der immer weiteren Gewalt-Exzesse und neuer Enthüllungen um die Verwicklungen von Paramilitärs und Politik, begann die Regierung ab 2005 ein Demobilisierungsprogramm<sup>100</sup>, das den Paramilitärs weitestgehende Straffreiheit garantierte. 2006 lösten sich die AUC endgültig auf (vgl. Zelik 2009: 34f.; vgl. Acemoglu et al. 2009).

Die Demokratisierungserfolge der 1990er-Jahre führten zu einer Erosion des traditionellen Zwei-Parteien-Systems. Dies bedeutete jedoch nicht das Ende der alten politischen Elite, für die gerade Álvaro Uribe exemplarisch stand. ‚Aristokratische‘ Politikverständnisse einer elitären Kontinuität blieben fortbestehen und artikulierten sich in den (letztlich gescheiterten) Versuchen einer langfristigen Machtkonzentration. Der eskalierende Konflikt sowie die *parapolítica* waren Symptome für eine erneute tiefe Krise des politischen Systems. Die neue Spaltung der politischen Eliten lief nun vielmehr entlang der Linien einer autoritär-repressiven Praxis auf der einen sowie einer Fortsetzung des Demokratisierungsprozesses auf der anderen Seite.

#### 5.1.2.5. Neue Wege: Friedensverhandlungen und Deeskalation 2010-2016

Das Ende des Zwei-Parteien-Systems wurde durch die Wahl des Uribe-Verbündeten, Juan Manuel Santos, im Jahr 2010 endgültig besiegelt. Im Gegensatz zu seinem Amtsvorgänger setzte der ehemalige Verteidigungsminister Uribes erneut auf eine Strategie des Dialogs mit den Guerillas, was in einem Bruch mit der politischen Strömung des „*Uribismo*“ mündete. Zwar waren die FARC durch die Militäroffensiven der 2000er-Jahre entscheidend geschwächt, doch schien ein militärischer Sieg gegen die durch Jahrzehnte lange Erfahrungen professionalisierten und durch Drogengelder hochgerüsteten Rebellen immer unwahrscheinlicher (vgl. Segura & Mechoulam 2017: 9). Ab 2012 begannen die Verhandlungen mit den FARC über ein Friedensabkommen. Ab 2015 wurde eine Waffenruhe

---

<sup>100</sup> Eigentlich als Legalisierung der AUC als politischer Akteur gedacht, musste die Uribe-Regierung auf internationalen Druck hin zu den Paramilitärs auf Distanz gehen. Es erfolgte die Auslieferung der AUC-Spitzen an die USA (Zelik 2009: 34f.).

vereinbart, die schließlich mit dem Friedensvertrag von 2016 besiegelt wurde (vgl. Graaff 2017).

Der Friedensprozess mit den FARC produzierte eine neue Spaltung der politischen Eliten: Während die urbanen Unternehmer:innen-Eliten den Prozess unterstützten, da sie Stabilität für ausländische Investitionen anstrebten, befürchteten die oligarchischen landbesitzenden Eliten, die oftmals über enge Verbindungen zu Militär und Paramilitärs verfügten, einen Statusverlust durch mögliche Landreformen (Sankey 2014: 119f.). Letztere forderten die Fortführung der uribistischen Praxis der „demokratischen Sicherheit“<sup>101</sup>. Trotz Santos' Erfolgen zeigte die Niederlage beim umstrittenen Referendum<sup>102</sup> über das Friedensabkommen 2016 die Stärke des oligarchischen Flügels der Elite, der unter dem Banner des *Uribismo* effektiv nationale Diskurse bestimmte. Der Vertrag musste schließlich nachverhandelt werden und sollte unter anderem den Status des Verfassungsrangs verlieren (Graaff 2017: 22).

Der Friedensvertrag als formelles Dokument stellt einen weiteren Schritt in Richtung politischer Inklusion dar (detailliertere Darstellung des Abkommens in 6.1.2.1 & 6.3.2.1): Die Position von Kleinbäuer:innen sollte verbessert, geraubtes Land zurückgegeben, die ehemaligen FARC-Kämpfer:innen in die Gesellschaft eingegliedert, Drogenhandel durch Substitutionsprogramme ‚friedlich‘ bekämpft sowie das politische System partizipativer gestaltet werden. Die starke Begrenzung der politischen Reformen und das Nicht-Infrage-Stellen des extraktivistischen Wirtschaftssystems wurde insbesondere von der weiterhin aktiven ELN-Guerilla kritisiert (ebd.: 22 ff.).

Im Zuge der Expansion des extraktiven Sektors, insbesondere des Bergbaus, der auch von Santos vorangetrieben wurde, offenbarte sich ein Konflikt zwischen Exekutive und der in Kolumbien traditionell starken Judikative: Mit dem *Decreto 2820* und einem neuen Bergbaugesetz (*Ley 1382/2010*) hatte Uribe noch am Ende seiner Amtszeit Konsultationsrechte eingeschränkt. Doch das Verfassungsgericht hob beide Änderungen wieder auf (2011)<sup>103</sup>. Das Gericht weitete stattdessen diese Konsultationsrechte weiter aus und

---

<sup>101</sup> Eigenbezeichnung der Militär- und Polizeioffensive unter der Regierung Uribe

<sup>102</sup> Santos wollte den Friedensvertrag – obwohl verfassungsrechtlich nicht nötig – durch ein Referendum absegnen lassen. Bei einer geringen Wahlbeteiligung von rund einem Drittel der Wahlberechtigten überwogen die Stimmen der Gegner:innen des Vertrags mit 50,2 gegenüber 49,8 Prozent. Gerade urbane und vom Konflikt selbst wenig betroffene Wahlbezirke erwiesen sich als Hochburgen der Abkommensgegner:innen. Zuvor waren im öffentlichen Diskurs gezielt Ängste geschürt und Falschinformationen verbreitet worden (vgl. Graaff 2017: 28ff.).

<sup>103</sup> Das Bergbaugesetz von 2010 wurde als verfassungswidrig bewertet, weshalb das alte Gesetz von 2001 in Kraft blieb (vgl. Duarte 2012: 33f.).

bekräftigte zudem, dass indigene Weltanschauungen Berücksichtigung in Entwicklungsstrategien finden müssen (T-129/2011). Das Recht auf Selbstbestimmung überwiege gegenüber wirtschaftlicher Entwicklung (ABColumbia 2012: 16; Duarte 2012: 31ff.). Auch stärkte das Gericht die Autonomie der Kommunen, indem es Artikel 37 des Bergbaugesetzes von 2001 für ungültig erklärte (C-123/2014), der es Kommunen verboten hatte, Bergbauprojekte administrativ zu beschränken. Die neugegründete *Agencia Nacional de Minería*<sup>104</sup> (ANM) sollte ab sofort eine Vermittlerrolle zwischen Kommunen und Zentralstaat übernehmen (Dietz 2017c: 135f.). Zudem ging die Kompetenz zur Lösung sozialer Konflikte vom Innenministerium auf das Ministerium für Bergbau und Energie über, als 2012 das Büro für soziale und Umwelt-Angelegenheiten innerhalb des Ministeriums gegründet wurde. Dementsprechend begann innerhalb des Bergbauministeriums ein Umdenken in Richtung Konfliktprävention.<sup>105</sup> Ab 2013 wurden erstmals *consultas populares* im Bereich des Bergbaus eingesetzt, was zu einer Reihe von Abstimmungen gegen die Implementierung von Projekten führte (vgl. Anzola 2019). Benötigte es für diese zunächst eine Initiative der Kommunalregierung, konnte die Bevölkerung ab 2015 dank der *Ley 1757* durch das Sammeln von Unterschriften selbst eine *consulta popular* ins Leben rufen (Roa-García & Dietz 2020: 4).

Die Friedensverhandlungen, das daraus resultierende Abkommen sowie die damit einhergehende Demobilisierung der FARC führten einerseits zu einer Befriedung weiter Teile des Landes, andererseits zu einer neuen Institutionalisierung inklusiver politischer Strukturen. Der Prozess kann ebenfalls als *critical juncture* gesehen werden. Im Bereich der lokalen politischen Partizipation – gerade im Kontext von Extraktionsprojekten – setzten vor allem die Gerichte eine Ausweitung politischer Rechte durch und positionierten sich so als Förderer demokratischer Strukturen. Dennoch gingen Friedensverhandlungen und die Ausweitung der Partizipationsrechte nicht ohne Widerstand vonstatten: Erstere wurden gegen den Willen großer Teile der politischen Eliten sowie der Bevölkerung vollzogen (und blieben möglicherweise deshalb auch in ihrem Umfang beschränkt), während Letzterer von der Judikativen gegen die Wünsche der Exekutive durchgesetzt wurde.

---

<sup>104</sup> Nationale Bergbauagentur

<sup>105</sup> vgl. Interview mit Luisa Bacca (Leiterin des Büros für soziale und Umweltangelegenheiten des kolumbianischen Bergbauministeriums) am 02.10.2019 per Telefon – Gespräch ohne Tonaufzeichnung (auf Anfrage)

#### 5.1.2.6. *Pos-acuerdo*: Neue Chancen, alte Herausforderungen ab 2016

Der Friedensvertrag von 2016 besiegelte das offizielle Ende des bewaffneten Konflikts, in dem die FARC Hauptakteur waren. Die relativ stabile politische Situation Kolumbiens führte bereits im Vorfeld der Abkommensunterzeichnung zu einem Aufblühen der Zivilgesellschaft und ermöglichte vielen ehemals marginalisierten Teilen der Bevölkerung die Artikulation politischer Forderungen.<sup>106</sup> Trotz Friedensprozess ebte die Gewalt jedoch nur bedingt ab und besteht in einigen Gebieten weiterhin ungebrochen fort. Der Abzug der FARC führte zu unerwünschten Nebeneffekten: In vielen Regionen hatte die Präsenz der FARC eine soziale Ordnungsfunktion. Ihr Abzug führte zu einer Destabilisierung dieser Zonen, da der Staat die weggefallenen Strukturen in der Kürze nicht ersetzen konnte. So haben häufig andere bewaffnete Gruppierungen – verstrickt in Drogenwirtschaft und/oder Nachfolger der alten Paramilitärs – die Rolle der FARC übernommen. Auch greifen ehemalige FARC-Kämpfer:innen aufgrund der schleppend laufenden Wiedereingliederung in die Gesellschaft und ihrer prekären Sicherheitslage<sup>107</sup> selbst in immer größeren Zahlen zu den Waffen (vgl. Casey & Rios Escobar 2018). In Bezug auf den Bergbau galt die Präsenz der FARC lange als Abschreckung gegenüber ausländischen Investor:innen und Großprojekten im Allgemeinen.

---

<sup>106</sup> Interview mit Laura Galvis (GDIAM-Dialoggruppe; Ex-Mitarbeiterin im kolumbianischen Bergbauministerium) am 16.08.2019 in Bogotá: „In der Tat fand vor etwa vier Jahren, aufgrund des Friedensprozesses, ich sage das ganz allgemein, ein Aufblühen sozialer Bewegungen und Kollektive, die Anerkennung suchten und verschiedene territoriale Forderungen bezüglich des Themas des Extraktivismus in den drei Sektoren Energie, Erdöl und Bergbau stellten, statt.“ / *En realidad es que cuatro años por acá más o menos, por el proceso de paz se genera, estoy hablando en general, una florescencia de movimientos sociales y de colectividades que quisieron ser reconocidas y sacar como distintos reclamos territoriales entre una de esos fue el tema extractivo en los tres sectores: en energía, hidrocarburos y minería.*

<sup>107</sup> In den ersten fünf Jahren nach dem Ende des Friedensvertrags wurden 299 Ex-Kombattant:innen der FARC ermordet (Indepaz 2021).

Ihr Weggang führte zur Erschließung neuer Regionen für den Bergbau oder andere extraktive Industrien und produzierte neue soziale Konflikte.<sup>108</sup>

Gleichzeitig blieb der Friedensprozess fragil – nicht zuletzt seit dem Wahlsieg des entschiedenen Abkommensgegners und Uribe-Verbündeten Iván Duque 2018. So gab es einerseits unter zentralstaatlichen Akteuren der Exekutive zumindest einen nur zögerlichen Willen zur Umsetzung, andererseits auf lokaler Ebene gezielte Strategien zur Verhinderung einer Implementierung der Maßnahmen seitens lokaler Eliten und ‚neuer‘ Gewaltakteure. Dabei spielte die Aufrechterhaltung politischer und ökonomischer Machtordnungen eine große Rolle.<sup>109</sup>

2018 wurde die *consulta popular* mit einem Urteil (SU-095) des Verfassungsgerichts massiv eingeschränkt: Das partizipative Instrument darf nicht länger für Fälle der Rohstoff-Extraktion eingesetzt werden. In den vorherigen Jahren waren vermehrt Großprojekte durch Volksabstimmungen zurückgewiesen worden (detaillierter in 6.1.2.2).<sup>110</sup> Die Abstimmungsergebnisse wurden dementsprechend für nichtig erklärt (Anzola 2019). Für diese neue Linie der Rechtsprechung kann unter anderem eine zunehmend wirtschaftsliberale Besetzung der Gerichte verantwortlich gemacht werden.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Interview mit Nestor Ocampo (Umweltaktivist, aktiv in Quindío und Tolima) am 04.08.2019 in Filandia (Quindío): „Als dann der Konflikt mit den FARC beigelegt wird [...] und die FARC sich demobilisieren, demobilisieren sich in einem Großteil des nationalen Territoriums diejenigen Leute, die Widerstand gegen die Präsenz der Multis geleistet hatten. Dementsprechend kommen jetzt die Multis mit mehr Freiheit in diesen Territorien an, machen Erkundungen und Explorationen für den Bergbau [...]“ / *Entonces cuando se detiene el conflicto con las FARC finalmente [...] y se desactiva las FARC, se desactiva en buena parte en el territorio nacional aquella gente que hacía resistencia a la presencia allí de las multinacionales. Entonces ahora las multinacionales andan con mayor libertad por los territorios haciendo prospección y haciendo exploración para la minería [...]*.

<sup>109</sup> Interview C. Benavides: „[D]ie Nicht-Erfüllung des Friedensvertrages steht in direktem Zusammenhang mit den extraktivistischen territorialen Interessen der regionalen Eliten sowie dem politischen System und ökonomischen Modell Kolumbiens. Sie stehen im direkten Zusammenhang: Das Rentier-Modell, das eine Elite dank dieser beispielhaften Rentenordnung unterhält und das deshalb verhindert, dass die Friedensabkommen umgesetzt werden können, denn diese Idee wäre einfach gegen ihre Interessen.“ / *[E]l incumplimiento del acuerdo de paz está directamente relacionado a los intereses territoriales y mineros extractivistas de las elites regionales y el régimen político y modelo económico en Colombia. Están directamente relacionados: Modelo rentista que mantiene a una élite gracias a ese ejemplo del orden rentista y que evita por lo tanto que los acuerdos de paz se logren establecer o implementar, porque simplemente es una idea en contraria de sus intereses.*

<sup>110</sup> Bestätigt wurde das Urteil im Jahr 2019 durch die Entscheidung C-053 des Verfassungsgerichts (Roa-García & Dietz 2020: 6).

<sup>111</sup> vgl. Interview mit Julio Fierro (Geologe; Ex-Berater für das kolumbianische Umweltministerium sowie den nationalen Rechnungshof) am 18.08.2020 per Videotelefonie

Seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens zeigte sich einerseits eine deutliche Entspannung bezüglich des Rückgangs von Gewaltpraktiken in vielen Regionen, wodurch die zivilgesellschaftlichen Akteure mehr Spielraum bekamen, andererseits gibt es wiederum in anderen Landesteilen kaum Anzeichen für eine Verbesserung, wenn nicht sogar eine Verschlechterung der Sicherheitslage. Obwohl auch Ivan Duques Regierung zumindest vordergründig an den durch den Friedensvertrag etablierten Normen der Versöhnung und der zunehmenden Demokratisierung festhalten möchte, bleiben Strategien zur Umsetzung umkämpft. Wie für den Friedensprozess zu Beginn der 1990er-Jahre gilt auch für diesen Prozess, dass ohne eine Verschiebung der sozio-ökonomischen Machtstrukturen zwar eine teilweise Demokratisierung erfolgen, diese aber nicht über eine „Regime-Hybridität“ hinausreichen kann. Oligarchische Eliten setzen dem Friedensprozess feste Schranken (Zinecker 2007: 1066).

Dementsprechend haben sich die Tendenzen zur weitgehenden Beibehaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu einem Hindernis des Friedensprozesses entwickelt. Zudem verhindert die Gewalt und das Rückfallen in ‚Sicherheitsdenken‘ die freie Entfaltung neuer zivilgesellschaftlicher Strukturen. Trotz alledem ermöglichte der Friedensprozess doch eine teilweise (Wieder-)Herstellung einer Zivilgesellschaft.

Tabelle 9: Akteure und institutioneller Wandel in Kolumbien 1974-2019 – Politisch-partizipative Dimension

	<b>Akteure</b>	<b>Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
<b>Vorheriger Zustand</b> <i>Folgejahre des Frente Nacional (1974-1984)</i>	ökonomische Eliten = politische Eliten (Zwei-Parteien-System)  Guerilla (FARC, ELN, M-19 etc.)	illiberale Demokratie	Repression subversiver Akteure	Sicherheit  Selbsterhalt der Eliten
<b>Institutionelle Krise 1</b> <i>(1984-1991) Friedensverhandlungen mit den FARC und anderen Guerillas</i>	Eliten  Guerilla  Paramilitärs	illiberale Demokratie	Repression subversiver Akteure  Schlichtungsversuche	Sicherheit
<b>Critical Juncture 1</b> <i>(1991-2000): Verfassung 1991</i>	Eliten  entwaffnete Guerilla (M-19, EPL, etc.)  zivilgesellschaftliche Akteure (ehemals Marginalisierte)	liberale Demokratie (Verfassung 1991)	Repression subversiver Akteure  Schlichtungsversuche	Demokratie  Sicherheit
<b>Institutionelle Krise 2</b> <i>(2002-2010) Plan Colombia/ Seguridad Democrática</i>	Eliten (Auflösung des Zwei-Parteien-Systems, Neue Kraft: <i>Uribismo</i> )  Guerilla (FARC, ELN)  Paramilitärs	liberale Demokratie	Repression subversiver Akteure (in Kooperation mit Paramilitärs)  Schlichtungsversuche (mit Paramilitärs)	Sicherheit  Selbsterhalt der Eliten
<b>Critical Juncture 2</b> <i>(2010-2016): Friedensvertrag 2016</i>	Unternehmer:innen-Eliten (Regierung Juan Manuel Santos)  Judikative (Verfassungsgericht)  Guerilla (FARC)	liberale Demokratie	Schlichtungsversuche	Demokratie  Sicherheit
<b>Heutiger Zustand</b> <i>(seit 2016) Pos-acuerdo</i>	landbesitzende Eliten ( <i>Uribismo</i> )  entwaffnete Guerilla (FARC)  nicht-staatliche Gewaltakteure (Rest-Paramilitärs, FARC-Dissident:innen, ELN)  zivilgesellschaftliche Akteure (ehemals Marginalisierte)	liberale Demokratie	Repression subversiver Akteure  Schlichtungsversuche	Demokratie  Sicherheit  Selbsterhalt der Eliten

### 5.1.3. Vergleich der Transformationen in der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien

In der politisch-partizipativen Dimension lässt sich in beiden Ländern allgemein ein Paradigmenwechsel von illiberalen Systemen, die ihrer formellen Struktur, aber auch ihrer Praxis nach nur teilweise demokratisch und in weiten Teilen exklusiven Charakter aufwiesen, hin zu formell demokratischen, aber praktisch eingeschränkt partizipativen Systemen beobachten, in denen Ausschlüsse gegenüber bestimmten Akteuren faktisch weiter fortbestehen.

Dieser Wandel vollzog sich in beiden Fällen rapide innerhalb kurzer Schlüsselperioden: In Peru am Ende der Präsidentschaft Fujimoris und mit der Aufarbeitung des bewaffneten Konflikts durch die CVR. Zwar fand hier keine formell-institutionelle Erneuerung statt und auch die technokratische Regierungspraxis wurde fortgesetzt, doch lässt sich hier ein signifikanter Normenwandel beobachten, weg von einem autoritären Dirigieren zum Zwecke der Befriedung hin zu einem demokratischeren und inklusiveren Staatsverständnis. Dieser neue normative Anspruch ermöglichte in der Folgezeit eine Ausweitung partizipativer Rechte auch auf lokaler Ebene. Der Modus der institutionellen Wandlung war der einer Verschiebung (vgl. Mahoney & Thelen 2009: 15f.; siehe 2.2.2): Während die Verfassungsordnung und ein technokratischer Regierungsstil beibehalten wurden, änderte sich der normative Kontext des peruanischen politischen Systems hin zu einem demokratischen Selbstverständnis. Nichtsdestotrotz blieben technokratische Normen unter einigen staatlichen Akteuren – insbesondere der Exekutive – fortbestehen.

In Kolumbien wurden mit der Verfassung von 1991 und dem Friedensvertrag 2016 zwei Meilensteine für die demokratische Transformation des Landes gelegt. Beide Dokumente sehen formell und normativ eine Ausweitung demokratischer Partizipation vor. So erhielten demokratische Normen einen verstärkten Einzug in die Politik. Gleichzeitig blieb die Vormachtstellung alter politischer und ökonomischer Eliten teilweise bestehen, unter ihnen die Normen der politischen ‚Aristokratie‘, die auf ihren Selbsterhalt bedacht ist. Gewaltpraktiken zur Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse und zur lokalen Kontrolle des Territoriums wurden ebenfalls bis heute fortgeführt. Dennoch führte gerade das Abkommen von 2016 zu einer signifikanten Abnahme der Gewalt, was ein Aufkommen einer stärkeren Zivilgesellschaft auch jenseits der nationalen Metropolen ermöglichte. Ebenfalls

fand ein Prozess institutioneller Verdrängung statt, bei dem eine alte institutionelle Ordnung durch eine neue ersetzt wurde (vgl. ebd.).

In beiden Fällen vollzog sich der Wandel infolge *critical junctures*: eine in Peru und zwei in Kolumbien. Diese ergaben sich aus vorangegangenen institutionellen Krisen, die sich in einem eskalierenden internen, bewaffneten Konflikt manifestierten und in einer zunehmend autoritären Reaktion artikulierten. Beide Dynamiken drängten auf einen Kompromiss zwischen verschiedenen Akteuren zur Schaffung institutioneller Neuerungen hin. Für Murillo & Levitsky (2012: 18) sind diese rapiden institutionellen Wandlungsprozesse typisch für die Region Lateinamerika bzw. den Globalen Süden als Ganzes. Im Gegensatz zu Industriestaaten, in denen graduelle Wandlungsprozesse überwiegen (vgl. Mahoney & Thelen 2009), kämen in Lateinamerika Regimewechsel und das Umwerfen formaler Regeln häufig vor.

Dabei lassen sich sowohl für Peru als auch für Kolumbien folgende Akteursdynamiken ausmachen: Linke Guerilla-Gruppen forderten die alten politischen Eliten sowie die undemokratischen institutionellen Strukturen des Staates militärisch und ideologisch heraus. Der relative militärische Erfolg der Guerilla-Gruppen setzte die Eliten unter Druck. Zivilgesellschaftliche Mobilisierungen rangen den Eliten in diesem angespannten Kontext demokratische Zugeständnisse ab (vgl. Bebbington et al. 2019: 58). Ein zweiter Effekt waren polit-ökonomische Dynamiken, die im Detail im nächsten Kapitel noch genauer betrachtet werden: Alte landbesitzende Eliten sahen sich zusehend der Konkurrenz moderner Unternehmer:inneneliten sowie einer Professionalisierung der Staatsbürokratie ausgesetzt. Die neuen Eliten waren an einem liberaleren System interessiert und standen somit dem Aufbrechen der illiberalen Strukturen wohlwollend gegenüber. Die durch beide Phänomene angestoßene Demokratisierung eröffnete erstmals marginalisierten Gruppen die Möglichkeit politischer Partizipation. Gerade die normative Neubesetzung des Demokratiebegriffs ermöglichte auch auf lokaler Ebene neue inklusivere Praktiken. Nichtsdestotrotz standen diese bis heute im Konflikt mit den an Wirtschaftswachstum interessierten modernen Eliten sowie den Technokrat:innen im Staate.

Was bedeuten diese Transformationsprozesse für die politisch-partizipative Struktur des Bergbau-Extraktivismus in beiden Ländern heute? Es kann festgehalten werden, dass der Bergbau-Extraktivismus in Peru und Kolumbien in einem eingeschränkt liberal-demokratischen Kontext existiert. Liberal-demokratisch deshalb, da am Ende von Phasen

langer politischer Instabilität und bewaffneten Konflikten *critical junctures* für einen Demokratisierungsprozess der formal-rechtlichen Strukturen entstanden. Eingeschränkt deshalb, da bei diesen *critical junctures* zwar Normen und (im Falle Kolumbiens) formelle Institutionen grundlegend transformiert wurden, die Praxis gewaltsamer Repression und technokratischer Regierungsführung jedoch bestehen blieb. Die neuen demokratischen Normen beinhalten eine allgemeine Akzeptanz der Akteure gegenüber einer breiten politischen Partizipation sowie fundamentalen Grundrechten. Dieser Widerspruch zwischen demokratischem Anspruch und repressiver Praxis gegenüber zivilgesellschaftlichen Protestbewegungen führte außerhalb der *critical junctures* zu einem graduellen Wandel Richtung mehr Partizipation. Vormals marginalisierte Akteure wie Kleinbäuer:innen, Indigene und *afro*-Gruppen können sich erstmals relativ frei organisieren, politische Forderungen artikulieren und bis zu einem gewissen Grad Widerstand leisten. Doch trotz normativ demokratischem Anspruch, übt die politische Elite (in Peru die technokratische Elite, in Kolumbien die aristokratische politische Elite) weiterhin ihre repressive Praxis aus. In Kolumbien kommen die traditionellen Gewaltakteure hinzu. So provoziert das Erstarken der zivilgesellschaftlichen Akteure neue Konfliktlinien, wenn es auf diese autoritären Strukturen stößt. Die Dynamiken verschärfen sich durch die Expansion extraktiver Aktivitäten.

## 5.2. Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus

In der polit-ökonomischen Dimension des Bergbausektors kann eine Transformation von einem entwicklungsstaatlich geprägten Modell hin zu einem neoliberal-extraktivistischen Modell beobachtet werden. In diesem Unterkapitel soll spezifischer auf die historische wirtschaftliche Bedeutung des Bergbaus sowie die Veränderungen in der Regulierung des Sektors eingegangen werden. Diese wird in Bezug zu allgemeinen polit-ökonomischen Entwicklungen des jeweiligen Landes gesetzt.

### 5.2.1. Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension in Peru: Vom Wirtschaftsliberalismus zum entwicklungsstaatlichen Nationalismus und wieder zurück

In Peru herrschte lange Zeit ein liberales Wirtschaftsmodell vor, das ab Mitte des 20. Jahrhunderts – entsprechend regionaler Trends – durch ein staatlich gelenktes, entwicklungsstaatliches Modell ersetzt wurde, bevor es in den 1990er-Jahren wieder liberalisiert wurde. Diese Entwicklungen zeigten sich auch deutlich im Bergbausektor.

#### 5.2.1.1. Vorgeschichte bis 1968: Die ewige Bergbaunation

Der Abbau von (Edel-)Metallen lässt sich in Peru bereits bis zu den präkolumbischen Kulturen zurückverfolgen. Während den Materialien hier ein rein religiöser bzw. zeremonieller Wert zukam, begann mit der Eroberung und Kolonialisierung Perus durch das Königreich Spanien 1532 die Ausbeutung und Ausfuhr der Rohstoffe nach Europa. Gold- und Silberminen im Vizekönigreich Peru, wie zum Beispiel die berühmte Silbermine von Potosí<sup>112</sup>, beschäftigten tausende Arbeiter:innen, in der Regel Sklav:innen, unter widrigsten Bedingungen, um die Edelmetalle für die Kolonialmacht zu fördern. Spätestens mit der Unabhängigkeit Perus 1821 endete der interkontinentale Monopolhandel mit dem imperialen Mutterland, der vorher bereits durch die napoleonischen Kriege und die lateinamerikanischen Unabhängigkeitskriege stark eingebrochen war. Da Spanien Edelmetalle in erster Linie als

---

<sup>112</sup> Heutiges Bolivien, damals unter Verwaltung des Vizekönigreichs Perus.

monetäre Tauschmittel für das eigene Geldsystem verwendet hatte, ging der Bedarf an Edelmetallen und Metallen mit dem Ende der Kolonialzeit zunächst zurück. Es waren neu entdeckte Rohstoffe wie Guano oder Kautschuk, die in den Folgejahren zu einer Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen Oligarchen und ihren Klientengruppen führten, von der vor allem ausländische Händler profitierten (Bebbington et al. 2019: 60ff.).

1895, nach der Konsolidierung der politischen Macht des Zentralstaats, begann eine Phase der vom Export bestimmten Freihandelspolitik (ebd.). In dieser Zeit nimmt auch das, was als moderner Bergbau verstanden wird, seinen Anfang, denn Ende des 19. Jahrhunderts war der Bedarf an Metallen im Zuge der Industrialisierung in Europa und Nordamerika erneut angewachsen (D. Becker 1983: 30). Insbesondere Kupfer hatte sich nun zu einem begehrten Rohstoff entwickelt. Die Extraktion von Metallen – bis dato neben Kupfer vor allem Silber – stand allerdings unter einem staatlichen Monopol. Doch die neue weltweite Nachfrage nach Kupfer, dessen Abbau wesentlich kapitalintensiver als der anderer Metalle war, ließ Rufe nach einer Anwerbung ausländischer Investoren lauter werden (Bebbington et al. 2019: 71). Ein neues Bergbaugesetz im Jahr 1901 beendete schließlich nach mehr als 350 Jahren das staatliche Bergbaumonopol (D. Becker 1983: 30). Im selben Jahr noch nahm die von US-amerikanischen Investoren gegründete CPCC (siehe 5.1.1.1) ihren Betrieb auf. Auf die erste industrielle Großmine Perus in Cerro de Pasco folgte 1922 die Eröffnung einer metallurgischen Weiterverarbeitungsanlage in La Oroya (ebd.: 32). Bis Ende der 1920er-Jahre wuchs der Ertrag der peruanischen Bergbauindustrie rasant an und 1929 war die CPCC größter Arbeitgeber und größter Landeigner<sup>113</sup> Perus (Bebbington et al. 2019: 74; D. Becker 1983: 33).

In der Zeit der Weltwirtschaftskrise gingen die ausländischen Investitionen zurück und es entwickelten sich kleinere und mittelgroße peruanische Minengesellschaften (Bebbington et al. 2019: 62). Unter der Militär-Regierung Manuel Odrías, der wieder verstärkt auf ausländische Investitionen setzte, erfolgte 1950 eine Modernisierung des Bergbaugesetzes.<sup>114</sup> Die Reform führte zu einem erneuten gewaltigen Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen im Bergbau (Glave & Kuramoto 2007: 137). Ende der 1960er-Jahre war der Bergbausektor nunmehr von wenigen Oligopolen bestimmt: CPCC, die *Southern Peru*

---

<sup>113</sup> Das war die Folge des Aufkaufens großer Ländereien, die durch die extremen Umweltschäden der metallurgischen Anlage in La Oroya unfruchtbar geworden waren. Die CPCC revitalisierte diese Flächen und nutzte sie agrarwirtschaftlich (D. Becker 1983: 33).

<sup>114</sup> Der Gesetzestext war vom Präsidenten der CPCC, Robert Koenig, persönlich formuliert worden – emblematisch für die politische Macht der Bergbaukonzerne zu dieser Zeit (D. Becker 1983: 34).

*Copper Corporation* (SPCC) und Marcona kamen zusammen auf Dreiviertel der gesamten Bergbauproduktion (Bebbington et al. 2019: 76). Eben diese dominante Position sollte den Konzernen in der folgenden Umstrukturierungsphase zum Verhängnis werden, denn die kritischen Stimmen an ihrer Übermacht und der Rückführung der Profite ins Ausland wuchsen gerade auch in der aufstrebenden Unternehmer-Elite an (ebd.; vgl. Glave & Kuramoto 2007: 137).

Festzustellen ist, dass sich die polit-ökonomische Struktur Perus nach seiner Unabhängigkeit nur bedingt änderte. Spätestens die europäische Industrialisierung ließ im Bergbausektor alte Abhängigkeitsverhältnisse zwischen nationaler Produktion und ausländischer Nachfrage wieder zutage treten. Das lag ganz im Interesse nationaler ökonomischer Eliten. Früh wurden so aktiv ausländische Investoren herangezogen, um Infrastruktur und Abnehmer für die Rohstoffe zu beschaffen. Die ausländisch-dominierten Konzerne etablierten sich schnell als wichtige und mächtige Akteure in der peruanischen Wirtschaft. Staatliche Akteure förderten dieses Verhältnis.

#### 5.2.1.2. Militärregierung und Staatskapitalismus 1968-1980

Die Militärregierung unter Juan Velasco Alvarado setzte innerhalb kurzer Zeit die Umbildung eines der liberalsten Wirtschaftssysteme in der Region zu einem staatszentrierten ökonomischen Modell durch. Ziel der Militärregierung nach ihrer Machtübernahme war es, die ökonomische Modernisierung des Landes zu beschleunigen – eine Aufgabe, der aus Perspektive des Militärs die von den alten oligarchischen Eliten dominierten zivilen Regierungen der 1950er und 1960er nicht gewachsen waren. Die größte Landreform in der Geschichte des Kontinents (1969) und die Verstaatlichung mehrerer Schlüsselindustrien waren maßgebend für die Politik dieser ‚linken‘<sup>115</sup> Militärregierung. Trotz radikaler Rhetorik, arbeitete man auch eng mit dem neuen nationalen Unternehmer:innen zusammen. Durch Importsubstitutionen wurden Anstrengungen unternommen, die Industrialisierung des Landes voranzutreiben. Dafür betraute Velasco eine professionalisierte Beamt:innen-Elite mit der Umsetzung seiner wirtschaftspolitischen Ziele (Bebbington et al. 2019: 64).

---

<sup>115</sup> Der politische Charakter der Velasco-Regierung blieb innerhalb der gesellschaftlichen Linken Perus lange umstritten (vgl. Lowenthal 1975).

Im Bergbausektor setzte die Regierung auf Expansion. 1969 wurde das Ministerium für Energie und Bergbau gegründet. Ein Jahr später übernahm der Staat mit einem neuen Bergbaugesetz verstärkt die Kontrolle über den Sektor (ebd.: 78). Er errichtete ein Monopol auf den Exportverkauf der unverarbeiteten Rohstoffe unter dem Schirm des staatlichen Konzerns MINPECO<sup>116</sup> (D. Becker 1983: 45). Peru wurde Mitglied des internationalen Kupfer-Kartells CIPEC (Bebington et al. 2019: 65). Das Verhältnis zu den ausländisch-dominierten Bergbaukonzernen gestaltete sich schwierig, obwohl die Militärregierung ursprünglich durchaus ein kooperatives Verhältnis verfolgte. Die Konzerne wehrten sich vehement gegen das stärkere Eingreifen der Regierung in die Bergbauindustrie und deren Vorgaben zur expansiven Strategie des Sektors im Sinne nationaler Entwicklung (Glave & Kuramoto 2007: 137). Mit der Verstaatlichung der vormals mächtigen CPCC und deren Umwandlung in CentroMin im Jahr 1974 statuierte Velascos Regierung schließlich ein Exempel. Unter staatlicher Führung begann die Exploration neuer Projekte in Tintaya und Cerro Verde durch den nun staatseigenen Konzern (vgl. ebd.). Auch Marcona wurde verstaatlicht (1975) und hieß fortan HierroPeru. Mehrere mittelgroße Unternehmen folgten (D. Becker 1983: 43). SPCC hingegen blieb als Privatkonzern mit ausländischen Eigentümer:innen bestehen, da sie sich der Expansionsstrategie Velascos gebeugt und in Cujone auf Anstoß der Militärregierung ein neues Minenprojekt gestartet hatten (Glave & Kuramoto 2007: 137).

Doch das neue ökonomische Modell erwies sich als ineffizient: Abgesehen von kurzfristigen Erfolgen schwächelte die Wirtschaft unter der Militärregierung – nicht zuletzt unter dem Druck der internationalen Ölkrise 1973 sowie ausländischen Investitionsstreiks in Reaktion auf die nationalistische Rhetorik und die strikten Vorgaben des Staates. Auch hatte man durch Preiskontrollen und Subventionen massiv in die Märkte eingegriffen, was eine enorme Schuldenlast hinterließ. Die Verschuldung wurde durch den regionalen Trend niedrig verzinsten Darlehen und die Hoffnung auf einen (Erdöl-induzierten) Rohstoffboom weiter vorangetrieben (Thorp 1998: 215).

Die Velasco-Regierung holte in kurzer Zeit eine lange verschlafene, aber in der Region vorherrschende Entwicklung strukturalistisch geprägter Modernisierungsstrategien auf. So griff die Militärregierung verspätet und radikaler in die Wirtschaft ein, als andere Staaten des

---

<sup>116</sup> *Minero Perú Comercial* / Peruanischer Bergbauvertrieb

Subkontinents. Dabei musste sie sich gegen die oligarchische Elite sowie die mächtigen ausländischen Konzerne durchsetzen. Dass die Reformen nicht auf härteren Widerstand stießen und letztlich die alten Eliten dem Druck nachgaben lag unter anderem am Erstarken revolutionärer linker Bewegungen seit den 1960er-Jahren (siehe 5.1.1.1). Gleichzeitig baute Velasco auf die Unterstützung durch die aufstrebende Unternehmer:innen-Elite und eine neue, gutausgebildete technokratische Beamt:innen-Elite.

### 5.2.1.3. Offene Krise und Hyperinflation 1980-1990

In den 1980er-Jahren entwickelte sich die bereits latente in eine offene Krise und mündete gegen Ende des Jahrzehnts in einer Hyperinflation. Vertreter:innen der technokratischen Beamt:innen-Elite hatten direkt nach dem Ende der Militärregierung eine zügige Liberalisierung der Wirtschaft gefordert. Doch der Druck der Bevölkerung, insbesondere von Seiten der Gewerkschaften und der linken Parteien (APRA, *Izquierda Unida*<sup>117</sup> (IU)), aber auch innerhalb der Regierungspartei AP verhinderten frühe Reformbemühungen (Bebbington et al. 2019: 66; vgl. Dargent 2015: 90ff.). Amtsnachfolger García, der sich explizit gegen den damaligen neoliberalen Trend in Lateinamerika positioniert hatte, ging schließlich in die Offensive und versuchte, die Wirtschaftskrise durch eine stärkere Rolle des Staates zu überwinden. Nach kurzfristigen Erfolgen seiner heterodoxen Wirtschaftspolitik nahmen Klientelismus und strategische Schnellschüsse Überhand in Garcías Regierungsstil (Burt 2011: 72ff.). Als ein Abkommen mit nationalen Unternehmer:innen über eine Investitionsoffensive zur Ankurbelung der Wirtschaft scheiterte, drohte er kurzer Hand den peruanischen Bankensektor zu verstaatlichen. Dieses Vorhaben missglückte, doch schwächte er nachhaltig das Vertrauen der nationalen Unternehmer:innen-Elite in die APRA-Regierung (ebd.: 75f.). Gleichzeitig setzte García die Bedienung der Staatsschulden aus. Beide Maßnahmen hatten das Gegenteil ihrer gewünschten Effekte zur Folge und mündeten in einer galoppierenden Inflation und einer tiefen Schuldenkrise (Bebbington et al. 2019: 67).

Mit dem Ende der Militärregierung endete auch die kurze Phase strenger staatlicher Kontrolle über den Rohstoffhandel. 1981 löste ein neues Bergbaugesetz das Monopol von MINPECO

---

<sup>117</sup> Vereinigte Linke

auf. Mit Hilfe des staatlichen *Banco Minero del Perú*<sup>118</sup> schuf die Regierung neue Anreize für Privatinvestitionen im Bergbausektor – auch für den Kleinbergbau im Amazonas-Gebiet (D. Becker 1983: 45). Der Output der staatlichen Bergbaukonzerne, die nun die Mehrheit des Sektors repräsentierten, litt in den 1980er-Jahren unter niedrigen Rohstoffpreisen. Obwohl viele Projekte Verluste machten, stiegen Fördermengen konstant an (Glave & Kuramoto 2007: 138ff.). Im Zuge der Wirtschaftskrise ging die Bergbauproduktion schließlich zurück. Der interne bewaffnete Konflikt wirkte sich zusätzlich negativ auf den Bergbau aus, als Sabotageakte und vereinzelt Angriffe auf Minen Millionen-Schäden (USD) verursachten (Bebbington et al. 2019: 80).

Die unter der Militärregierung etablierten Strukturen hielten sich weitestgehend während der gesamten 1980er-Jahre. Eine starke politische Linke, aber auch die staatlichen Konzerne sowie der Widerstand innerhalb der Regierungsparteien AP und APRA schoben Forderungen technokratischer Beamt:innen, die zunehmend neoliberalen Dogmen anhängen, und Teile der Unternehmer:innen-Eliten nach einer Liberalisierung auf. Doch gerade Alan Garcías wirtschaftspolitisches Ungeschick, das eine Vertiefung der Krise verursachte, leistete den Liberalisierungsargumenten Vorschub.

#### 5.2.1.4. „Fujishock“ und neoliberale Öffnung 1990-2000

Alberto Fujimori war ursprünglich mit einem eher gemäßigten wirtschaftspolitischen Programm angetreten, das sich explizit gegen neoliberale Reformen positionierte (vgl. Lynch 2009: 115). Doch bereits kurz nach seiner Vereidigung fand hier ein grundlegender Kurswechsel statt: Neoliberale Wirtschaftsberater:innen aus der Beamt:innen-Elite drängten auf die Notwendigkeit rascher Reformen und setzten eine ‚Schock-Therapie‘ gemäß dem

---

<sup>118</sup> Peruanische Bergbau-Bank

Credo des Washingtoner Konsenses durch. Der sogenannte „*Fujishock*“<sup>119</sup> erfolgte bereits zehn Tage nach Fujimoris Amtsantritt (Burt 2011: 81). Neoliberale Normen etablierten sich fortan fest unter der technokratischen Beamt:innen-Elite, die zu zentralen Akteuren in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen avancierten – eine Rolle, die sie bis heute innehaben (Bebbington et al. 2019: 68f.; vgl. Dargent 2015: 97ff.; detaillierter in 6.1.1.1). Weitere neoliberale Reformen folgten: die Verabschiedung der neuen Verfassung (1993), die private Investitionen erleichterte und einen freien Markt garantierte, die Privatisierung der Staatskonzerne sowie die Öffnung sämtlicher Bereiche für private Investitionen. Gewerkschaften sowie linke Parteien (IU, aber auch APRA<sup>120</sup>) wurden im Zuge der autoritären Regierungsführung politisch verfolgt, zerschlagen und weitestgehend marginalisiert – zum Teil unter direkter Gewaltanwendung (vgl. Burt 2011: 315ff.). Gleichzeitig wurden Organisationen der Unternehmer:innen-Elite wie Arbeitgeber- und Branchenverbände gestärkt (Bebbington et al. 2019: 83). Diese Entwicklung besiegelte den Triumph der modernen, professionalisierten Unternehmer:innen-Eliten gegenüber der traditionellen oligarchischen Landbesitzer:innenelite (Durand 2016: 19). Es folgte eine Politik der Deregulierung des Arbeitsmarkts, die das Entstehen informeller Kleinbetriebe förderte (ebd.: 32). Weder gelang es dieser Strategie, den überwiegend informellen Arbeitsmarkt zu formalisieren, noch den Lebensstandard für einen Großteil der Arbeitnehmer:innen anzuheben (Bebbington et al. 2019: 69).

Auch im Bergbausektor fand eine Öffnung für ausländische Investitionen statt; Staatsbetriebe wurden privatisiert. 1992 wurde ein neues Bergbaugesetz erlassen, das die Liberalisierung des Sektors forcierte. Kanäle für Investor:innen aus dem Ausland wurden erleichtert und juristisch abgesichert (Glave & Kuramoto 2007: 140).<sup>121</sup> Das führte zur Erschließung neuer Großprojekte wie der Goldmine in Yanacocha (1993) und Antamina (2001). Dabei spielten auch Kredite und Anreize der Weltbank-Tochter *International Finance Corporation* (IFC)

---

<sup>119</sup> Die als „*Fujishock*“ bekannt gewordenen Reformen bestanden aus einem abrupten Ende der von Garcías Regierung verstärkten Preiskontrollen, einer massiven Abwertung der Währung sowie drastischen Austeritätsmaßnahmen (Thorp 1998: 252). An nur einem Tag verlor das Zahlungsmittel Inti 200 Prozent an Wert, während etwa Benzinpreise im Zuge der Subventionsstreichungen um 3000 Prozent anstiegen (Eguren 2017: 110). Trotz massiver sozialer Folgen, die die Preisexplosionen und Budgetkürzungen mit sich brachten, blieb ein organisierter politischer Widerstand aus. Burt (2011: 81ff.) führt dies einerseits auf die Schwächung der gesellschaftlichen Linken durch den bewaffneten Konflikt zurück, andererseits habe sich in der Bevölkerung nach vielen Jahren wirtschaftlicher Krise eine Resignation angesichts einer vermeintlichen Alternativlosigkeit eingestellt gehabt.

<sup>120</sup> Ex-Präsident García entging 1992 im Zuge Fujimoris Selbstputsches nur knapp einer Verhaftung. Er flüchtete zunächst ins kolumbianische und dann ins französische Exil (vgl. Burt 2011: 268).

<sup>121</sup> vgl. Interview Damonte

eine Rolle, die ab der Regierung Fujimori ihre Aktivitäten in Peru wieder aufgenommen hatte.<sup>122</sup> Die Privatisierung des Bergbausektors gestaltete sich für den Staat durchaus lukrativ: 1,2 Mrd. USD war der Erlös aus dem Verkauf von CentroMin und HierroPeru. Der Umbau der ehemaligen Staatskonzerne sowie ein neuer Investitionsschub führten zu einer Verzwanzigfachung der Bergbau-Explorationen in Peru in den 1990er-Jahren (Bebbington et al. 2019: 82). Die konzessionierte Fläche für den Bergbau stieg von 2,3 Mio. ha 1991 auf 11,7 Mio. ha im Jahr 2000 an (De Echave & Torres 2005: 2). Kanäle für ausländische Investitionen wurden ausgebaut. Dabei folgte Peru durchaus dem regionalen Trend: In den 1990er-Jahren wurde Lateinamerika zur Region mit den meisten Bergbauinvestitionen (ebd.: 1). Auch der Kleinbergbau profitierte von diesen Entwicklungen. Hier führten die Deregulierungen jedoch zu einer Atomisierung der Produzent:innen und einem Anstieg an informeller Produktion (Bebbington et al. 2019: 85)

Der *Fujishock*, die darauffolgende Liberalisierung der Wirtschaft – insbesondere des Bergbaus – stellen eine grundsätzliche Umstrukturierung der polit-ökonomischen Verfasstheit des Landes dar. Möglich war dieser rapide institutionelle Wandel durch die wirtschaftliche Krise der vorangegangenen Jahre und dem damit einhergehenden Vertrauensverlust in das alte modernisierungsstaatliche Modell unter den technokratischen Beamten-Eliten sowie die Diffusion neoliberaler Ideen im wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream. Auch waren mögliche Gegner:innen der Reform, wie etwa Gewerkschaften oder die politische Linke, von den verheerenden Folgen des bewaffneten Konflikts geschwächt. Und nicht zuletzt war es der äußere Druck von internationalen Organisationen wie der Weltbank und IWF, die spätestens um die Jahrzehntwende 1990 in fast der gesamten Region auf die Implementierung neoliberaler Strukturreformen drängten. Dieser Kontext ermöglichte Fujimori, der hier zumindest anfangs mehr Agent als aktiver Akteur war, sowie den Advokat:innen einer neoliberalen Transformation in technokratische und unternehmerische Eliten die Schaffung umfassender und tiefgreifender Reformen. Folglich handelt es sich bei dieser Phase um eine *critical juncture*.

---

<sup>122</sup> vgl. Interview mit Livia Benavides (Abteilungsleiterin *Human Development - Andean Region* bei der Weltbank) am 09.10.2019 in Lima

#### 5.2.1.5. Seit 2000: Neoliberaler Musterschüler

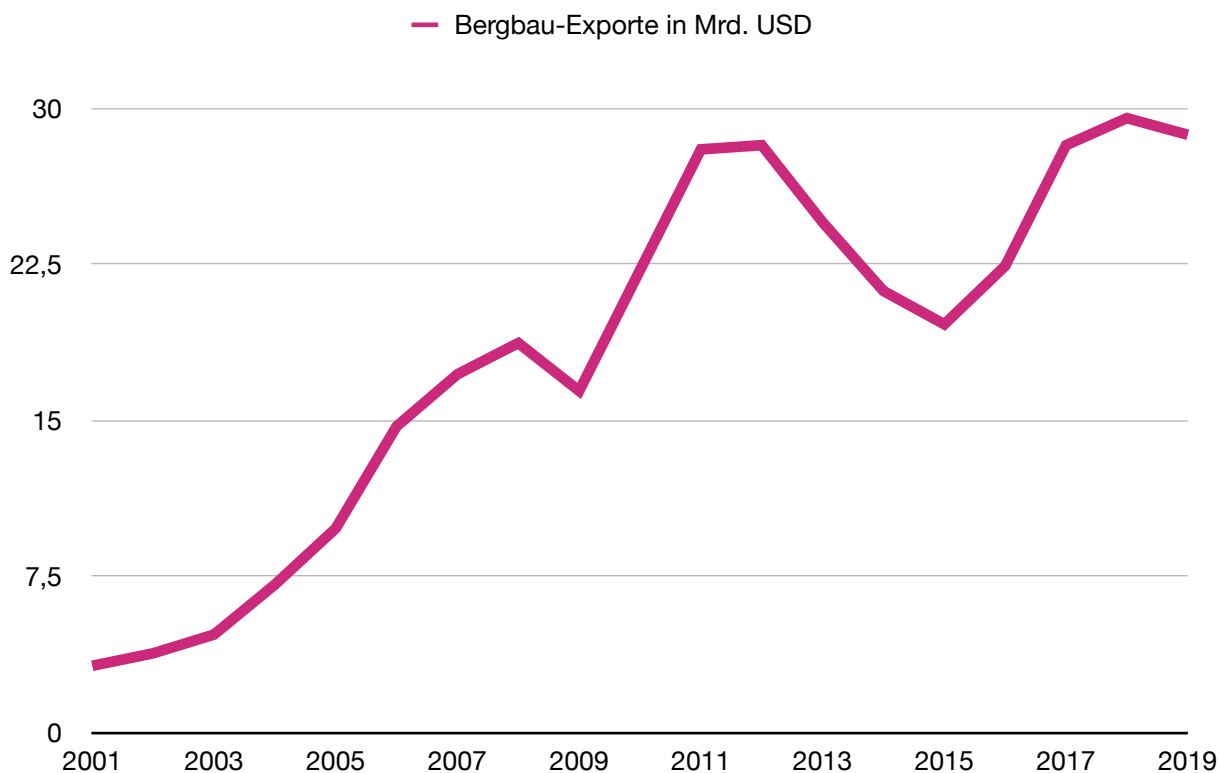
Nach dem Ende der Ära Fujimori blieb das wirtschaftliche Modell unangetastet bestehen. Obwohl in Berichten der CVR (siehe 5.1.1.4) explizit auch auf sozio-ökonomische Ursachen des Konflikts hingewiesen wurde (vgl. CVR 2003), setzten die Regierungen der Post-Fujimori-Zeit auf die Fortführung des neoliberalen *laissez-faire*-Modells. Die Dominanz der Technokrat:innen aus der Zeit Fujimoris bestand weitgehend fort (Bebbington et al. 2019: 69). Dabei setzten sich diese gegen Reformbemühungen der gewählten Politiker:innen durch und sorgten für wirtschaftspolitische Stabilität (Vergara & Encinas 2016: 176). Makroökonomisch folgte man weiterhin strikt dem Credo des Washingtoner Konsenses: ausgeglichener Haushalt sowie eine auf geringe Inflation ausgelegte Geldpolitik. Spätestens jetzt hatte sich aus dem ehemaligen rebellierenden Schuldner ein neoliberaler Musterschüler entwickelt.<sup>123</sup>

Die Expansion des Bergbaus wurde durch eine Beschleunigung von Konzessionsverfahren weiter forciert. Bis 2015 waren 14,2 Prozent des nationalen Territoriums konzessioniert, wobei jedoch nur 1,2 Prozent effektiv für die Extraktion freigegeben war. Allein im Zehnjahres-Zeitraum 2002-2012 erhöhte sich der Wert der Bergbauexporte von 3,2 auf 27,4 Milliarden USD (Bebbington et al. 2019: 85; siehe Grafik 3). Die ökonomische Bedeutung des Bergbaus spielte auch eine wichtige fiskalische Rolle: Auf dem Höhepunkt 2007 brachte der Bergbau ein Viertel aller direkten Steuereinnahmen und die Hälfte der Unternehmenssteuer ein. Auch die Hälfte aller Exporte waren in den 2000er-Jahren auf den Bergbau zurückzuführen (ebd.: 70ff.). Das Preishoch für Rohstoffe auf dem Weltmarkt ab 2003 beflügelte die Entwicklung der Gesamtwirtschaft geradezu und sorgte für hohe Wachstumsraten des BIP – zwischen sechs und neun Prozent in den 2000er-Jahren. Innerhalb von nur knapp mehr als zehn Jahren verdoppelte sich die peruanische Wirtschaftsleistung (World Bank 2022; siehe Grafik 4). Das neoliberale extraktivistische Modell schien sich – was die makroökonomischen Eckdaten und Unternehmer:innen-Interessen angeht – bewährt zu haben.

---

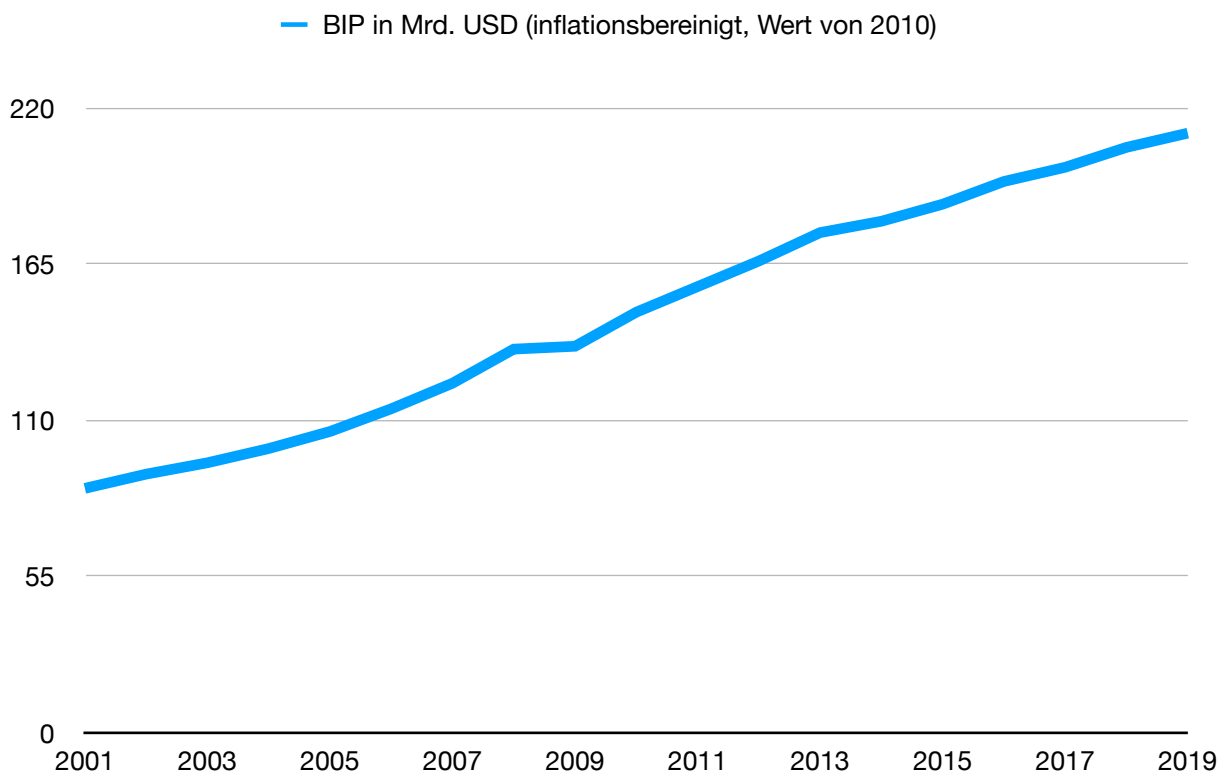
<sup>123</sup> Im Wettbewerbsfähigkeits-Ranking des World-Economic-Forum belegt Peru seit einigen Jahren Spitzenplätze in der Kategorie „makroökonomische Stabilität“ (World Economic Forum 2019).

Grafik 3: Bergbau-Exporte Peru 2001-2019



Daten: DGM 2010:10; MINEM 2020a: 24

Grafik 4: Bruttoinlandsprodukt Peru 2001-2019



Daten: World Bank 2022

Interessengruppen der Unternehmer:innen-Elite<sup>124</sup> konnten indes erfolgreich eine Politik der Deregulierung erzwingen, die den Unternehmen mehr Freiräume schafften. In der Bergbauindustrie setzte man hier auf CSR-Strategien und private Initiativen der Strukturförderung anstatt staatliche Institutionen weiter auszubauen (Bebbington et al. 2019: 70). Dennoch äußerte sich viel Kritik an den Gewinnspannen, die aufgrund der Preishochphase oft sehr hoch ausfielen. Präsident García setzte in seiner zweiten Amtszeit mit dem *Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo*<sup>125</sup> ein Programm ein, bei dem sich 40 Bergbauunternehmen dazu verpflichteten, zwei Prozent der erzielten Überschüsse in soziale Programme zu investieren. Präsident Humala ersetzte dieses freiwillige Programm durch eine Zwangsabgabe (ebd.: 89).

Zur Förderung der lokalen Entwicklung baute man 2001 den *canon minero* aus – ein System, bei dem ein Teil der besteuerten Rohstoffrenten wieder zurück in die Produktionszonen fließen sollte.<sup>126</sup> Der Anteil der Steuerrückflüsse wurde von zuvor 20 auf 50 Prozent erhöht (Gruber & Orihuela 2017: 59). So waren fortan auch regionale Verwaltungen stärker daran interessiert, Bergbauprojekte zu fördern.

Auch der informelle Bergbausektor begann sich auszuweiten. 2002 wurde ein erstes Rahmeninstrument installiert, das eine Formalisierung informeller Bergbauaktivitäten möglich machen sollte und diese erstmals rechtlich anerkannte.<sup>127</sup> Doch im Vorfeld der Verhandlungen von neuen Freihandelsabkommen mit den USA 2009 und auf Druck internationaler Organisationen, gerade aus Gründen des Umweltschutzes, ging der Staat repressiver gegen Akteure des informellen Bergbaus vor (Bebbington et al. 2019: 89).

Polit-ökonomisch gab es nach Fujimori ausschließlich Kontinuität. Das lag in erster Linie an personellen Kontinuitäten und einem Fortbestehen der Kräfteverhältnisse innerhalb des Staates: Technokratische Beamt:innen behielten ihre wichtige Stellung innerhalb der

---

<sup>124</sup> Hier zu nennen wäre der Unternehmerverband CONFIEP (*Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas*), der nationale Bergbau-Lobbyverband SNMPE (*Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía*) und die Interessenvertretung der Exportindustrie ADEX (*Asociación de Exportadores*) (vgl. Bebbington et al. 2019: 83).

<sup>125</sup> Bergbauprogramm der Solidarität mit dem Volk

<sup>126</sup> Vorläufer gab es bereits ab den 1980er-Jahren für Erdöl-Fördergebiete wie das Departamento Loreto. Seit dem Bergbaugesetz 1992 galt der *canon* universell (vgl. Gruber & Orihuela 2017).

<sup>127</sup> vgl. Interview Darío Sotomayor & Oscar Bravo (Mitarbeiter im peruanischen Bergbauministerium) am 01.07.2020 per Videotelefonie

Ministerien und Behörden, Interessenverbände der nationalen Unternehmer:innen-Elite blieben dominant. Internationale Bergbaukonzerne betraten als wichtige neue Akteure erneut die Bühne. Ihr enormes ökonomisches Gewicht verschaffte ihnen erneut große Bedeutung im nationalen polit-ökonomischen Kontext. Reformen zu einer stärkeren Umverteilung der Rohstoffrenten blieben zaghaft.

Tabelle 10: Akteure und institutioneller Wandel in Peru 1968-2019 – Polit-ökonomische Dimension

	<b>Akteure</b>	<b>Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
<b>Vorheriger Zustand</b> <i>Staats-kapitalistischer Entwicklungsstaat (1968-1980)</i>	Zentralregierung (Militärregierung)  technokratische Beamt:innen-Elite  Unternehmer:innen-Elite	staats-kapitalistisches Entwicklungsstaats-Modell	staatliche Lenkung der Wirtschaft  Ausbau des Bergbaus-sektors	Modernisierung der Ökonomie
<b>Institutionelle Krise</b> <i>Hyperinflation und Wirtschaftskrise (1980-1990)</i>	Zentralregierung (Regierung Belaunde, García)  technokratische Beamt:innen-Elite (Konfliktlinie: entwicklungsstaatlich vs. neoliberal)  Unternehmer:innen-Elite  Gewerkschaften, linke Parteien	staats-kapitalistisches Entwicklungsstaats-Modell	Rückgewinnung der staatlichen Kontrolle über die Wirtschaft	Modernisierung der Ökonomie
<b>Critical juncture</b> <i>Alberto Fujimori (1990-2000)</i>	Zentralregierung (Regierung Fujimori)  technokratische Beamt:innen-Elite  Weltbank/IWF/US Treasury (Akteure des Washingtoner Konsens)  Unternehmer:innen-Elite	neoliberal-extraktivistisches Modell (Verfassung 1993)	Schocktherapie (Fuji-shock)  Ausbau des Bergbaus-sektors	Wirtschaftswachstum
<b>Heutiger Zustand/Jüngste Vergangenheit</b> <i>(seit 2000)</i>	Zentralregierung  technokratische Beamt:innen-Elite  Unternehmer:innen-Elite  multinationale Bergbaukonzerne	neoliberal-extraktivistisches Modell	<i>laissez-faire</i>	Wirtschaftswachstum

### 5.2.2. Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien: Agrarstaat mit „Bergbau-Lokomotive“

In der kolumbianischen Wirtschaft nahm traditionell der Agrarexport eine wichtige Stellung ein. Obwohl Bergbau in Kolumbien schon lange existierte, etabliert sich dieser erst in jüngster Zeit zum wichtigen Wirtschaftssektor – eine Entwicklung, die mit einer Liberalisierung des ökonomischen Modells und einer Überwindung entwicklungsstaatlicher Strukturen einherging.

#### 5.2.2.1. Vorgeschichte bis 1974: Vom Mythos ‚El Dorado‘ zum modernen Entwicklungsstaat

Wie in Peru hatten auch in Kolumbien Edelmetalle bereits eine Bedeutung für die präkolumbischen Kulturen, wo sie vor allem rituelle Funktionen erfüllten. Im Zuge der Eroberung durch Spanien wurde die Suche nach Edelmetallen – vor allem Gold – in Kolumbien zu einem der Treiber der spanischen Expansion. In diesem Kontext sei zu erwähnen, dass unter anderem Legendenbildungen wie die Geschichte von ‚El Dorado‘ viele ‚Abenteurer‘ nach Kolumbien, dem vermeintlichen Ort der sagenumwobenen goldenen Stadt, lockte. Auch wenn *El Dorado* ein Mythos blieb, entpuppte sich das Gebiet des heutigen Kolumbiens im Vizekönigreich Neu-Granada als goldreichste Gegend in den spanischen Kolonien auf dem amerikanischen Kontinent (Brown 2012: 35ff.). Traditionell suchten Goldgräber:innen vor allem nach Flussgold und förderten das Edelmetall mit Siebtechniken. Der formelle Bergbau war größtenteils privat – mit Ausnahme der explizit königlichen Minen.<sup>128</sup> In den Großminen wurden zunächst Indigene und später afrikanische Sklav:innen als Arbeitskräfte eingesetzt (Álvarez 2016: 35). In der Kolonialzeit etablierte sich auch das heute in abgewandelter Form gültige Konzessionsverfahren: Bodenschätze waren Eigentum der Krone, auch wenn der Boden darüber Privateigentum war. Gegen eine Steuer durfte die Förderung erfolgen (Molina et al. 2007: 3f.).

---

<sup>128</sup> Privatleute mussten dabei ein Fünftel ihrer Einnahmen an den König Spaniens abtreten (Molina et al. 2007: 3).

Im unabhängigen Kolumbien wurde die Ausrichtung der Wirtschaft zum Streitthema der Parteien: Während Konservative eine protektionistische Politik verfolgten, forderten Liberale die Öffnung der Wirtschaft. Ende des 19. Jahrhunderts trat Kolumbien dann tatsächlich in eine Phase des Freihandels ein, die neben dem Export von Agrarerzeugnissen auch von der Goldausfuhr bestimmt war (Fischer & Jiménez 2017: 42). Dabei gelang Kolumbien der Aufstieg zum größten Goldexporteur der Welt – ein Titel, den das Land bis in die 1940er-Jahre behalten sollte (Dietz 2017c: 133). Der rechtliche Status von Bodenschätzen wechselte wiederholt im Verlauf des Jahrhunderts. Zunächst weiterhin Eigentum des nun unabhängigen Staates wurden Bodenschätze mit der Verfassung von 1886 zum *res nullius* – also niemandes Eigentum – erklärt, was bedeutete, dass die Person, die die Bodenschätze extrahiert, automatisch zum Eigentümer wird. Das *res nullius*-Prinzip bot ein gutes Umfeld für ausländische Investoren. Zwar durften Ausländer rechtlich selbst keine Konzessionen beantragen, doch durften sie diese von Kolumbianern abkaufen. Investoren, vor allem aus den USA, gewannen infolgedessen an Bedeutung im Bergbau- sowie im Erdölsektor (Duarte 2012: 7ff.).

Anfang des 20. Jahrhunderts wuchs der kolumbianische Kaffeeexport enorm und stieß einen ökonomischen Diversifizierungsprozess an, da der Kaffeeanbau für die landbesitzende Elite große Gewinne produzierte, die neue Investitionsmöglichkeiten suchten (Thorp 1998: 56). Im Zuge dessen baute Kolumbien seine Instrumente der aktiven Wirtschaftspolitik aus. Ab den 1930er-Jahren begann der Staat ein Industrialisierungsprogramm basierend auf Importsubstitutionen (Fischer & Jiménez 2017: 46). In den 1930er-Jahren entstand für den Rohstoffsektor ein neues Konzessionssystem, das den Abbau eindeutiger regelte und nun auch ausländischen Akteuren die Möglichkeit gab, Konzessionen direkt zu erwerben. 1940 wurde das Ministerium für Bergbau und Erdöl gegründet. Zuvor lagen die Kompetenzen über den Sektor beim Ministerium für Nationalökonomie (vgl. Duarte 2012). Ab den 1950er-Jahren orientierte sich die kolumbianische Entwicklungspolitik an den Empfehlungen der CEPAL unter Leitung des Entwicklungsökonom Raúl Prebisch, die aktive Industrialisierungsbemühungen durch staatliche Regulierungen wie zum Beispiel Importsubstitutionen vorsahen (vgl. Zerda Sarmiento 2017: 320). Auch gründete der Staat früh regionale Entwicklungsgesellschaften, um die lokale Entwicklung durch große Infrastrukturprojekte wie Staudämme oder Wasserwerke zu fördern (vgl. Orihuela 2018b; detaillierter in 5.3.2.1).

Mit dem Beginn der Regierung des *Frente Nacional* begann ein Wirtschaftsaufschwung, der die ganzen 1960er-Jahren anhielt. Dies war unter anderem der Unterstützung der USA geschuldet. Infolge der kubanischen Revolution setzten die USA unter dem Namen ‚*Alliance for Progress*‘ eine wirtschaftliche Eindämmungspolitik gegen die Ausbreitung des Sozialismus in Lateinamerika durch, bei der sie verbündete Staaten großzügig unterstützten. Kolumbien kam hier eine Schlüsselrolle zu (vgl. Fischer & Jiménez 2017: 48). Gleichzeitig übernahmen technokratische Beamt:innen unter der Aufsicht der politischen Eliten wichtige Positionen innerhalb der Staatsverwaltung und lenkten die kolumbianische Wirtschaftspolitik in entwicklungsstaatlicher Manier (Dargent 2015: 66ff.). Nach der Ölkrise 1973 setzten sich diese gegen den regionalen Trend der Staatsverschuldung durch und erhöhten sogar Einnahmen durch Besteuerung (Thorp 1998: 209).

Auch im Bergbausektor kam es zu einer Trendwende und der Staat übernahm hier mehr Kontrolle. Ab 1968 unterstützte der Staat im Rahmen von Diversifizierungsbemühungen aktiv den Rohstoffexport. Erstmals geriet die Ausfuhr von Kaffee gegenüber Erdöl- und Kohle-Exporten ins Hintertreffen (Bonilla 2011: 59). Dabei sollte der technisch professionalisierte Großbergbau eine Schlüsselfunktion für die Industrialisierungspolitik der Regierung einnehmen (Álvarez 2016: 35). Durch die *Ley 20 de 1969* wurde der Staat wieder zum absoluten Eigentümer der Rohstoffe, der den Abbau lediglich über Konzessionen erlaubte, wobei die alten Eigentümer weiterhin ihre Bergbautitel behielten. Der Bergbau wurde zum öffentlichen Interesse erklärt und dem Staat das Durchführen von Enteignungen ermöglicht. Das *Decreto 2310 de 1974* schaffte das Konzessionssystem ab, gleichzeitig wurde der Staatskonzern ECOMINAS<sup>129</sup> gegründet. Dieser übernahm ein rechtliches Monopol über die Rohstoffausbeutung. Was bislang die Konzessionen geregelt hatte, nannte sich nun Assoziationsvertrag. Dadurch bekam der Staat mehr Kontrolle über die Förderung. Das System gestaltete sich zudem effizienter bei der Exploration neuer Vorkommen und die Zahl der neu entdeckten Reserven wuchs schneller an als zuvor (Duarte 2012: 18ff.).

Zusammengefasst lässt sich sagen: Die wirtschaftspolitische Ausrichtung des von agrarischen Eliten geprägten Kolumbiens blieb lange umkämpft. Nach Konflikten über den Grad der Öffnung gegenüber dem Weltmarkt setzte sich das liberale Schema letztlich durch. Gold- und Ölexporte wurden im frühen 20. Jahrhundert zu einem wichtigen Bestandteil des

---

<sup>129</sup> *Empresa Colombiana de Minas* / Kolumbianisches Bergbauunternehmen

Exportmodells. Dennoch setzten ab den 1930er-Jahren – im Einvernehmen mit den landbesitzenden Eliten – aktive Modernisierungsbemühungen ein und das Pendel schwang in Richtung Zollbarrieren zurück. Der Umbau Kolumbiens in einen modernen Entwicklungsstaat erfolgte daraufhin schrittweise bis in die frühen 1970er-Jahre. In dieser Phase gelangen dem Staat beachtliche Entwicklungserfolge sowie ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum. Dabei kooperierten neu in den staatlichen Organen vertretene technokratische Expert:innen mit den sich modernisierenden ökonomischen Eliten sowie mit ausländischen Konzernen, denen ein deutlicher reglementierter Rahmen vorgegeben wurde.

#### 5.2.2.2. Krise des Entwicklungsstaats 1974-1991

Beginnend mit der Ölkrise gab Kolumbien im Laufe der 1970er-Jahren infolge verlangsamten Wachstums und eines neuen Primärgüter-Booms Stück für Stück das Modell des aktiven Entwicklungsstaats auf. Man richtete sich wieder stärker auf den Weltmarkt aus, was eine beständige Reprimarisierung der kolumbianischen Wirtschaft zur Folge hatte (Zerda Sarmiento 2017: 319f.). In den 1970er-Jahren begannen die technokratischen Beamt:innen im Zentralstaat eine immer striktere Finanzpolitik durchzusetzen (Eguren 2017: 109). Nichtsdestotrotz wurde Kolumbien Anfang der 1980er-Jahre von der lateinamerikanischen Schulden-Krise erfasst. Als Reaktion darauf drängten die wirtschaftlichen Eliten im Einvernehmen mit den technokratischen Eliten auf eine Liberalisierung der Wirtschaft. Zwar hatte Kolumbien zuvor vergleichsweise vorsichtig gewirtschaftet, doch führte der Rückfluss illegaler Gelder aus dem Drogenhandel dazu, dass das kolumbianische Kapitalkontrollsystem unterwandert wurde. Es zeigten sich Symptome der holländischen Krankheit (Thorp 1998: 258). Sowohl die Regierungen Betancur als auch Barco setzten jeweils Reformen zur Öffnung der Märkte und zur ausgeglichenen Fiskalpolitik durch (Eguren 2017: 109).

Im Bergbau wurde mit der Neuregelung des gesetzlichen Rahmens 1988 eine der umfassendsten Regulierungen des Sektors eingeführt (*Ley 2655*). Erstmals gab es eine rechtliche Unterscheidung zwischen kleinem, mittlerem und großem Bergbau. Des Weiteren differenzierte man zwischen Exploration und Abbauphasen und reglementierte sie umfassend.<sup>130</sup> Der in den 1980er-Jahren anlaufende industrielle Kohlebergbau im

---

<sup>130</sup> Konzessionen wurden auf 30 Jahre limitiert. Auch gab es erstmals besondere Auflagen für Bergbau in indigenen und afrokolumbianischen Territorien (Duarte 2012: 20ff.).

Departemento La Guajira wurde unter die alleinige Obhut des Staatskonzerns ECOCARBON<sup>131</sup> gestellt (Duarte 2012: 20ff.).

Es konnte also gezeigt werden, dass sich bereits seit der Ölkrise in Kolumbien eine Reprimarisierung anbahnte, während das entwicklungsstaatliche Modell auch aufgrund der Verschuldung immer ineffizienter wurde. Die stagnierende Wirtschaft gab den ökonomischen Eliten Anlass, weniger Regulierung von Seiten des Staates einzufordern. Es begann die zaghafte Implementierung eines neoliberalen Modells. Extraktive Industrien gewannen im Zuge dessen noch mehr an Bedeutung und der Ruf nach einer nachhaltigen Neuausrichtung der Wirtschaft wurde größer.

#### 5.2.2.3. *Apertura* und neoliberaler Extraktivismus 1991-2010

Unter der Regierung Cesar Gaviria (1990-1994) und insbesondere in der Verfassung von 1991 wurden schließlich die institutionellen Grundlagen für das neue Modell geschaffen. Gaviria vollendete die wirtschaftliche Öffnung (bekannt geworden unter dem Begriff der *apertura*) Kolumbiens für den Weltmarkt (vgl. Zerda Sarmiento 2017: 319). Im Zuge des neoliberalen Zeitgeists passte sich die Verfassung an das Ideal des Washingtoner Konsenses an.<sup>132</sup> Der Staat sollte sich aus seiner Rolle als Lenker der Wirtschaft zurücknehmen und den ausländischen Direktinvestitionen sollte ein stärkeres Gewicht zukommen. Privateigentum und die Rolle des Marktes wurden gestärkt. Doch die Maßnahmen erfolgten schrittweise – ohne Schocktherapie. Auch wurden staatliche Ausgaben nicht abgebaut, sondern es wurde stark investiert (Thorp 1998: 258).

---

<sup>131</sup> *Empresa Colombiana de Carbón* / Kolumbianisches Kohleunternehmen, 1997 Fusion mit MINERALCO zu MINERCOL

<sup>132</sup> Interview Ocampo: „Hier begann es, dass dem Land zum Beispiel von der Weltbank, dem Internationalen Währungsfond, eine Reihe von Maßnahmen aufgezwungen wurden, um die Rolle des Staates innerhalb der Gesellschaft zu reduzieren. Das was sich NEOLIBERALE Politik nannte. 1991 wurde die politische Verfassung reformiert und es wurde eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, deren Bedeutung zu diesem Zeitpunkt viele Leute nicht wahrnahmen, die sie aber später zu spüren bekamen.“ / *Aquí, por ejemplo, aquí el país empezó a ser sometido por parte del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, una serie de medidas tendientes a la reducción del papel del estado en la sociedad. Lo que se han llamado políticas NEOLIBERALES. En 1991 se reformó la constitución política y allí se introdujeron una serie de medidas que en este momento alguna gente no vio su importancia pero que posteriormente lo han tenido.*

Zwei wichtige Änderungen für die extraktiven Industrien finden sich in der Verfassung wieder. Der Staat wird erneut zum Eigentümer aller Rohstoffe und *public-private partnerships* werden vereinfacht (vgl. Duarte 2012: 22). Die Rohstoffe sollten dabei im Interesse aller Bürger:innen Einnahmen für den Staat schaffen und so Entwicklung generieren (Art. 334; vgl. Bastida & Bustos 2017: 246). Diese Veränderungen schienen zunächst wenig kontrovers und Kritiken fanden in der Öffentlichkeit zunächst wenig Gehör.<sup>133</sup> Mit den Verfassungsneuerungen gingen auch weitere Strukturanpassungsmaßnahmen einher. Dazu gehörten Zollsenkungen, Arbeitsmarktreformen und eine Privatisierung der Sozialversicherungssysteme (Zerda Sarmiento 2017: 321). Einige Kommentator:innen beschreiben auch die Rolle der Drogenwirtschaft bei der Liberalisierung: Viele ehemalige illegale Gelder flossen nach der Zerschlagung der großen Drogenkartelle in den 1990er-Jahren in den Privatsektor.<sup>134</sup>

Schon 2001 ebnete ein neues Bergbaugesetz (*Ley 685*) den Weg für eine bedeutendere Rolle des Sektors. Verschiedene Regulierungen wurden unter einem Gesetz zusammengefasst und der Bergbau wurde zum nationalen Interesse erhoben.<sup>135</sup> An der Formulierung des Gesetzes waren Vertreter:innen der Weltbank und der kanadischen Entwicklungsgesellschaft beteiligt. Letztere vertraten dabei auch Interessen der kanadischen Bergbauindustrie (vgl. Duarte 2012: 25).<sup>136</sup> Administrative Unterschiede zwischen Klein-, Mittel- und Großbergbau wurden aufgehoben. Eine Unterscheidung fand fortan höchstens an der Art des Bergbautitels statt. Für den Kleinbergbau wurde die legale Erwerbung eines Titels dadurch erheblich erschwert (Dietz 2017c: 134). Das Gesetz förderte das Prinzip der Export-Enklave, bei der ein ausländisches Unternehmen Rohstoffe abbauen konnte, ohne den Extraktionsprozess in die lokale oder

---

<sup>133</sup> Interview Ocampo: „Viele Leute schenken dem keine Aufmerksamkeit. Dahinter verbarg sich jedoch die Möglichkeit – wie es letztendlich dann auch geschah –, dass große internationale Wirtschaftskonglomerate sich öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen einverleibten.“ / *Mucha gente no le prestó mucha atención a eso, pero detrás de eso iba la posibilidad, como finalmente ha estado sucediendo, de que grandes conglomerados económicos internacionales se han ya ido apropiando de las infraestructuras de servicios.*

<sup>134</sup> vgl. Interview C. Benavides

<sup>135</sup> vgl. Interview Ocampo

<sup>136</sup> Interview Ocampo: „Kurioserweise beauftragten sie kanadische Berater mit Verbindungen zu großen multinationalen kanadischen Bergbaufirmen damit, das Bergbaugesetz umzuformulieren. Deshalb sieht man, dass ein guter Teil der kanadischen Bergbaufirmen hier diejenigen mit der meisten Macht sind, denn es war so, als hätte man den Mäusen den Käse zum Hüten gegeben, man hat ihnen einen Gefallen getan.“ / *Curiosamente contrataron a asesores canadienses vinculados con grandes multinacionales mineras canadienses para que hicieran esa reformulación del código minero. Por eso se encuentra que buena parte de las empresas mineras canadienses sean las que tengan más poder aquí, porque eso fue como poner a los ratones a cuidar el queso, hacerles el favor.*

nationale Wirtschaft zu integrieren (Duarte 2012: 26). Allgemein deregulierte das Gesetz den Bergbau, förderte die Rechtsform der Konzession und bot Grundlagen für weitgehende Steuerausnahmen (Álvarez 2016: 57).

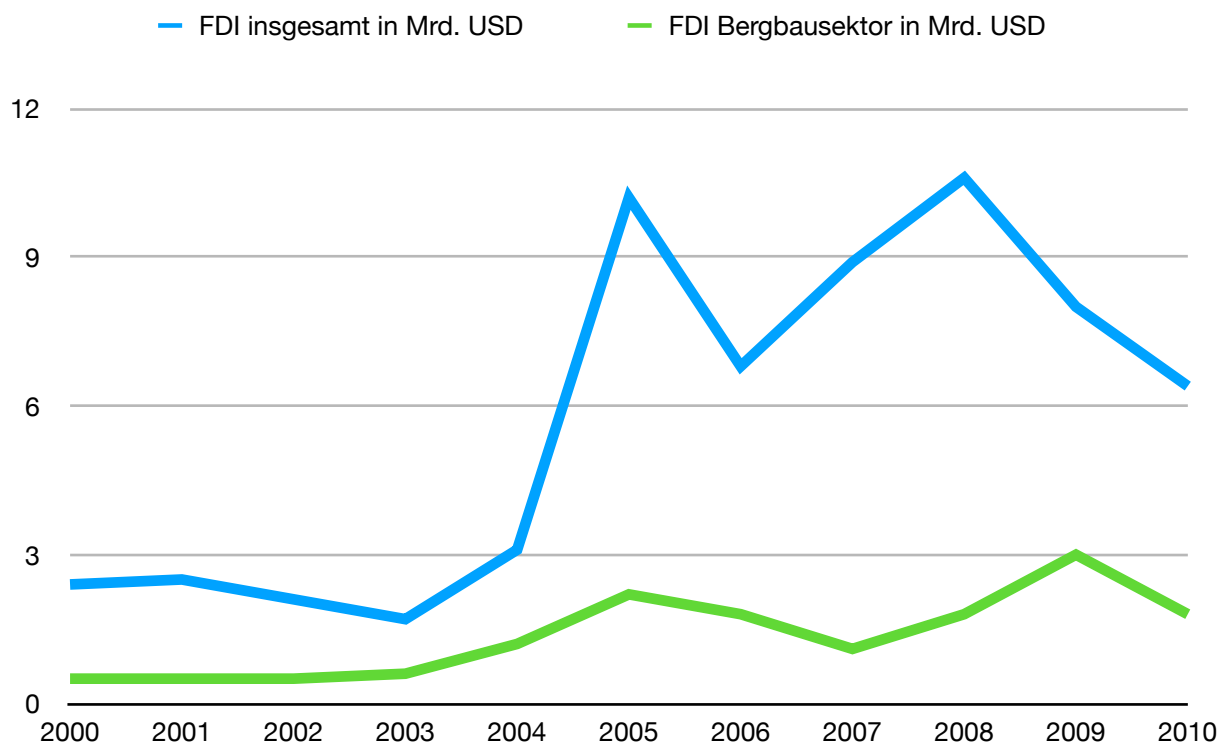
Spätestens die Regierung Uribe öffnete den bis dahin nur schwach ausgeprägten kolumbianischen Bergbausektor für ausländische Investor:innen und warb diese durch günstige Konditionen wie geringe Umweltauflagen und Steuervergünstigungen an (vgl. ABColombia 2012). Dabei war sie getrieben von der Not einer Rezession der kolumbianischen Wirtschaft in den frühen 2000er-Jahren (Eguren 2017: 109). Zwischen 2000 und 2005 vervierfachten sich die ausländischen Direktinvestitionen in den Bergbausektor (siehe Grafik 5). Damit wurde der Umbau zum extraktivistischen Modell fortgesetzt, auch im Zuge einer Freihandelspolitik, die seit der *apertura* zu einem Strukturwandel in der kolumbianischen Wirtschaft führte. Dabei litten vor allem der produzierende Sektor sowie Teile der Landwirtschaft, die zuvor für den heimischen Markt produziert hatten.<sup>137</sup> In die Lücke traten der Bausektor sowie in erster Linie der Rohstoffsektor (Zerda Sarmiento 2017: 321f.; siehe Grafik 6). Dabei ging etwa die Hälfte in den extraktiven Sektor (Bergbau und Erdöl). Insgesamt flossen 65 bis 80 Prozent der Investitionen wieder als Gewinne in die Heimatländer der Unternehmen zurück (Zerda Sarmiento 2017: 328). Die Zahl der Bergbautitel stieg unter Uribe von 1900 auf 7774 an (Dietz 2017c: 134). Die konzessierte Fläche stieg von 1,13 Mio. ha auf 8,53 Mio. ha an (Colombia Solidarity Campaign 2011: 14). Gleichzeitig wurde durch die Vergabe der Konzessionen der zuvor vorherrschende informelle Kleinbergbau verdrängt und im Rahmen dieser Prozesse kriminalisiert.<sup>138</sup> Mitte der 2000er-Jahre wurde der Kohlebergbau privatisiert: 2003 wurde die staatliche Firma CARBOCOL aufgelöst (*Decreto 520*) und 2004 folgt MINERCOL (*Decreto 255*).

---

<sup>137</sup> Interview Ocampo: „Die Industrie ging unter, die eigene Lebensmittelproduktion ging unter. Heute importieren wir unglaubliche Dinge wie Mais, Bohnen [...], sogar Kaffee! Es ist unglaublich!“ / *La industria manufacturera ha caído, la producción propia de alimentos ha caído. Hoy importamos cosas increíbles como maíz, frijol [...]. ¡Hasta café! ¡Es increíble!*

<sup>138</sup> Interview C. Benavides: „Es gibt einen Zusammenhang zwischen der Bestimmung der Illegalität der Gebiete, wo es praktisch Bergbau gibt und den [legalen] Bergbaugebieten mit der Art, in der man die Illegalität von Coca-Plantagen bestimmt, um sozusagen die politische Ökonomie zu strukturieren. Diese Rechtsprechung hilft, eine politische Ökonomie in diesen Gebieten anzusiedeln und erlaubt offensichtlich, Richtlinien für die Ausbeutung im Rahmen von Konzessionen an große Bergbauprojekte zu bestimmen.“ / *Hay una relación en establecer la ilegalidad de los territorios de minas practicas y territorios mineros [legales] con la forma en como se determina la ilegalidad de los cultivos de coca para poder digamos estructurar una economía política, que esa legislación ayuda a una economía política de ubicación de esos territorios y que permitan obviamente establecer unos parámetros de explotación en términos de concesiones a grandes proyectos mineros.*

Grafik 5: Ausländische Direktinvestitionen (FDI) Kolumbien 2000-2010



Daten: UPME 2017:34

Grafik 6: Bergbauexporte Kolumbien 1991-2010



Daten: Saade 2013: 16; UPME 2010b: 21

Im Zeitraum 1991 bis 2010 erfuhr die kolumbianische Wirtschaft einen doppelten Umbau, der hier als *critical juncture* für die politische Ökonomie des Landes betrachtet wird: einerseits die Transformation in ein neoliberales Modell, andererseits in ein extraktivistisches. Dies erfolgte in zwei Schritten. Zunächst erfolgte eine Liberalisierung der Wirtschaft in den 1990er-Jahren, dann die Ausrichtung auf den Rohstoffexport in den 2000er-Jahren, bei der erstmals seit Beginn des 20. Jahrhunderts wieder der Bergbau eine stärkere Rolle spielen sollte. In Bewegung gesetzt wurde dieser Prozess von der Unternehmer:innen-Elite, die über enge Verbindungen zu staatlichen Technokrat:innen und der politischen Elite verfügt. Uribes Praxis der „demokratischen Sicherheit“ (siehe 5.1.2.4) legte die sicherheitspolitischen Grundlagen für dieses Modell.

#### 5.2.2.4. Ab 2010: *Locomotora minera*

Diese Politik wurde in nur leicht abgeänderter Form von Uribes Nachfolger Juan Manuel Santos (2010-2018) weitergeführt. Santos formulierte eine offizielle nationale Entwicklungsstrategie, in der die „*locomotora minera*“<sup>139</sup> eine der Grundsäulen bilden sollte (DNP 2010; vgl. Ponce Muriel 2012). Die Expansion des Bergbausektors sollte dabei neue Arbeitsplätze schaffen und informelle Sektoren zurückdrängen (Guete 2016: 30). Diese behielt er auch bei, als 2014 die Rohstoffpreise einbrachen, worunter die kolumbianische Wirtschaft schwer zu leiden hatte. Trotz der Spaltung der politischen und ökonomischen Eliten über das Thema des Friedensprozesses, blieb die Unterstützung für den wirtschaftspolitische Kurs allgemein bestehen.<sup>140</sup>

Der Bergbausektor wurde strenger reguliert: Die Verfahren zur Vergabe von Bergbautiteln wurden erschwert und es fand erstmals eine Gebietsplanung statt.<sup>141</sup> Neue Gesetze zur Gebietsplanung (*Ley 1454 de 2011*) und zu Steuer-Abgaben (*Ley 1530 de 2012*) führten zu einem Prozess der Rezentralisierung von Kompetenzen und Einnahmen auf die Zentralregierung (Dietz 2017c: 134ff.). Förderabgaben wurden von nun an über das *Sistema*

---

<sup>139</sup> Bergbau-Lokomotive

<sup>140</sup> vgl. Interview C. Benavides

<sup>141</sup> vgl. Interview Galvis

*General de Participaciones*<sup>142</sup> (SGP) verschiedenen Fonds zugeordnet, anstatt direkt den produzierenden Kommunen wie es nach der alten Regelung der Fall gewesen war (Amézquita 2014: 54; genauer in 6.2.2.2).

Die Goldproduktion erreichte 2012 ihren vorläufigen Höhepunkt mit 66 t. Der Anteil des Bergbaus am BIP stieg von nur 1,5 Prozent im Jahr 2000 auf 2,3 Prozent im Jahr 2013 an (ebd.). Konzessionen stiegen bis 2019 auf 7710 Titel an, welche wiederum 2,7 Mio. ha umfassen – ein Rückgang gegenüber der expansiven Phase zur Zeit der Uribe-Regierung (López Bejarano 2019). Neue mittelgroße Bergbauprojekte begannen mit der Abbauphase wie etwa die Goldminen in Buriticá (Antioquia) und Marmato (Caldas).

Auch unter Santos wurde die Expansion der extraktiven Industrien und hier vor allem der Bergbau vorangetrieben. Trotz oder gerade wegen des Preisboom-Endes wurden weiterhin Investitionen in diesem Sektor angeworben. Gleichzeitig wurden Stück für Stück die institutionellen Rahmen zur effektiveren Verwaltung des Sektors ausgebaut. Gefördert wurde diese Entwicklung durch die Unterstützung sowohl der urbanen Unternehmer:innen-Elite als auch der landbesitzenden oligarchischen Elite.

---

<sup>142</sup> Allgemeines Beteiligungssystem

Tabelle 11: Akteure und institutioneller Wandel in Kolumbien 1974-2019 – Polit-ökonomische Dimension

	<b>Akteure</b>	<b>Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
<b>Vorheriger Zustand</b> <i>Entwicklungsstaat des Frente Nacional</i> (Stand 1974)	Zentralstaat (Regierungen <i>Frente Nacional</i> )  ökonomische Eliten  technokratische Beamt:innen-Elite  Staatskonzerne	Entwicklungsstaats-Modell	staatliche Förderung der Wirtschaft	Modernisierung der Ökonomie
<b>Institutionelle Krise</b> <i>Krise des Entwicklungsstaats</i> (1974-1991)	Zentralstaat  ökonomische Eliten  technokratische Beamt:innen-Elite  Drogenwirtschaft	Entwicklungsstaats-Modell	eingeschränkte (aktive) Förderung der Wirtschaft	Modernisierung der Ökonomie
<b>Critical Juncture</b> <i>Apertura und neoliberaler Extraktivismus</i> (1991-2010)	Zentralstaat  ökonomische Eliten  technokratische Beamt:innen-Elite  Drogenwirtschaft  multinationale Bergbaukonzerne	Neoliberal-extraktivistisches Modell (Verfassung 1991)	<i>laissez-faire</i> + Anwerben ausländischer Investitionen durch Deregulierung	Wirtschaftswachstum
<b>Heutiger Zustand/ Jüngste Vergangenheit</b> (seit 2010)	Zentralstaat  Ökonomische Eliten (Landbesitzer:innen + Unternehmer:innen)  multinationale Bergbaukonzerne	Neoliberal-extraktivistisches Modell	<i>laissez-faire</i>  Ausbau und Regulierung des Bergbau-sektors	Wirtschaftswachstum

### 5.2.3. Vergleich der Transformationen in der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien

Sowohl in Peru als auch in Kolumbien ist zu beobachten, dass sich in den 1990er-Jahren ein grundlegender Paradigmenwechsel im polit-ökonomischen System vollzog – hin von einem staatskapitalistisch geprägten Modell, in dem der Staat als Entwicklungsagent aktiv eine

Modernisierung der Wirtschaft voranzutreiben versucht, zu einem neoliberal-extraktivistischen Modell, bei dem der Staat durch Investitionsanreize und das Anwerben ausländischen Kapitals für den Rohstoffsektor ökonomisches Wachstum generieren will. Dabei folgten beide Länder einem allgemein lateinamerikanischen Trend, der sich seit der Schuldenkrise der 1980er-Jahre anbahnte.

In Peru führte die Regierung Fujimori in einem kurzen Zeitraum tiefgreifende wirtschaftliche Reformen durch. Dabei wurde nicht nur von einer heterodoxen, lange Zeit noch an entwicklungsstaatlichen Elementen festhaltenden wirtschaftspolitischen Praxis auf eine orthodox neoliberale Strategie umgestellt – formell institutionalisiert durch die Verfassung 1993. Auch neoliberale Normen erhielten die Oberhand innerhalb der peruanischen Technokratie, nachdem sich diese in den 1980er-Jahren noch gegen Liberalisierungsmaßnahmen gewendet hatte. Ebenso vollzog sich der Normenwandel innerhalb der nationalen Unternehmer:innen-Elite, die von einer Protektionismus- auf eine Freihandels-Doktrin umschwenkte.

In Kolumbien vollzog sich der Prozess langsamer: Beginnend mit einer Reprimarisierung und einer zaghaften Liberalisierung der Wirtschaft im Laufe der 1970er- und 1980er-Jahre wurde mit der Verfassung 1991 ein neuer formell-institutioneller Rahmen aufgebaut. Dadurch beschleunigte sich der Wandel in den folgenden beiden Jahrzehnten und neoliberale Normen und Praktiken wurden zum Standard. Ab den 2000er-Jahren setzte die Regierung Uribe auf eine schnell geschaffene, wenig koordinierte Ausweitung des Rohstoffsektors. Diese mangelnde Koordinierung wurde erst durch Nachfolger Santos behoben und institutionell abgesichert. Der Wandlungsprozess in Kolumbien fand ebenfalls als Verdrängung des Entwicklungsstaats durch ein neoliberal-extraktivistisches Modell statt.

Erneut kann dieser Wandlungsprozess an *critical junctures* ausgemacht werden. In Peru wurde einer eskalierenden Wirtschaftskrise Ende 1980er-Jahre mit einer Schocktherapie begegnet, die innerhalb kurzer Zeit umfassende Änderungen in der Wirtschaftspolitik bewirkte – ein Bruch mit der Tradition, der in den Folgejahren weitergeführt wurde. In Kolumbien fand dieser Prozess allerdings langsamer statt, weshalb hier die Einordnung als *critical juncture* nicht ganz so deutlich ausfällt. Er umfasst vielmehr einen Zeitraum von zehn bis zwanzig Jahren (1990er- und 2000er-Jahre), indem Liberalisierung und Ausrichtung auf Rohstoffexporte Einzug hielten, während bereits in den vorangegangenen Jahrzehnten erste Reformtendenzen deutlich wurden. Obwohl *critical junctures* in der Literatur durchaus auch längere Zeiträume umfassen können (vgl. Capoccia & Keleman 2007: 350f.), befindet sich

der kolumbianische Wandel in der polit-ökonomischen Dimension in einem analytischen Grenzbereich zwischen *critical juncture* und graduellem Wandel. Dennoch argumentieren einige Autor:innen, dass Kausalketten über einen längeren Zeitraum nichtsdestotrotz auf eine *critical juncture* zurückgeführt werden können (ebd.). Dementsprechend könnte die extraktive Öffnung unter der Uribe-Regierung als direkte Folge der *apertura*-Politik in den frühen 1990er-Jahren gewertet werden.

Dafür sprechen auch die Akteursdynamiken: Durch die Wirtschaftskrise der 1980er-Jahre, die mehr oder weniger die gesamte Region erfasste, fand ein Normenwandel innerhalb ökonomischer Eliten in beiden Ländern statt. Der Entwicklungsstaat erwies sich für diese Akteure immer mehr als Hindernis für ein ‚frei entfaltetes‘ ökonomisches Wachstum. Gestützt durch die internationalen Akteure des Washingtoner Konsenses konnte der angestrebte Umbau der Wirtschaft in kurzer Zeit vonstatten gehen – Widerstand von Links aus Politik und Gewerkschaften gab es in Peru und Kolumbien aufgrund des Konfliktkontextes kaum. Jeweilige fallspezifische Besonderheiten wie die Neoliberalisierung der technokratischen Elite in Peru und die Rolle der drogeninduzierten Schattenwirtschaft in Kolumbien trugen ebenfalls zur Generierung dieses Schlüsselmoments bei. Interessant ist ebenfalls die Kontinuität des neoliberal-extraktivistischen Paradigmas in beiden Ländern, während in der Region in den 2000er-Jahren die Wende hin zu post-neoliberalen neo-extraktivistischen Modellen überwog. In Peru ist dafür vor allem die Schwäche politischer Akteure gegenüber technokratischen Akteuren verantwortlich, die zu einer „überraschenden Stabilität“ des polit-ökonomischen Regimes führt (Vergara & Encinas 2016: 162). In Kolumbien herrscht, wie in der historischen Analyse dargelegt, eine Einheit der wirtschaftlichen Interessen unter den verschiedenen Fraktionen der ökonomischen Elite, die im Zusammenhang mit den repressiven Praktiken während des bewaffneten Konflikts die Opposition durch zivilgesellschaftliche Akteure verhinderten (siehe auch 5.1.2). Eine – im Vergleich zu Peru weniger einflussreiche, aber dennoch bedeutsame – technokratische Beamtenelite befindet sich mit diesen Interessen im Einklang.

In der neuen, auf quantitatives Wachstum ausgelegten neoliberalen politischen Ökonomie der beiden Staaten in den 1990er-Jahren, bot der Rohstoffsektor eine besonders lukrative Quelle für schnelle Gewinne und ausländische Direktinvestitionen (vgl. Menaldo 2016: 18). Der Bergbausektor spielte dabei insofern eine Schlüsselrolle, als dass er in Peru bereits eine dominante Stellung innehatte und diese einfach weiter ausgebaut werden musste. In

Kolumbien hingegen war der Bergbau in seiner industriellen Form noch kaum entwickelt, bot aber auf Grundlage der geologischen Begebenheiten des Landes großes Potenzial. So versuchten beide Länder, ihren *comparative advantage* im Rohstoffsektor zu nutzen, um sich auf dem Weltmarkt zu behaupten. In Bezug auf ihre ökonomische Nachhaltigkeit und die damit erzielten Entwicklungserfolge zeigte diese Strategie bislang widersprüchliche Resultate (detaillierter in 6.2). Internationale Bergbaukonzerne stiegen in diesem Kontext zu neuen mächtigen Akteuren auf. Staatliche Akteure – technokratische und politische Eliten – sind darauf bedacht, ihnen ein stabiles, aber regulationsarmes Investitionsumfeld zu bieten, das ausländisches Kapital in das Land lockt.

### 5.3. Transformationen in der ökologischen Dimension des Bergbaus

Peru und Kolumbien bauten erstmals im späten 20. Jahrhundert umfassende Institutionen für die Regulierung und den Schutz der ökologischen Umwelt auf. Dabei wurden sie stark von internationalen Entwicklungen beeinflusst. Gleichzeitig blieb die Konstruktion der Umweltregulierung durch die neoliberal-extraktivistische Wirtschaftsstruktur in beiden Staaten grundlegend beschränkt. In der ökologischen Dimension soll diese historische Herausbildung eines institutionellen Rahmens zur Regulierung von gesellschaftlichen Naturverhältnissen mit spezifischem Blick auf den Bergbausektor nachverfolgt werden. Die hier beschriebenen Entwicklungen vollzogen sich vor dem Hintergrund der in den letzten Unterkapiteln beschriebenen Prozesse.

#### 5.3.1 Transformationen in der ökologischen Dimension in Peru: Spätzünder der Umweltregulierung

Selbst im regionalen Vergleich erfolgte in Peru eine formelle Institutionalisierung der Umweltregulierung sehr spät und stockend. Erst ab den 1990er-Jahren etablierten sich allgemeine Regelsysteme. In den 2000er-Jahren wurden schließlich bestehende Institutionen erweitert und umfassende Regulierungen eingeführt.

##### 5.3.1.1. Vorgeschichte bis 1968: Frühformen des Umweltschutzes

In der Kolonialzeit sowie der frühen Phase der Unabhängigkeit war das gesellschaftliche Bewusstsein für die Endlichkeit natürlicher Ressourcen in Peru begrenzt. Es herrschte die Vorstellung, dass durch technologischen Fortschritt eine ‚Beherrschung‘ der Natur möglich sei – eine Auffassung, die sich bis weit ins 20. Jahrhundert hielt (Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 25f.). Die Verwaltung der Natur war formell Teil der territorialen Gebietsplanung auf den verschiedenen Ebenen, ohne dass die Idee einer ökologischen Umwelt als gesonderter Objektbereich anerkannt wurde.

1957 wies man in Peru erstmals Naturschutzgebiete aus (Orihuela & Paredes 2017: 101). Mit der Gründung der *Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales*<sup>143</sup> (ONERN) errichtete die Regierung Manuel Prados (1955-1962) 1962 eine erste nationale Umweltbehörde, in der die statistische Erfassung der natürlichen Ressourcen in einer Organisation zentralisiert wurde (Pulgar-Vidal 2008: 88). Kurz darauf wurde 1963 ein nationaler Wald- und Jagddienst gegründet – einhergehend mit einem neuen Waldschutzgesetz, das die Zahl der Naturschutzzonen deutlich erweiterte (Orihuela 2014: 259). Zur selben Zeit sorgten Bergbauaktivitäten landesweit noch für große Umweltschäden (vgl. D. Becker 1983: 33). Der Sektor blieb jedoch weiterhin vollständig unreguliert.

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums dieser Arbeit gab es in Peru nur rudimentäre formelle Institutionen, die sich dezidiert der Verwaltung von Natur widmeten. Sie beschränkten sich auf die Erfassung und Katalogisierung natürlicher Ressourcen. Ein Schutz bestand nur für ausgewählte Zonen. In den normativen Vorstellungen der dominierenden Akteure waren natürliche Ressourcen endlos vorhanden bzw. deren Knappheit durch eine technologische Naturbeherrschung überwindbar.

#### 5.3.1.2. Erste Umweltschutzinstitutionen 1968-1990

In den frühen 1970er-Jahren begannen Staaten in Lateinamerika mit dem Aufbau von Umweltschutzinstitutionen. Anstoß kam dabei zunächst von der UN-Konferenz 1972 in Stockholm, bei der erstmals Naturzerstörung und Umweltprobleme als globale Themen adressiert wurden. Die Konferenz war wiederum eine Antwort auf steigendes zivilgesellschaftliches Engagement für Umweltbelange weltweit (Orihuela 2014: 245). Die Velasco-Regierung hatte in Peru eine neue technokratische Beamt:innenklasse in die staatlichen Organe befördert (siehe 5.1.1 & 5.1.2). Im Zuge dessen begannen staatliche Praktiken für den aktiven Naturschutz. Umweltfragen wurden durch die jeweiligen Sektoren verwaltet. Diese institutionellen Neuerungen wurden durch Expert:innen aus Biologie und Forstwissenschaften angetrieben, die häufig selbst zivilgesellschaftlich in Umweltfragen spezialisiert waren und die in der neuen Technokratie der Militärregierung aufgingen (ebd.

---

<sup>143</sup> Nationales Büro zur Erfassung natürlicher Ressourcen

10f.). 1975 mündete dies mit dem Gesetz zum Waldschutz in einem ersten Naturschutzgesetz für Peru (*Decreto Legislativo 21147*) (Ninio 1999: 425).

1979 markiert die Gründung des *Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico*<sup>144</sup> (INGEMMET). Mit dem Institut etablierte man eine zentrale Behörde, die für die Evaluierung und Vergabe von Konzessionen im Bergbau zuständig war. Das INGEMMET orientierte sich jedoch vielmehr an technischen Standards und blendete ökologische Effekte weiterhin aus. Im selben Jahr wurden in der neuen Verfassung erstmals Umweltrechte für die peruanischen Bürger:innen festgeschrieben.<sup>145</sup> Diese blieben allerdings zunächst weitgehend abstrakte Normen – trotz heftiger Bemühungen einzelner Kongressabgeordneter – eine konkrete Umweltgesetzgebung in den 1980er-Jahren voranzutreiben. Unternehmer:innen-Eliten – gerade jene mit Verbindungen zu extraktiven Industrien – blockierten jegliche Reformversuche. Die Bestrebungen für eine Umweltgesetzgebung führten dennoch außerhalb der Politik zur Gründung zivilgesellschaftlicher Gruppen, die sich für den Umweltschutz engagierten wie etwa die *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*<sup>146</sup>, die auch Verbindungen zu Indigenenrechtsgruppen aufbaute (Orihuela 2014: 254f.).

In der Zeit bis 1990 existierte in Peru also kein zentralisierter Umweltschutz (vgl. Glave & Barrantes 2010: 109f.). Regelungen gab es höchstens in einzelnen Sektoren. Während die Militärregierung Umweltaspekte durchaus in ihren entwicklungsstaatlichen Ansatz mit aufnahm und technokratische Expert:innen immer stärker auf eine Formalisierung des Umweltschutzes drängten, blieben in der Folgezeit die Widerstände der Unternehmer:innen-Eliten zu stark, um auf diesen ersten Grundlagen weiter aufzubauen. Im Gegensatz dazu formierten sich zivilgesellschaftliche Akteure, die vermehrt Druck auf die Akteure in der Politik ausübten.

---

<sup>144</sup> Geologisches, Bergbau- und Metallurgisches Institut

<sup>145</sup> Art. 123 garantierte das Recht auf eine „gesunde, ökologisch ausgeglichene und für die Entwicklung des Lebens angemessene Umwelt“ (Ninio 1999: 409 – eigene Übersetzung).

<sup>146</sup> Peruanische Gesellschaft für Umweltrecht

### 5.3.1.3. Aufbau eines institutionellen Rahmens für den Umweltschutz unter Fujimori 1990-2000

Infolge des parlamentarischen, internationalen<sup>147</sup> und zivilgesellschaftlichen Drucks für eine umfassende Umweltgesetzgebung in den 1980er-Jahren, erließ Fujimori 1990 in den ersten Wochen seiner Amtszeit mit dem *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales* (*Decreto Legislativo 613*) schließlich erstmals ein umfassendes Umweltgesetz (Pulgar-Vidal 2008: 88). Das Gesetz, das durchaus weitreichende Regulierungen vorsah, wurde allerdings nur ein Jahr später im Zuge des neoliberalen Umbaus des Wirtschaftsmodells durch ein Gesetz zur Förderung privater Investitionen (*Decreto Legislativo 757*) entscheidend geschwächt<sup>148</sup> (Glave & Barrantes 2010: 109).

Die Verfassung von 1993 betonte erneut das Recht der peruanischen Bürger:innen auf eine gesunde Umwelt und schrieb die Rolle des Staates als Regulator der Umwelt fest, der eine „nachhaltige Entwicklung“ zu garantieren habe (Ninio 1999: 409). Dennoch erhöhten die Weltbank und der IWF im Zuge der von ihnen mitinitiierten Wirtschaftsreformen den Druck auf Peru, mehr konkrete Umweltschutzmaßnahmen einzuführen.<sup>149</sup> Die UN-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 war ein weiterer Meilenstein globaler Umweltpolitik und führte zu einer internationalen Normverschiebung, die dem Umweltschutz einen neuen Rang zukommen ließ. Das veranlasste auch viele Länder in der Region Lateinamerika, Umweltschutzbehörden zu etablieren (Orihuela & Paredes 2017: 102). 1994 erfolgte schließlich in Peru die Gründung einer allgemeinen Umweltbehörde in Form des *Consejo Nacional de Medio Ambiente*<sup>150</sup> (CONAM), an deren Planung Expert:innen der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der chilenischen Umweltbehörde CONAMA entschieden mitgewirkt hatten. Nichtsdestotrotz griff die Behörde in der Praxis kaum regulierend ein, da ihre Führung, bestehend aus

---

<sup>147</sup> Neue Freihandelsabkommen zu dieser Zeit schlossen immer häufiger Umweltstandards mit ein. Dementsprechend stieg die Sorge unter Akteuren in der peruanischen Politik, dass das Land ohne einen umfassenden Umweltschutz bei zukünftigen Abkommen außen vor bleiben könnte (Orihuela & Paredes 2017: 102).

<sup>148</sup> So wurde beispielsweise ein nationales System zur Koordinierung der Umweltregulierung zwischen Sektoren und regionalen und kommunalen Regierungen gestrichen (Pulgar-Vidal 2008: 89).

<sup>149</sup> vgl. Interview mit José Carlos Silva (Umweltingenieur) am 13.06.2019 in Lima

<sup>150</sup> Nationaler Umweltrat

neoliberalen Technokrat:innen<sup>151</sup>, stärker an wirtschaftlichem Wachstum als an effektiver Umweltregulierung interessiert war (Orihuela 2014: 255). Ausgehend von der Gründung des CONAM entwickelten sich weitere Institutionen und Rahmenwerke wie die *Agencia Ambiental Nacional* (1996) und der *Marco Estructural de Gestión Ambiental*<sup>152</sup> (MEGA) (1997). Damit begann erstmals ein territorialer Dezentralisierungsprozess in der Umweltregulierung: Auf departamentaler Ebene wurden 1998 regionale Umweltbüros und Umweltkommissionen eingeführt. In der Praxis blieben diese regionalen staatlichen Umweltakteure allerdings weitgehend ineffektiv, da es weder eine lokale Tradition des professionalisierten Umweltschutzes, noch das entsprechend ausgebildete Personal gab (ebd.: 18f.; Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 110).

Mit Umweltqualitätsstandards und maximal zulässigen Grenzwerten wurden im selben Jahr allgemeine nationale Standards festgelegt (Glave & Kuramoto 2007: 158f.). Diese Werte legte von da ab eine technische sektorübergreifende Kommission jährlich neu fest. Dies geschah unter der Leitung von Vertreter:innen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, die der CONAM aussuchte. Die Sektoren und ihre Ministerien übernahmen dabei jedoch die Regulierung selbst, was zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führte. Dagegen verfügte der CONAM nur über beschränkte Kompetenzen<sup>153</sup> (Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 77f.; Pulgar-Vidal 2008: 89f.).

Mit der Öffnung des Bergbausektors für ausländische Investitionen durch das *Decreto Legislativo 708* wurden 1991 erstmals spezifische Umwelt- und Sozialauflagen festgeschrieben. Multinationale Unternehmen und Investor:innen hatten diese selbst gefordert. Allerdings waren ihnen die Inhalte des allgemeinen Umweltgesetzes aus dem Jahr 1990 zu weit gegangen, weshalb das Umweltgesetz letztlich durch das sektorspezifische Dekret mit weitaus weniger strengen Richtlinien überschrieben wurde (Glave & Kuramoto 2007: 154). 1992 öffnete erstmals ein Organ zur Umweltregulierung des Bergbausektors, die *Dirección*

---

<sup>151</sup> Der erste Chef des CONAM, Gonzalo Galdos, war ein Unternehmer, der über keinerlei Erfahrung im Umweltschutz verfügte, sondern zuvor lediglich Teil einer Privatisierungskommission gewesen war. In den ersten zwei Jahren seiner Existenz nutzte der CONAM die Büroräume von Galdos' Firma als seinen Behördensitz (Orihuela & Paredes 2017: 104).

<sup>152</sup> Struktureller Rahmen der Umweltverwaltung

<sup>153</sup> Interview mit José Carlos Orihuela (Entwicklungsökonom) am 23.09.2019 in Lima: „[...] CONAM wird sozusagen zu einer Umweltlobby innerhalb des Staates. Es ist wie eine Agentur, die versucht die Sektoren dazu zu bewegen, dass sie etwas voranbringen.“ / [...] *CONAM se vuelve como un lobby ambientalista dentro del estado si quieres. Es como una agencia que va haciendo lobby para que los sectores vayan haciendo cosas.*

*General de Asuntos Ambientales Mineros*<sup>154</sup> (DGAAM) innerhalb des Bergbauministeriums (Bebbington et al. 2019: 84). Ein Interessenkonflikt zwischen der Behörde und dem ihr übergeordneten Ministerium war somit vorprogrammiert<sup>155</sup> (vgl. Glave & Barrantes 2010: 109f.). Für die Durchführung von Bergbauprojekten war dem DGAAM von nun an eine Umweltverträglichkeitsprüfung (EIA<sup>156</sup>) vorzulegen (Arana 2006: 3).

Von den internationalen Organisationen ging weiter Druck auf den Sektor aus: Im Zuge des EMTAL-Projekts (*Energy and Mines Technical Assistance Loan*) der Weltbank wurde ein Plan zur Kontrolle der metallurgischen Kontaminierung formuliert, der einige legislative und institutionelle Neuerungen vorsah. Gleichzeitig wurde die Vergabe von Krediten des IFC für neue Bergbauprojekte in Peru an Umweltstandards geknüpft (Orihuela & Paredes 2017: 103). Im Rahmen des von weltweit führenden Unternehmen initiierten *Mining, Minerals and Sustainable Development*-Projekts führte man umfassende Beratungen zwischen verschiedenen Akteuren des Bergbausektors durch, um die Regulierungspraktiken in Peru zu verbessern (Glave & Kuramoto 2007: 154). Nach außen hin betonte der Sektor ab den 1990er-Jahren regelmäßig seine verbesserten Umweltstandards aufgrund moderner Technologien und besserer Regulierung. Der ‚neue Bergbau‘ sollte sich von den alten verschmutzenden Praktiken grundsätzlich unterscheiden (Li 2015: 14). Dieser angestrebte ‚Image-Wandel‘ folgte unter anderem in Reaktion auf ein steigendes öffentliches Bewusstsein innerhalb der Bevölkerung, aber auch zivilgesellschaftlichen Akteuren, in Sachen Umweltfolgen des Bergbaus (ebd.: 20).

Zusammengefasst: In den 1990er-Jahren wurde in Peru eine umfassende Umweltregulierung formell institutionalisiert. Politische Akteure reagierten damit verzögert auf Forderungen sowohl internationaler Organisationen als auch nationaler zivilgesellschaftlicher Akteure. Das Design sowie die tatsächlichen Praktiken der Umweltregulierung unterlagen allerdings neoliberal-technokratischen Normen, die jegliche Form der Umweltregulierung wirtschaftlichen Interessen unterordnete, wodurch ein effektiver Umweltschutz nicht gegeben war.

---

<sup>154</sup> Generaldirektion für Umweltangelegenheiten im Bergbau

<sup>155</sup> Interview Orihuela: „Es gab nur eine reine Schreibtischregulierung. Man hat dem Vizeministerium für Bergbau einfach die Berichte gebracht und es hat sie abgestempelt.“ / *[S]olo hubo una regulación de escritorio. El Viceministerio de Minas, simplemente les llevaron los informes y pone su sello.*

<sup>156</sup> *Evaluación de Impacto Ambiental*, das selbe Akronym gilt für das englische Fachwort „*Environmental Impact Assessment*“

#### 5.3.1.4. Ab 2000: Reformbemühungen zur Stärkung des Umweltschutzes

In den 2000er-Jahren wurde das umfassende, aber fragile Gerüst der Umweltregulierung gestärkt. 2004 entstand die *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley 28245)* zur Schaffung eines umfassenden nationalen Systems für öffentliche Umweltverwaltung. Hierfür sollte der MEGA korrigiert und durch eine zentralisierte Autorität ersetzt werden (Pulgar-Vidal 2008: 90). 2005 erfolgte eine weitere Maßnahme zur Stärkung des Umweltschutzes durch ein neues allgemeines Umweltschutzgesetz (*Ley 28611*). Dieses übertrug dem CONAM viele Funktionen, die vorher von den Sektoren selbst übernommen worden waren und positionierte die Behörde als ausführendes Organ des Umweltschutzes. Zu diesen Funktionen gehörte auch die Verwaltung des Systems der EIA. Allerdings kamen früh Zweifel auf, ob die Behörde für diese neuen Aufgaben finanziell und organisatorisch gewappnet war (Glave & Kuramoto 2007: 155).

2008 wurde schließlich das peruanische Umweltministerium gegründet. Eine strengere Umweltregulierung war eine der Vorbedingungen für den Abschluss des Freihandelsabkommens mit den USA 2009, was Präsident García zu diesem Schritt motivierte. Mit der Gründung des Ministeriums entstanden zwei wichtige neue Behörden: der *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*<sup>157</sup> (OEFA) und der *Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles*<sup>158</sup> (SENACE). Erstere wurde zur zentralen Regulierungsbehörde, während Letztere das System der EIA übernahm. Diese Aufgaben lagen vorher alle beim CONAM, der im Zuge dessen aufgelöst wurde (Bebbington et al. 2019: 93). Beim OEFA handelte es sich erstmals um eine autonome Umweltschutzbehörde, die nicht auf die Kooperation mit den betreffenden Sektoren angewiesen war.<sup>159</sup> Die Stärkung der Autonomie der Umweltbehörde war auch eine Reaktion auf die öffentlich sichtbarer werdenden Bergbau- und sozial-ökologischen Konflikte der 2000er-Jahre (Paredes & De la Puente 2014: 87). Zwischen Funktionsaufnahme 2010 bis zur

---

<sup>157</sup> Organ zur Umwelterfassung und -regulierung

<sup>158</sup> Nationaler Dienst zur Umweltzertifizierung für nachhaltige Investitionen

<sup>159</sup> vgl. Interview mit Heydi Araujo (Koordinatorin für Umwelt-Management beim OEFA) & Luis Seclén (Spezialist für Umwelt-Management beim OEFA) am 12.09.2019 in Lima

vollständigen Operation 2017 wurden dem OEFA nach und nach Kompetenzen übertragen.<sup>160</sup> 2014 wurden die anfangs durchaus umfassenden Sanktionsmechanismen des OEFA jedoch entschieden beschnitten und zurückgefahren (*Ley 30230*) (Orihuela & Paredes 2017: 112).

Auch im Bergbausektor wurden neue formelle Institutionen etabliert sowie bestehende weiter ausgebaut. 2003 wurde erstmals eine geordnete Schließung<sup>161</sup> von Minen gesetzlich gefordert (*Ley 28090*), 2005 erfolgte erstmals eine Regulierung der Schließung (*Decreto Supremo 33*) (Saade 2014: 42). Auch begann man ab 2003 – als erstes Land in Lateinamerika –, die aus dem Bergbau in die Umwelt entweichenden Schadstoffe systematisch zu erfassen und zu protokollieren (ebd.: 19). Es wurde der *Fondo Nacional del Ambiente*<sup>162</sup> auf den Weg gebracht, um die notwendigen Finanzressourcen für die Schadstoffbeseitigung aufzubringen. Dieser Fonds finanzierte sich vor allem aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (ebd.: 27). 2006 wurde der *Organismo Supervisor de la Inversión de Energía* (OSINERG), der zuvor für Privatisierungen und Investitionen im Energiesektor zuständig war, zum *Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas*<sup>163</sup> erweitert (OSINERGMIN), der von nun an auch die Umweltregulierung vom DGAAM übernahm (Orihuela & Paredes 2017: 100). Dies geschah nicht zuletzt auf Druck von zivilgesellschaftlichen Akteuren und multinationalen Unternehmen im Sektor selbst (ebd.: 107). Letztlich blieb die Zeit des OSINERGMIN als Umweltregulator des Bergbausektors von kurzer Dauer. Gegen den Widerstand der nationalen Bergbauindustrie ging 2010 die Kompetenz zur Durchsetzung der Umweltregulierung von sektoreigenen Organen auf den autonomen OEFA über.<sup>164</sup>

Widerstand gegen das neue Umwelt-Regime kam von Seiten der nationalen Bergbauindustrie, aber auch des Wirtschaftsministeriums, das befürchtete, dass die neuen Umweltbehörden

---

<sup>160</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén

<sup>161</sup> Die letzte Phase im Leben einer Mine ist die Schließungsphase. Im Idealfall wird nach dem Betriebsende die Natur wieder weitgehend revitalisiert. Gruben werden geschlossen und zuvor abgetragener Mutterboden wird restauriert. Auch sind Aufforstungen oder die Etablierung neuer landwirtschaftlicher Aktivitäten möglich. Häufig wurden jedoch gerade in unregulierten Kontexten alte Minen nach dem Ende des Rohstoffabbaus sich selbst überlassen. Restbestände alter Minen sorgen durch chemische Belastungen oder ‚saure Grubenwässer‘ für große Umweltschäden. Viele Erze kommen in der Natur nur als Sulfide vor, die mit Sauerstoff und Wasser reagieren und zu Sulfaten oxidieren. Diese verursachen saure Grubenwässer – in der Fachsprache *Acid Mine Drainage* (AMD). AMD-Prozesse sind, wenn einmal begonnen, schwer aufzuhalten und stellen eine ernste Gefährdung für ganze Ökosysteme dar (Bridge 2004: 213f.).

<sup>162</sup> Nationaler Umweltfonds

<sup>163</sup> Überwachungsorgan der Energie- und Bergbauinvestitionen

<sup>164</sup> vgl. Interview mit Marina Irigoyen (Koordinatorin des *Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible*) am 02.07.2019 in Lima; vgl. Interview Araujo & Seclén

Investor:innen abschrecken könnten und zu viel Bürokratie verursachten. Unter der Regierung Humala wurden daher wiederholt die Kompetenzen der Behörden beschnitten (ebd.: 94).

Ab 2000 erfolgte in Peru somit wieder eine Welle der formellen Institutionalisierung des nationalen Umweltschutzes. Wie in den 1990er-Jahren geschah dies nicht allein als Reaktion auf zivilgesellschaftliche Mobilisierung. Vor allem war es eine strategische Bemühung, um internationalen Standards zu genügen und wettbewerbsfähig zu bleiben. Dementsprechend wurden Umweltinstitutionen, wenn sie zu effektiv wurden, zurückgefahren bzw. in ihren Kapazitäten beschnitten.

Tabelle 12: Akteure und institutioneller Wandel in Peru 1968-2019 – Ökologische Dimension

	<b>Akteure</b>	<b>Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
<b>Frühphase</b> <i>Erste Umweltschutz-institutionen (1968-1990)</i>	(naturwissenschaftlich ausgebildete) technokratische Beamt:innen-Elite  Unternehmer:innen-Elite  zivilgesellschaftliche Akteure	Umweltregulierung nur in spezifischen Bereichen (ONERN, Naturschutzgebiete)	Entwicklungs-staatliche Natur-verwaltung	Natur-beherrschung durch Technologie
<b>Zwischenphase</b> <i>Aufbau eines institutionellen Rahmens für den Umweltschutz (1990-2000)</i>	internationale Akteure  (neoliberale) technokratische Beamt:innen-Elite  multinationale Bergbaukonzerne	umfassende Umweltregulierung (CONAM; Sektor-Regulierungen)	Anpassung an internationale Standards  Anwerben von Investitionen durch Deregulierung	Umwelt-regulierung zur Sicherung wirtschaftlicher Wettbewerbs-fähigkeit
<b>Jüngste Vergangenheit</b> <i>Reform-bemühungen zur Stärkung des Umweltschutzes (seit 2000)</i>	internationale Akteure  zivilgesellschaftliche Akteure  (neoliberale) technokratische Beamt:innen-Elite  multinationale Bergbaukonzerne	umfassende Umweltregulierung (Umwelt-ministerium, OEFA; zentralisierte Regulierung)	Anpassung an internationale Standards  Anwerben von Investitionen durch Deregulierung	Umwelt-regulierung zur Sicherung wirtschaftlicher Wettbewerbs-fähigkeit

### 5.3.2. Transformationen in der ökologischen Dimension in Kolumbien: Regionaler Vorreiter des Umweltschutzes

Kolumbien kann im Gegensatz zu Peru als einer der Vorreiter-Staaten in Lateinamerika betrachtet werden, was die Umweltregulierung angeht. Während sich die Neugründung von Umweltregulierungsinstitutionen durch das gesamte 20. Jahrhundert ziehen, verfügt Kolumbien spätestens seit den 1990er-Jahren über einen vergleichsweise starken Umweltschutz. Nichtsdestotrotz wurde dieser seit den 2000er-Jahren zugunsten der extraktivistischen Expansion zurückgefahren.

#### 5.3.2.1. Bis 1974: Aufbau erster Umweltschutzinstitutionen

Auch in Kolumbien herrschte bis weit ins 20. Jahrhundert die Vorstellung, die Natur und ihre Ökosysteme seien technologisch beherrsch- und kontrollierbar. Man ging allgemein davon aus, dass natürliche Ressourcen für menschliche Bedürfnisse in ausreichendem Maße verfügbar seien, weshalb keine staatliche Kontrolle der Naturnutzung als notwendig erachtet wurde (Guete 2016: 16). Im Laufe des frühen 20. Jahrhunderts kam es dennoch zu einer Reihe von institutionellen Entwicklungen im Bereich der Naturverwaltung – besonders in der Forstgesetzgebung. 1908 markiert die Gründung des ersten Vorläufers einer Naturschutzbehörde in Kolumbien, dem *Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales*<sup>165</sup>. Die Organisation, die dem *Ministerio de Obras*<sup>166</sup> unterstand, war mit der Verwaltung der Wälder betraut. 1936 verbot die *Ley 200* das Abholzen von Wäldern, die wichtige Wasserquellen schützen. Dieser Schutz wurde 1942 ausgeweitet (Mena Rodríguez 2013: 104f.). Mit dem nationalen Biosphären-Reservat von Macarena wurde 1948 ein erstes Naturschutzgebiet ausgewiesen. 1960 wurde La Cueva de los Guácharos zum ersten Nationalpark ernannt (Guete 2016: 17f.).

In den 1950er-Jahren entstand der Bedarf an einer lokalen Verwaltung der hydrischen Ressourcen sowie am Ausbau lokaler Wasserinfrastruktur zur Verbesserung der industriellen Landwirtschaft. Regionale Eliten erhofften sich davon eine Initialzündung für wirtschaftliche

---

<sup>165</sup> Abteilung für Brachflächen und Nationale Wälder

<sup>166</sup> Ministerium für ‚Bauarbeiten‘

Entwicklung im ländlichen Raum. 1954 gründeten sie im Valle del Cauca eine regionale Entwicklungsgesellschaft, die sie nach dem Vorbild der US-amerikanischen *Tennessee Valley Authority* zur Zeit des *New Deals* gestalteten. Mit dem Aufbau der *Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca* erfolgte der Anstoß für ein System departamentaler Umweltverwaltung durch die *Corporaciones Autónomas Regionales* (CAR), das in ganz Kolumbien kopiert wurde (Orihuela 2018b: 17f.).

1952 wurde im Landwirtschaftsministerium die Abteilung für natürliche Ressourcen etabliert. Sie begann als erste Behörde mit der Verwaltung der nationalen Rohstoffe (Mena Rodríguez 2013: 105). Mit dem *Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente*<sup>167</sup> (INDERANA) entstand 1968 der Prototyp einer nationalen Umweltschutzbehörde. Das INDERANA übernahm die Erfassung und Verwaltung aller nationalen natürlichen Ressourcen und führte Forschungsarbeiten durch. Administrativ war es dem Landwirtschaftsministerium untergeordnet (Mena Rodríguez 2013: 104ff.).

Mitte des 20. Jahrhunderts fand in Kolumbien demnach ein Normenwechsel statt: Gesellschaftliche Naturverhältnisse wurden nicht länger sich selbst überlassen, sondern sollten im Zuge einer entwicklungsstaatlichen Modernisierung nun unter die staatliche Verwaltung gebracht werden. Gleichzeitig hielten auch erste konservatoristische Bestrebungen Einzug in die Diskurse und führten zur Etablierung erster Naturschutzzonen.

#### 5.3.2.2. Aufbau einer allgemeinen Umweltregulierung 1974-1991

Mit einem allgemeinen Umweltschutzgesetz (*Decreto 2811*) reagierte die erste Regierung nach dem *Frente Nacional* unter Präsident Alfonso López (1974-1978) im Jahr 1974 auf die UN-Konferenz in Stockholm, die zwei Jahre zuvor stattgefunden hatte. Dabei handelte es sich um das erste Gesetz dieser Art in Lateinamerika (Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 49). Es sollte sich zum Vorbild für weitere Staaten in der Region entwickeln (Orihuela 2014: 246). Mit der Etablierung des Gesetzes wurden nicht nur allgemeine Beschränkungen auf gesetzlich erlaubte Umwelteinflüsse festgelegt. Ebenso wurde auch die Entstehung eines landesweiten Systems von Nationalparks geplant. Die neue Gesetzgebung verlangte allgemein die

---

<sup>167</sup> Nacionales Institut für erneuerbare natürliche Ressourcen und die Umwelt

Durchführung einer EIA vor großen Infrastrukturprojekten<sup>168</sup> – darunter auch Bergbauprojekten. Die konkrete Durchsetzung des Umweltschutzgesetzes blieb allerdings weitestgehend unregelt, woraus sich eine Vielzahl von Unklarheiten über behördliche Zuständigkeiten ergab. Hieraus entstanden Schlupflöcher. In den meisten Teilen des Landes übernahm das INDERANA die Durchsetzung der Normen – mit Ausnahme der Departamentos, die über CAR verfügten<sup>169</sup>, wo die Aufgabe von diesen auf departamentaler Ebene übernommen wurde (Guete 2016: 17f.; Uribe 2005: 7f.).

Ende der 1970er-Jahre folgten weitere Umwelt-Bestimmungen, wie etwa die Regelung in Bezug auf Binnengewässer (*Decreto 1541 de 1978*), die Regelung des Artenschutzes (*Decreto 1681 de 1978*), die Regelung der maritimen Ressourcen (*Decreto 1877 de 1979*) sowie das allgemeine Hygiene-Gesetz (*Ley 9 de 1979*) (Ninio 1999: 411). 1980 hielten Umwtdelikte Einzug ins Strafrecht. Dazu zählten illegale Abholzungen in Schutzgebieten oder das unerlaubte Einführen von Giftstoffen in die Umwelt. Zumindest in den Frühjahren kam diese Regelung allerdings nie zum Einsatz, was sich auf eine allgemeine Unkenntnis unter der Bevölkerung und den Strafverfolgungsbehörden sowie allgemein hohe Zugangsbarrieren zum Rechtssystem zurückführen lässt (Uribe 2005: 19). 1984 wurde das Umweltschutzgesetz durch ein Gesetz zur Regulierung der Wasserqualität verstärkt (*Decreto 1594*). Die Kontrollen führten INDERANA und die CAR durch (ebd.: 7f.).

Das *Departamento Nacional de Planeación*<sup>170</sup> (DNP) verwaltete die Umweltschutzbehörden und regelte deren Finanzierung sowie die technische Koordinierung (ebd.). Viele Akteure des Umweltschutzes unterlagen dabei internen Interessenkonflikten. So etwa die CAR, die einerseits mit dem Ausbau und Betrieb der lokalen Wasser- und Elektrizitätsinfrastruktur betraut waren, während sie andererseits effektiven Umweltschutz durchsetzen sollten (ebd.: 16). Ähnliches galt für Bereiche, in denen sektorspezifische Akteure für die Durchsetzung der Normen zuständig waren. So auch im Bergbau: Dort übernahm das Bergbauministerium selbst die Überprüfung der Umweltstandards, wodurch es einem ständigen Interessenkonflikt ausgesetzt war (ebd.: 8f.). Im Bergbau erfolgte mit der gesetzlichen Neuregelung von 1988 (siehe 5.2.2.2) erstmals eine bedeutende Einschränkung bei der Vergabe von Konzessionen:

---

<sup>168</sup> In der Praxis wurden diese dennoch sehr selten verlangt. Nötig waren sie nur für Infrastruktur- und Bergbauprojekte mit „signifikanten“ Umweltfolgen, was Spielraum für Interpretation ließ (Uribe 2005: 10).

<sup>169</sup> Zu diesem Zeitpunkt waren das vor allem die dichter besiedelten und ökonomisch weit entwickelten Zonen des Landes (Uribe 2005: 7f.).

<sup>170</sup> Nationale Planungsabteilung

Naturschutzzonen sowie bestimmte Gebiete, die der Landwirtschaft vorbehalten waren, sollten vom Bergbau ausgeschlossen werden (Duarte 2012: 20).

Mit der *Ley 472* hatten ab 1988 kolumbianische Bürger:innen die Möglichkeit, über die *acción popular* Kollektivklagen einzureichen. Umwelt-NGOs begannen fortan dieses Instrument rege zu nutzen und gegen Verstöße von Umweltnormen Klagen einzureichen (Uribe 2005: 19). Zivilgesellschaftliche Umweltgruppen begannen bereits ab Ende der 1970er-Jahre mit der Verbreitung von Umwelt-Bildungsprogrammen. Auch das INDERANA stärkte ‚grüne‘ Bildungsinitiativen ab den 1980ern und förderte landesweit die Gründung kommunaler „Grüner Räte“<sup>171</sup> (ebd.: 11f.).

So lässt sich über den Zeitraum ab 1974 sagen, dass seinerzeit schrittweise ein formaler umfassender Umweltschutz entstand, der in der Praxis jedoch noch einige Mängel aufwies. Diese institutionellen Entwicklungen wurden allerdings weiterhin ‚von oben‘, also von zentralstaatlichen Akteuren und politischen Eliten initiiert, auch wenn zivilgesellschaftliche Akteure durchaus ihren Teil dazu beisteuerten. Marginalisierte Gruppen, wie etwa die in den Nationalparks und Schutzgebieten lebenden indigenen Bevölkerungen, blieben jedoch von jeglichen Entscheidungen ausgeschlossen (Uribe 2005: 16)

#### 5.3.2.3. Von der „grünen“ Verfassung zum umfänglichen Umweltschutz-Regime 1991-2002

Mit der Verfassung von 1991 wurden entscheidende Grundlagen für kommende institutionelle Neuerungen des Umweltschutzes in Kolumbien geschaffen. Das Dokument verbrieft umfassende Umweltrechte für die Bevölkerung (detaillierter in 6.3.2.1). In 30 Artikeln finden „Umwelt“ oder „Ökologie“ Erwähnung. Die Verfassung zählte zu diesem Zeitpunkt zu den „grünsten“ Grundgesetzen der Welt (Ninio 1999: 409). Zu diesem Ergebnis hatte unter anderem die Informationsarbeit technokratischer Beamt:innen des INDERANA und des DNP beigetragen, die die Arbeitsgruppen der Verfassungsgebenden Versammlung im Vorfeld ausführlich über ökologische Themen informiert hatten (Uribe 2005: 27). Die Verfassung spricht den kolumbianischen Bürger:innen weitreichende Umweltrechte zu. Die juristische

---

<sup>171</sup> *Consejos Verdes*; der Erfolg dieser Initiativen zeigte sich unter anderem darin, dass bis 1992 über die Hälfte aller Kommunen in Kolumbien einen solchen Rat eingerichtet hatten (Uribe 2005: 12).

Garantie der Umweltrechte hielt jedoch nur kurz an und wurde bald schon durch das Verfassungsgericht eingeschränkt. Das Gericht entschied, dass Umweltrechte weiterhin lediglich als kollektive Rechte zu gelten haben, weshalb sie nicht durch die individuelle Verfassungsklage der *acción de tutela* gedeckt seien, sondern weiterhin nur durch die *acción popular* eingeklagt werden könnten (SU-67/93) (Ninio 2009: 414).

1993 erfolgte mit der *Ley 99* ein weiterer Meilenstein im Aufbau der kolumbianischen Umweltschutzinstitutionen: In Folge der UN-Klimakonferenz in Rio de Janeiro 1992, an der eine Vielzahl kolumbianischer Regierungsmitglieder teilgenommen hatte, setzte die Regierung eine grundlegende Reformierung der Umweltgesetzgebung in Gang. Vertreter:innen des Landwirtschaftsministeriums, INDERANA und des DNP fertigten einen Gesetzentwurf und konsultierten dabei – wie von der Verfassung gefordert – ein breites Spektrum von Akteuren aus Staat (nationale, departamentale und kommunale Ebene), Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Besonderer Widerstand kam während der Verhandlungen aus dem Bergbausektor, dem die neu ausgearbeiteten Umweltvorschriften zu weit gingen und der die Folgen einer Kontrolle durch einen autonomen und sektorfremden Akteur fürchtete (Uribe 2005: 31f.). Das neue Umweltgesetz etablierte schließlich ein nationales System der Umweltregulierung – das *Sistema Nacional Ambiental*. Es sah die Koordinierung der Umweltregulierung zwischen einer Vielzahl von Akteuren vor: Dazu zählten ein neu zu gründendes Umweltministerium, wissenschaftliche und technische Institute, die das Ministerium beraten sollten, der Nationale Umweltrat, der aus Vertreter:innen der verschiedenen Wirtschaftssektoren sowie Indigenen-Gruppen, NGOs und Universitäten zusammengesetzt wurde, und die CAR (Ninio 1999: 412f.). Die Zahl Letzterer wurde von 18 auf 34 erhöht, sodass diese nun das gesamte kolumbianische Territorium abdecken konnten. Auch wurde ihre Struktur verändert, wodurch ihnen mehr administrative Autonomie zukam (genauer in 6.3.2.2) (Uribe 2005: 24). Mit der Einrichtung des Umweltministeriums Anfang 1994 war die Auflösung des INDERANA verbunden (ebd.: 39). In den 1990er-Jahren wurden auch Umweltlizenzierungsverfahren standardisiert. Mit der *Ley 99 de 1993* war die Zusammensetzung der EIAs und ihr Einsatz erstmals klar definiert worden. Auch mussten sie von nun an transparent und unter Einbeziehung öffentlicher Anhörungen erfolgen (Uribe 2005: 26). 1994 wurden durch das *Decreto 1753* zunächst allgemein Umweltlizenzen für Infrastrukturprojekte verlangt<sup>172</sup> und 1996 durch das *Decreto*

---

<sup>172</sup> Die Verfahren und Richtlinien zur Erlangung von Umweltlizenzen wurden mit der Zeit allerdings durch immer neue Ausnahmeregelungen „flexibilisiert“ (Mena Rodríguez 2013: 107).

501 spezifisch solche für Bergbauprojekte (Mena Rodríguez 2013: 107; Duarte 2012: 21). Das Bergbaugesetz 2001 (siehe 5.2.2.3) verlangte allerdings keine EIA mehr für die Explorationsphase von Bergbauprojekten. Diese waren nun erst ab der Abbauphase notwendig (ABColumbia 2012: 8). Konzessionen im Bergbausektor wurden ab 1999 durch das dem Bergbauministerium unterstehenden *Instituto de Investigación e Información Geocientífica Minero Ambiental y Nuclear*<sup>173</sup> (INGEOMINAS) vergeben (Duarte 2012: 24). In der Praxis garantierte die Behörde jedoch kaum eine effektive Regulierung und kämpfte mit Korruptionsproblemen.<sup>174</sup>

Die Phase nach der Verabschiedung der Verfassung von 1991 ging mit einer deutlichen Ausweitung der Umweltregulierung einher. Bei diesen Prozessen wirkten stärker als zuvor zivilgesellschaftliche Akteure mit. Zudem bemühten sich auf Umweltschutz spezialisierte technokratische Beamten:innen im DNP und INDERANA für eine Verbesserung bestehender Regelungen. Die neuen Institutionen wurden partizipativer und transparenter gestaltet als ihre Vorgänger. Auch waren die Zuständigkeiten der staatlichen Umweltschutzakteure nun deutlich verteilt. Dennoch regte sich bald Widerstand aus dem Bergbausektor, dem die Vorschriften zu umfangreich erschienen.

#### 5.3.2.4. Seit 2002: Schwächung der Umweltregulierung zugunsten einer gesteigerten Extraktion

Unter der Regierung Uribe gerieten Umweltfragen ins Hintertreffen und staatliche Umweltschutzakteure wurden deutlich geschwächt (Guete 2016: 22). 2002 präsentierte sie dem Kongress Pläne, die CAR stärker unter die Kontrolle der Zentralregierung zu stellen, was letztlich jedoch am Widerstand regionaler Eliten sowie von Teilen des Parlaments scheiterte

---

<sup>173</sup> Geowissenschaftliches Forschungs- und Informationsinstitut für Bergbau und Kerntechnologie

<sup>174</sup> Interview Galvis: „Also in der Bergbaupolitik und dem gesetzlichen Rahmen war alles komplett lax, einschließlich der Rolle dessen, was heute die Agencia Nacional de Minería macht, das ist die nationale Autorität im Bergbausektor, das machte damals etwas, was sich INGEOMINAS nannte und das war eine Fassadenorganisation, die Bergbautitel verschenkte. Es kamen sogar riesige nationale Korruptionsfälle raus, denn sie verkauften die Bergbautitel einfach.“ / *Entonces en política minera y el marco jurídico era completamente laxo, inclusive el rol que hoy hace la Agencia Nacional de Minería, que es la autoridad nacional minera, hacía algo que se llamaba INGEOMINAS y eso fue una vaina que regalaban títulos. Inclusive se escapó temas de corrupción grandísimos en el país porque vendían los títulos.*

(Mena Rodríguez 2013: 107). 2003 legte Uribe in einem Reformprozess das Umweltministerium mit den Ressorts Wohnungswesen und ländliche Entwicklung zusammen, wodurch die Autonomie des Umweltressorts beschnitten wurde. Dies ging mit einer deutlichen Reduzierung der finanziellen Mitteln einher (ebd.: 111ff.).<sup>175</sup> Umstrukturierung und Reformversuche waren Teil von Uribes Austeritätspolitik, bei der Regierungsausgaben in der öffentlichen Verwaltung deutlich gesenkt werden sollten (Uribe 2005: 67).

Im Bergbausektor stieg die Zahl der Konzessionen deutlich an (siehe 5.2.2.3), wobei auch in eigentlich geschützten Gebieten Bergbautitel vergeben wurden.<sup>176</sup> Ab 2009 begannen das Bergbau- und das Umweltministerium eine großangelegte, mehrjährige Studie, um Kolumbiens Schadstoffe aus dem Bergbau zu registrieren – eine Evaluierungsarbeit, wie sie vorher nie durchgeführt worden war (Saade 2014: 17). Im Jahr 2010 ergänzte die *Ley 1382* die Umweltregulierungen des Bergbaugesetzes. Das Gesetz betonte unter anderem, dass die ökologisch wertvollen Páramos<sup>177</sup> vom Bergbau auszunehmen sind, obwohl für diese Gebiete bereits Konzessionen existierten (Duarte 2012: 27). Das Verfassungsgericht erklärte in einem späteren Urteil (*C-035/2016*), dass die vor der *Ley 1382* erteilten Konzessionen in Páramo-Zonen ungültig seien (Bastida & Bustos 2017: 249).

Unter Santos wurde 2011 das Umweltministerium wieder als Ministerium mit eigenständigem Ressort etabliert, das nun auch den Bereich der „nachhaltigen Entwicklung“ mit beinhaltet. Dennoch hielten Beobachter:innen die Behörde für nachhaltig geschwächt.<sup>178</sup> Im Zuge der

---

<sup>175</sup> Interview mit Rodrigo Negrete (Ex-Mitarbeiter im kolumbianischen Umweltministerium) am 15.03.2021 per Videotelefonie: „[D]ie Umwelt wurde zur dritten Priorität, denn es ist wichtiger, ländliche Gemeinden mit Trinkwasser und Wohnungen zu versorgen, und den Leuten ist es wichtiger Trinkwasser zu haben, als einen Berg zu beschützen, denn der Berg ist für sie wertlos, er bedeutet ihnen nichts; die Mittel für die Umwelt gingen also zurück, das war katastrophal unter der Uribe-Regierung.“ / *[E]l ambiente pasó a un tercer plano porque, por supuesto, es más importante llevar el agua potable a las comunidades y la gente le importa más tener agua potable en su casa a proteger un cerro porque ese cerro no le vale nada, no le importa nada, y tener vivienda; entonces, los recursos de ambiente disminuyeron, eso fue desastroso en el gobierno de Uribe.*

<sup>176</sup> Interview Galvis: „[E]s war ein anderes Szenario, weil die Regulierung komplett lax war, anfangs vergaben sie Titel ohne die Überlappung von Gebietsplanungen zu beachten. Es gibt immer noch Bergbautitel in Nationalparks, in Paramos, Feuchtgebieten.“ / *[E]ra otro escenario porque la regulación era completamente laxa, [...] o sea primero otorgaban títulos sin tener en cuenta, por ejemplo la superimposición de zonas. Todavía hay títulos en parques nacionales, en páramos, humedales.*

<sup>177</sup> Páramos sind eine Art von Hochmooren (3.500-4.500m), die spezifisch in der Andenregion vorkommen. Die meisten dieser seltenen Ökosysteme befinden sich in Kolumbien – einige wenige auch in Nordperu. Als natürliche Wasserspeicher spielen sie eine zentrale Rolle im hydrischen Kreislauf des Landes.

<sup>178</sup> vgl. Interview Negrete

Neustrukturierung wurde die *Autoridad Nacional de Licenciamiento Ambiental*<sup>179</sup> (ANLA) als zentrale Umweltkontrollbehörde Kolumbiens gegründet.<sup>180</sup> Sie übernahm die Aufgabe der Umweltlizenzierung vom Umweltministerium und sollte die Informationsarbeit im Zuge der Verfahren verbessern (Roa-García & Dietz 2020: 7).

Die Priorisierung des Bergbaus im Entwicklungsplan 2010-2014 (siehe 5.2.2.4) wurde durch das Ausschreiben bestimmter Zonen als strategische Bergbauregionen im Jahr 2012 untermauert (ABColumbia 2012: 5f.). Lizenzierungsverfahren wurden mit der Zeit nachhaltig geschwächt, indem man das Verfahren deutlich beschleunigte.<sup>181</sup> 2015 wurde mit der *Ley 1753* ein Gesetz vorgelegt, das die CAR im Falle eines Projektes von „nationalem Interesse“ entmachten und die Kompetenzen der ANLA zuschreiben sollte. Das Verfassungsgericht erklärte dieses Vorhaben allerdings als unzulässig (*C-035 de 2016*) (Contraloría 2017: 16ff.). Das Bergbauministerium bekam ebenfalls neue Strukturen: Für den Bergbau war nun ein eigenes Vizeministerium zuständig, und mit dem Aufbau der ANM (siehe 5.1.2.5) wurde INGEOMINAS 2014 durch eine in der Praxis deutlich effektivere Behörde ersetzt.<sup>182</sup>

Seit 2016 bietet der Friedensvertrag durch seinen territorialen Ansatz und die Festschreibung nachhaltiger Entwicklungskonzepte neue Grundlagen für eine Ausweitung von Umweltrechten. Auch wenn das Dokument bislang keine konkreten rechtlichen Folgen für die Umweltgesetzgebung hatte, wurden die Extraktivismus-kritischen Diskurse der FARC während der Friedensverhandlungen von Akteuren des Bergbausektors äußerst kritisch gesehen. Zudem blieben Interessenvertreter:innen des extraktiven Sektors – im Gegensatz zu anderen Vertreter:innen der Privatwirtschaft – von den Verhandlungen in Havanna ausgeschlossen (vgl. Segura & Mechoulam 2017: 14).<sup>183</sup>

Festzuhalten ist, dass ab der Amtszeit Uribes die Zentralregierung beständig versuchte, den Handlungsspielraum der staatlichen Umweltregulierungsakteure zu schwächen, da diese der geplanten Expansion extraktiver Aktivitäten im Weg standen (siehe 5.2.2.3). Somit fand eine

---

<sup>179</sup> Nationale Autorität für Umweltlizenzierung

<sup>180</sup> vgl. Interview mit Juan Carlos Méndez Beltrán (Koordinator für Bürgerbetreuung bei der ANLA) am 07.09.2021 schriftlich

<sup>181</sup> vgl. Interview Negrete

<sup>182</sup> vgl. Interview mit Martha Amorocho (Koordinatorin der öko-sozialen Arbeitsgruppe der ANM) am 28.07.2021 per Videotelefonie

<sup>183</sup> vgl. Interview Zamora

graduelle Aushöhlung bestehender Regulierungen statt, die unter Santos durch die Neugründung von Regulierungsorganen nur kleine Korrekturen erfuhren. Das Friedensabkommen, das – zumindest auf dem Papier – Umweltthemen und nachhaltige Entwicklungsziele erneut in den Vordergrund rückte, zeigte in der Praxis bisher wenig Wirkung.

Tabelle 13: Akteure und institutioneller Wandel in Kolumbien 1974-2019 – Ökologische Dimension

	<b>Akteure</b>	<b>Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
<b>Frühphase Aufbau einer allgemeinen Umwelt- regulierung 1974-1991</b>	internationale Akteure (UN-Konferenz 1972)  Zentralregierung  politische/ Ökonomische Eliten  zivilgesellschaftliche Akteure	umfassende Umweltregulierung (INDERANA; CAR)	Anpassung an internationale Standards  Entwicklungsstaatliche Raumplanung unter Berücksichtigung von Umweltstandards	Naturbeherrschung durch Technologie  Konservatismus in bestimmten Bereichen
<b>Zwischenphase Von der 'grünen' Verfassung hin zum umfänglichen Umweltschutz- Regime 1991-2002</b>	internationale Akteure (UN-Konferenz 1992)  Zentralregierung  technokratische Beamt:innen-Elite (in INDERANA & DNP)  politische/ Ökonomische Eliten  zivilgesellschaftliche Akteure	umfassende Umweltregulierung (Umweltministerium; CAR)	Anpassung an internationale Standards	Umweltrechte der Bevölkerung
<b>Jüngste Vergangenheit seit 2002</b>	Zentralregierung  politische/ ökonomische Eliten	umfassende Umweltregulierung (Umweltministerium; CAR; ANLA)	Anwerben von Investitionen durch Deregulierung	Umweltregulierung im Einklang mit Extraktivismus

### 5.3.3. Vergleich der Transformationen in der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien

Während in der politisch-partizipativen sowie der polit-ökonomischen Dimension klare *critical junctures* erkennbar sind, bei denen ein rapider institutioneller Wandel in kurzen Perioden stattfand, vollzieht sich in der ökologischen Dimension ein gradueller institutioneller Wandel über längere Zeiträume. Die hier dargestellten Transformationen erscheinen eher als ein Aufbauprozess von Institutionen in einem Bereich, in dem vorher keine formellen Regelwerke existierten, und weniger als ein Wandlungsprozess per se. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums Mitte des 20. Jahrhunderts zählten beide Staaten nur vereinzelte Institutionen, die gesellschaftliche Naturverhältnisse als gesondertes Feld regulierten; Anfang des 21. Jahrhunderts sind diese Regelwerke sowohl in Peru als auch Kolumbien umfangreich ausgeprägt.

Dennoch gestaltete sich der Wandel in beiden Staaten zeitlich versetzt: Peru verfügte bis in die 1990er-Jahre noch kaum über formelle Umweltschutzinstitutionen. Erst dann folgte eine umfangreiche Gesetzgebung und der Aufbau neuer Behörden – ein Prozess, der in den 2000er-Jahren weitergeführt wurde. Dies ging mit einem langsamen Normenwandel einher – weg von einer entwicklungsstaatlichen Rationalität der Naturbeherrschung hin zu der Auffassung, dass moderner Umweltschutz im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit notwendig sei. Dementsprechend wurde die Regulierung so stark wie nötig, aber so schwach wie möglich gestaltet.

Sehr viel früher lassen sich in Kolumbien Umweltschutzinstitutionen beobachten. In den frühen 1970er-Jahren existierte dort bereits eine umfangreiche entwicklungsstaatliche Regulierung der natürlichen Ressourcen. Anfang der 1990er-Jahre erfolgte schließlich der Aufbau eines relativ starken Rahmenwerks, das eine intakte natürliche Umwelt auch als grundrechtliches und normativ wertvolles Element begreift. Damit wurden die Institutionen allerdings zum Hindernis für die Bemühungen der Uribe- und Santos-Regierungen in den 2000er- und 2010er-Jahren, neue Investitionen im extraktiven Sektor anzuwerben. Dementsprechend fand in der Folgezeit eine Schwächung formeller Institutionen und die Verhinderung einer Implementierung effektiver Umweltschutzpraktiken statt. Die sozial-ökologischen Aspekte des Friedensvertrags erscheinen da lediglich als abstrakt normativer Fingerzeig.

Ein institutioneller Aufbau-Prozess vollzog sich also in beiden Fällen graduell über mehrere Jahrzehnte – in Peru von den 1990er- bis in die 2000er-Jahre, in Kolumbien von den 1970er- bis in die 1990er-Jahre – und ging mit einer Schichtung (*layering*) der Institutionen einher (vgl. Mahoney & Thelen 2009: 15f.). Orihuela & Paredes (2017), die den Aufbau der Umweltschutzinstitutionen in Peru in einer eigenen Studie untersuchten, nennen den Prozess darüber hinaus „*fragmented layering*“, da diese Prozesse oft eine unklare Aufgabenteilung und ineffektive Akteure hinterließen. Zu bestehenden Institutionen kamen neue hinzu. Beispiele wie der CONAM und das darauffolgende Umweltministerium in Peru, aber auch das INDERANA und das Umweltministerium in Kolumbien zeigen jedoch auch institutionelle Verdrängungsprozesse. Am Fall der CAR in Kolumbien lässt sich zudem ein dritter Wandlungsmodus ausmachen (siehe 2.2.2): den einer institutionellen Konversion, weg von klassischen Entwicklungsgesellschaften hin zu regionalen Umweltregulatoren.

Auffallend ist der Unterschied zwischen den verantwortlichen Akteuren, die die institutionellen Neuerungen forcierten. In Peru bauten staatliche Akteure den Umweltschutz auf, um einer Wettbewerbsfähigkeit und den Erwartungen internationaler Investor:innen und Unternehmen zu entsprechen. So sollte zumindest der Anschein entstehen, internationale Umweltstandards seien garantiert worden (vgl. Levitsky & Murillo 2009: 120). Während in Peru internationale Organisationen und Akteure aus der Zivilgesellschaft konstant Druck auf staatliche Akteure und gegen den Widerstand ökonomischer Eliten ausübten, waren es in Kolumbien zunächst die politischen und ökonomischen Eliten selbst, die in entwicklungsstaatlicher Manier Institutionen zur Umweltregulierung aufbauten. Jedoch entwickelte sich dabei eine ‚grüne‘ Technokratie innerhalb der Umweltbehörden heraus, die im Einklang mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft eine Umweltschutzagenda vorantrieben. Der inklusive verfassungsgebende Prozess Anfang der 1990er-Jahre und die daraufhin partizipative Gestaltung der Umweltgesetzgebung bezogen viele Akteure mit ein, die an einem starken Umweltschutz interessiert waren. Auf die umfangreiche Umweltregulierung reagierten dann aber ab Anfang der 2000er-Jahren politische und ökonomische Eliten mit einem Zurückdrängen des Umweltschutzes.

Angesichts globaler Normentransformationen der gesellschaftlichen Naturverhältnisse weg vom entgrenzten Wachstum hin zur Idee der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ – manifestiert in internationalen Institutionen, wie UN-Umweltkonferenzen, internationaler Entwicklungszusammenarbeit, internationalen Finanzinstitutionen – bauten Peru und

Kolumbien ihre Umweltschutzinstitutionen auf. Peru ‚hinkte‘ dabei den Entwicklungen meist hinterher und setzte Reformen vor allem deshalb um, damit es im globalen Wirtschaftssystem nicht den Anschluss verliert. Der starke Widerstand lässt sich strukturell aus Perus Tradition als Bergbaunation ableiten, für die eine durch Regulierung möglichst ungehinderte Extraktion notwendig erschien. Kolumbien hingegen wurde zum regionalen Vorreiter. Als dort die Umweltregulierung allerdings zu stark wurde und sich das Land auf einen verstärkten Bergbau-Extraktivismus fokussierte, musste diese wieder abgeschwächt werden, um das Land in diesem Sektor wettbewerbsfähig zu machen.

## **6. Akteursanalyse: Bergbau, Institutionen und sozial-ökologische Konflikte in Peru und Kolumbien**

In der historisch-vergleichenden Analyse wurde herausgearbeitet, wie sich die heutigen Institutionen des peruanischen sowie des kolumbianischen Bergbau-Extraktivismus in den letzten Jahrzehnten herausgebildet haben. Dabei waren in allen drei Dimensionen umfassende Transformationsprozesse zu beobachten – ein rapider Wandel des institutionellen Settings in der politisch-partizipativen und der polit-ökonomischen Dimension, ein gradueller Wandel in der ökologischen Dimension. Im Zuge der jeweils stattgefundenen Verschiebungen konnten sich neue Akteure etablieren, deren sich widersprechenden Interessen neue Konfliktpotenziale produzierten.

Im folgenden Kapitel soll nun im Rahmen einer Akteursanalyse genauer darauf eingegangen werden, wie die historisch herausgebildeten Institutionen – formelle und informelle – heute das Verhalten der Akteure im Feld des Bergbau-Extraktivismus prägen und wie sie Konflikte zwischen den Akteuren beeinflussen. Die Bearbeitung dieser zwei Analyseschritte soll hier nicht schematisch getrennt, sondern vielmehr miteinander einhergehend erfolgen. Zur Komplexitätsreduktion werden die Akteure als Akteursgruppen betrachtet, die die gleichen Ziele verfolgen und ähnlich handeln. Die Akteure und die sie bestimmenden Institutionen werden auf zwei Ebenen analysiert: im nationalen sowie im lokalen Kontext.

### 6.1. Die politisch-partizipative Dimension des Bergbaus

In der politisch-partizipativen Dimension werden diejenigen Institutionen und Akteure betrachtet, die den Bergbau in einem nationalen Territorium regulieren und verwalten. Zunächst werden die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure sowie die sie bestimmenden Institutionen auf nationaler Ebene dargestellt, bevor auf die Akteursdynamiken auf lokaler Ebene eingegangen wird. Die nationale Ebene der politischen Dimension umfasst den politischen Prozess, der der Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Bergbau zugrunde liegt, während sich die Untersuchung der lokalen Ebene mit den formell oder informell institutionalisierten Partizipationsprozessen bei der konkreten Implementierung von Bergbauprojekten beschäftigt. Schließlich erfolgt im Zuge eines Vergleichs beider Länder

eine tiefgreifende Analyse der Akteursdynamiken sowie der damit einhergehenden Konfliktpotenziale.

#### 6.1.1. Die politisch-partizipative Dimension des Bergbaus in Peru: Protest als Mittel der Partizipation

Das politische System Perus wurde als defekte liberale Demokratie definiert, in der Repräsentationsstrukturen nur eingeschränkt funktionieren (siehe 5.1.1). Formelle partizipative Institutionen sind begrenzt und erfüllen in der Praxis nicht ihren Anspruch.

##### 6.1.1.1. Nationale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru: Herrschaft der Expert:innen

In Peru lassen sich zwei dominierende Handlungsrationaltäten der Akteure in der politischen Dimension ausmachen, die durch jeweils unterschiedliche Sets an Normen bestimmt werden (siehe 5.1 & 5.2). Zum einen sind da die **technokratischen Normen**, die ein rationales Verwalten im Sinne eines orthodoxen Neoliberalismus vorschreiben. Zum anderen finden sich die **demokratischen Normen**<sup>184</sup>, die plurale Mitbestimmung und individuelle Grundrechte priorisieren. Nach welchen Normen sich welche Akteure richten, wird dabei auch durch die formellen Strukturen, in denen sich diese wiederfinden, bestimmt.

Innerhalb der Gruppe der staatlichen Akteure steht grundsätzlich die exekutive Gewalt im Zentrum. Wie in Lateinamerika üblich, verfügt Peru über ein präsidentielles Regierungssystem (vgl. Thiery 2016). In der Praxis führt dies dazu, dass ein Großteil der Regulierung des Bergbaus in Form von Präsidialdekreten unmittelbar von der Regierung ausgeht, wodurch ein transparenter Prozess der Gesetzesgenerierung – wie etwa beim parlamentarischen Verfahren – verhindert wird (Durand 2016: 28) Diese Form des Dekretismus ist in Peru vergleichsweise stark ausgeprägt, da Präsidenten so gut wie nie über

---

<sup>184</sup> Mit dem weiten Begriff ‚demokratisch‘ ist hier ein bestimmtes Set an Normen gemeint, das sich – wie in Kapitel 5.1.1 erarbeitet wurde – auf den normativen Kontext in der Post-Fujimori-Zeit bezieht, in dem eine Großzahl von Akteuren politische Partizipation und die Achtung der Menschenrechte als geteilte Werte akzeptieren.

solide Mehrheiten im Parlament verfügen (vgl. Munck 2010). Die Regierung und ihre jeweiligen Ministerien sind somit die prinzipiellen Initiatoren, Ausfühler und Garanten des extraktivistischen Systems.

Das Interesse von Regierungsakteuren an der Aufrechterhaltung und Förderung des extraktivistischen Modells lässt sich in erster Linie auf ein Interesse am ökonomischen Wachstum sowie an der Bedeutung extraktiver Sektoren für die Staatseinnahmen (detaillierter in 6.2.1) festmachen. Dies hat einerseits strukturelle Ursachen, da gesteigerte Einnahmen den Spielraum der Exekutive vergrößern. Zum anderen wirken die technokratischen Normen der neoliberalen Orthodoxie, die seit den 1990er-Jahren in der peruanischen Politik verankert sind, auf die Amtsträger:innen ein (vgl. Pasco-Font & Saavedra 2001; siehe 5.1 & 5.2).

Der Bergbau erlaubt es dabei, durch Rohstoffexporte nominelles Wirtschaftswachstum zu generieren sowie gleichzeitig Steuereinnahmen zu steigern ohne Einkommen oder Vermögen stark zu besteuern und letztlich ohne Defizit die Staatsausgaben steigern zu können. So bescheinigt ein starker Bergbausektor der Regierung nominell wirtschaftspolitischen Erfolg, ohne dass diese eine strukturelle Entwicklung der Wirtschaft vorantreiben muss wie es noch zur Zeit des Staatskapitalismus der 1960er- und 1970er-Jahre der Fall war (siehe 5.2.1.2). Dementsprechend schmückten sich Regierungen mit den Zahlen des peruanischen Wirtschaftswachstums, dem sogenannten ‚*milagro económico peruano*‘<sup>185</sup> seit den 2000er-Jahren, und versuchten daraus politisches Kapital zu schlagen (Ghezzi & Gallardo 2013: 36f.). Das Primat des wirtschaftlichen Erfolgs wird in Wahlkämpfen und öffentlichen Diskursen durch dominante Massenmedien weiter forciert.

In diesem Sinne lässt sich auch die Struktur der Ministerien erklären: Arellano-Yanguas (2008: 18) spricht hier von einer „dualen Bürokratie“ des Staates, in der bestimmte Ministerien, die für das Funktionieren der Ökonomie unentbehrlich sind – wie das Wirtschafts- und Finanzministerium und das Energie- und Bergbauministerium – über die Jahre hinweg ständig professionalisiert und mit neuen Kompetenzen ausgestattet wurden, während andere Ministerien, die nicht den Zielen des Wirtschaftswachstums und der gesteigerten Steuereinnahmen dienen – wie das Umweltministerium und das Kulturministerium – nur beschränkt handlungsfähig sind. Erstere sind somit die Schlüsselministerien, die den Ausbau des Bergbaus vorantreiben, während Letztere, die für die Regulierung und die Garantie politischer Partizipation auf lokaler Ebene zuständig sind,

---

<sup>185</sup> peruanisches Wirtschaftswunder

bewusst marginalisiert werden (ebd.). Das Wirtschaftsministerium als das mit Abstand einflussreichste Ministerium nutzt seinen enormen Einfluss, um direkt gegen Vorhaben der anderen Ministerien vorzugehen, wenn sie seinem Interesse widersprechen (Dargent 2015: 107). Auch im Parlament geht es mit Hilfe eines eigenen Büros für parlamentarische Koordinierung gegen unliebsame Gesetzesvorhaben vor und übt somit Druck auf die Legislative aus (ebd.: 106).

Hinzu kommt der personelle Aufbau der peruanischen Ministerialbürokratie: Statt einer politischen Klasse von Berufspolitikern dominieren hier technokratische „Expert:innen“ (siehe 5.1 & 5.2). Dies führt auch über Legislaturperioden hinweg zu einer personellen und politischen Kontinuität in den Ministerien. Zwar werden Ministerialposten häufig neu besetzt und es ist üblich, dass es in einer einzigen Amtszeit eines Präsidenten zu zahlreichen Kabinettsumbildungen kommt<sup>186</sup>, nichtsdestotrotz speist sich das Personal aus einem bestimmten Pool gut ausgebildeter Beamt:innen ohne Parteimitgliedschaft<sup>187</sup>, die sich keiner demokratisch legitimierten Agenda verpflichtet fühlen und neoliberalen technokratischen Normen folgen (vgl. Dargent 2015: 101). So wurden grundlegende Politikwechsel in den letzten Jahrzehnten verunmöglicht, da technokratisch geprägte Beamt:inneneliten aktiv darum bemüht sind, das neoliberale Modell beizubehalten (Vergara & Encinas 2016: 176). Kommt es zum Konflikt zwischen gewählten politischen Vertreter:innen und den technokratisch-geführten Ministerien, gehen Letztere in der Regel als Sieger daraus hervor, da sie mit ihrer Fachkompetenz über eine vorteilhafte Machtressource verfügen (ebd.: 161). Vielmehr als Berufspolitikern treten diese Expert:innen als *policy makers* auf und genießen gegenüber den gewählten Volksvertreter:innen ein erhebliches Maß an Autonomie – eine These, die Dargent (2015) stark macht.

Die technokratischen Expert:innen treten laut Dargent (2015: 26 ff.) nicht, wie oft argumentiert, als „Agent:innen“ internationaler Finanzinstitutionen auf. Auch seien Expert:innen keine direkten Vertreter:innen von Unternehmensinteressen, obschon eine gewisse personelle Nähe manchmal durchaus besteht (ebd.: 30). Stattdessen sieht Dargent zwei Hauptgründe für die Dominanz von Expert:innen in der peruanischen Politik: erstens die gesteigerte Komplexität von politischen Feldern und von Fachkompetenz, die für deren

---

<sup>186</sup> So hatte beispielsweise Ollanta Humala (2011-2016) allein insgesamt sieben verschiedene Kabinette, Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) hatte zwei und Martín Vizcarra (2018-2020) fünf.

<sup>187</sup> Von 19 Wirtschaftsminister:innen zwischen den Jahren 2000 und 2019 war lediglich einer Mitglied der Regierungspartei (vgl. Dargent 2015: 101; MEF 2022 – eigene Berechnung).

Bearbeitung notwendig ist; zweitens die Bedeutung von Informationen und Wissen als Machtressourcen (ebd.: 36). Dementsprechend profitieren peruanische Amtsträger:innen, denen es oft an einer in der Bevölkerung verankerten politischen Basis fehlt, von einem durch Expert:innen geleiteten technokratischen Apparat und werden durch diesen gleichzeitig in ihrer Verantwortung als Entscheidungsträger:innen entlastet (ebd.: 43). Merino (2019: 8) sieht hier dennoch eine gewisse Nähe zwischen technokratischen und ökonomischen Eliten:

*„Top public officials usually come from elite private universities, live in the same neighbourhoods, share the same economic and social circles, and have strong ties to the private sector. These characteristics are assumed to be good because private success is widely considered to be an indicator of public management skills. [...] A technocracy consisting of people with highly specialised knowledge of state affairs certainly exists in the Peruvian government, but most are mid-level officials, and their main aspiration is to be part of the governing elites.“*

Die relative Autonomie der Expert:innen bedeutet allerdings nicht, dass diese nach eigenem Ermessen handeln können. So führt etwa der Konformitätszwang, der durch die technokratischen Normen im politischen Betrieb herrscht, zum Ausschluss jener Expert:innen, die sich gegen das extraktivistische Modell aussprechen (ebd.: 12). Beispiel hierfür ist das erste Kabinett Ollanta Humalas, in dem Figuren wie der bergbaukritische Ökonom José de Echave das Amt des Vizeministers für Umwelt-Management bekleidete, nur um sich wenige Monate später wieder – im Kontext des Bergbaukonfliktes um das Projekt Conga – zurückziehen zu müssen.<sup>188</sup>

Darüber hinaus konzentriert der politische und strukturelle Zentralismus Perus zusätzliche Macht auf die Akteure der Exekutive. Die Kompetenzen der Regierungen auf regionaler und kommunaler Ebene sind stark begrenzt (detaillierter in 6.1.1.2).<sup>189</sup> Thiery (2016: 150) spricht

---

<sup>188</sup> vgl. Interview Orihuela

<sup>189</sup> Interview mit Javier Jahncke (Direktor der bergbaukritischen NGO *Red Muqui*) am 17.06.2019 in Lima: „Dementsprechend ist dieser Rahmen der Raumplanung [...] fundamental. Es gibt keinen Respekt gegenüber den regionalen Instanzen, der Nationalstaat schreibt vor, er respektiert weder was die lokale Bevölkerung noch die Regionalregierungen über ihre Zukunft, über ihre ökonomischen Aktivitäten sagen. Wir haben dort auch ein großes Problem der Misregierung und des Aufkrotziers von Entscheidungen aus Lima, durch den Zentralismus aus Lima.“ / *Entonces, ese marco de ordenamiento territorial [...] es fundamental. En la medida que no haya respeto por las instancias regionales, el nacional impone, no respeta lo que dicen las poblaciones locales ni los gobiernos regionales respecto a su futuro, sus actividades económicas. También tenemos un gran problema ahí de desgobierno y de imposición de decisiones desde Lima, desde el centralismo de Lima.*

in diesem Zusammenhang von einem Prozess der „administrativen Dekonzentration“ statt der vielbeschworenen Dezentralisierung. Gleichzeitig sorgt die geografische und polit-ökonomische Zentralisierung auf die an der Küste gelegene Hauptstadt Lima zu einer ‚Entfremdung‘ der Politik von den Problemen, die der Bergbau in den Andenregionen verursacht:

„Es ist kein Lima-Thema. Als nicht-Lima-Thema erzeugt es keinen politischen Druck und unsere Geschichte als Land ist eben fragmentiert. Wir spüren es nicht, weil es nicht die politischen Eliten berührt. [...] Wäre Arequipa die Hauptstadt hätten wir einen ganz anderen Diskurs.“<sup>190</sup> (Interview Orihuela)

Zentrales legislatives Organ Perus ist der Kongress, der seit der Verfassungsreform 1993 nur noch aus einer einzigen Kammer besteht. Hier sind seit der Fujimori-Zeit mehrheitlich Parteien vertreten, die die neoliberal-technokratischen Normen in ihr politisches Handeln übernommen haben oder diese zumindest nicht offen anfechten. Die fujimoristische *Fuerza Popular*, zum Untersuchungszeitpunkt 2019 (Legislaturperiode 2016-2020) die mit Abstand größte Fraktion des Parlaments, verfolgt in ihrem Wahlprogramm sowie in ihrer legislativen Praxis eine deutliche Ausweitung des Bergbaus (Fuerza Popular 2016). Auch die Regierungspartei *Peruanos por el Cambio*<sup>191</sup>, die selbst nur über eine Minderheit im Kongress verfügt, möchte suspendierte Bergbauprojekte reaktivieren und durch Deregulierung neue Investor:innen anwerben (Peruanos por el Cambio 2016). Von den sechs der im Kongress zwischen 2016 und 2020 vertretenen Parteien stellen lediglich der linke *Frente Amplio* sowie vereinzelte indigene Abgeordnete<sup>192</sup> das extraktivistische Wachstumsmodell grundsätzlich infrage, bei gleichzeitiger Betonung umweltpolitischer Themen. Die Partei verweist dabei unter anderem auf die Wahrung der Grundrechte, auf eine intakte Umwelt sowie die Rechte indigener Bevölkerungen. Diese seien durch einen „Raubtier-Extraktivismus“ bedroht (Frente

---

<sup>190</sup> *Es un tema no-limeño. Al ser un tema no-limeño no tiene el peso político y pues nuestra historia de país es fraccionado. No lo sentimos porque no les toca a las élites políticas. [...] Si la capital fuese Arequipa habría otra conversación.*

<sup>191</sup> Nach einer Reihe von Spaltungen und internen Brüchen trat Präsident Martín Vizcarra im Oktober 2019 aus der Partei aus, womit sie de facto keine Regierungspartei mehr war.

<sup>192</sup> vgl. Interview Silva

Amplio 2018). Somit begründet die Partei ihre Position mit den hier als ‚demokratisch‘ definierten Normen.

Im peruanischen öffentlichen Diskurs werden diese Normen allerdings, wenn sie mit den technokratischen Normen, auf denen das vorherrschende neoliberal-extraktivistische Modell beruht, in Konflikt treten, von einigen Akteuren schnell diskreditiert und gezielt in Zusammenhang mit einer vermeintlich gefährlichen und ideologisierten Linken gebracht.<sup>193</sup> Diese diskursive Praxis geht bisweilen direkt mit einer gezielten Kooperation der Bergbauindustrie und politisch rechten Kräften einher.<sup>194</sup> Auch kommt der Vorwurf zum Tragen, okkulte ausländische Kräfte würden extraktivismuskritische Gegendiskurse inszenieren (Arellano-Yanguas 2011: 107).

Neben dem Mangel an kritischen politischen Positionen zum Thema Bergbau leiden die formellen demokratischen Institutionen in Peru an massiven Repräsentationsproblemen. Zwar sind rein formal alle Peruaner:innen zur Partizipation befähigt und die Durchsetzung ihrer politischen Rechte ist de jure garantiert, in der Praxis zeigen sich hier allerdings starke Disparitäten. Hauptproblem ist die Schwäche der politischen Parteien. Bis heute hat sich das Parteiensystem nicht von seiner Fragmentierung während der Fujimori-Regierung erholt. Massenparteien mit hohen Mitgliederzahlen und einem breiten Rückhalt in der Bevölkerung

---

<sup>193</sup> Interview Silva: „Ich glaube, die politische Agenda und die politische Debatte bleiben ein bisschen in den Zeiten des Kalten Krieges verfangen und die Leute wissen nicht, dass die Welt längst über diese Art der Debatte hinweg ist. Und es ist nicht mehr eine Frage von links, rechts oder sowjetischer Block oder Vereinigte Staaten, sondern es gibt viel mehr. Die Kategorie, um Politik zu verstehen hat sich verändert und viele verstehen das nicht. Es wird auch benutzt, zum Beispiel von den eher konservativen [...] mit Verbindung zu Fujimori, sie tendieren dazu, das Gespenst des Terrorismus auf jedwede Infragestellung des ökonomischen Modells anzuwenden.“ / *[C]reo que la agenda política y el debate político [...] se quedaron un poco en los tiempos de la Guerra Fría y no saben que el mundo ya trasciende de este tipo de debate. Y ya no es una cuestión izquierda, derecha o Bloque Sovietico y Estados Unidos sino hay mucho más. Es diferente la categoría para analizar la política y muchos no lo entienden. También lo usan, por ejemplo los partidos más conservadores [...] vinculados al Fujimori, ellos tienden a usar el fantasma del terrorismo para cualquiera cuestión del modelo económico.*;

Interview Jahncke: „Die anderen politischen Räume, zum Beispiel der Linken und so weiter, haben manchmal eine kritischere Position, [...] also gibt es dort auch ein Moment von Auseinandersetzung und Widerstand und sie werden wie Radikale, wie Terroristen behandelt [...].“ / *[L]os otros espacios políticos, por ejemplo de izquierda, etcétera, tienen a veces una posición más crítica, [...] entonces ahí hay una situación también de pugna y de resistencia y se les trata de radicales, de terroristas [...].*

<sup>194</sup> Interview Orihuela: „[E]s gibt bestimmte Firmen mit einer sehr autoritären, sehr fascho-mäßigen Vergangenheit oder etwa auch Gegenwart, aber zum Beispiel das Typische von Southern [Peru Copper Corporation] ist es, diejenigen, die sich ihr widersetzen, als Terroristen zu bezeichnen, das ist typisch für eine gewisse Art von Firma. [...] [D]ie extractive Industrie hängt mit einer radikalen, unternehmerfreundlichen peruanischen Rechten zusammen. / *[H]ay ciertas empresas que tienen un pasado o de repente un presente muy autoritario, muy fachistón, ¿no? O sea hay empresas y empresas, pero por ejemplo lo de Southern eso es terruciar a los que se oponen, eso es típico de un cierto tipo de empresa. [...] [L]a industria extractiva está asociada a una derecha radical empresarial peruana.*

bleiben die Ausnahme bzw. befinden sich kontinuierlich auf dem Rückzug (vgl. Thiery 2016: 169ff.). Politiker:innen stützen sich in der Regel auf personalisierte Wahlbündnisse, die nur wenig bis gar nicht in der Zivilgesellschaft verankert sind.<sup>195</sup> Besonders deutlich wird das an den regionalen Disparitäten. Die Parteiensysteme auf regionaler Ebene unterscheiden sich stark von denen auf nationaler Ebene, sodass hier insgesamt nur wenige Verbindungen zwischen den Instanzen bestehen (vgl. Brandt 2016). Regionalparteien, die meist besser mit lokalen Organisationen vernetzt sind, dürfen wiederum nicht zu nationalen Wahlen antreten, da Parteien hierzu eine nationale Präsenz benötigen.

Auch Probleme bei den Wähler:innenverzeichnissen und das empirische Wahlverhalten erschweren diese Repräsentationsdefizite noch weiter (vgl. Erhard 2010). So stimmen trotz Wahlpflicht viele Wahlbeteiligte bewusst ungültig ab.<sup>196</sup> Indikatoren der Zustimmung zum politischen System erreichen in Peru regelmäßig Tiefstwerte im lateinamerikanischen Vergleich (vgl. Latinobarómetro 2018). Dementsprechend ist das Parlament, auch was seine repräsentative Legitimität angeht, relativ schwach gegenüber der technokratisch geprägten Exekutive. Vielmehr überwiegen hier auch technokratische vor demokratischen Normen.

Den judikativen Akteuren auf nationaler Ebene – dem Verfassungsgericht sowie dem Obersten Gerichtshof – obliegt die Rechtsprechung. Sie sind somit in klassisch demokratische Institutionensysteme eingebunden. Nichtsdestotrotz treten sie faktisch kaum als Gegengewicht zu den anderen Gewalten auf und werden als traditionell schwach bewertet (Thiery 2016: 163). Die Gesetzgebung im Bereich des Bergbaus wird dementsprechend kaum gerichtlich angegriffen. Das Verfassungsgericht agiert in Bergbaukonflikten höchstens zur Rechtsdurchsetzung gegen Formen des zivilen Ungehorsams und weist widerständige lokale Verwaltungen in die Schranken (siehe 6.1.1.2). Gleichzeitig ist das Vertrauen der Bürger:innen in die Justiz sehr gering, genießen sie doch nur begrenzten Zugang zu den Gerichten (ebd.: 164). Trotz demokratischer Einbindung lassen sich in den hohen Gerichten deshalb sowohl demokratische Normen zur Durchsetzung der Grundrechte als auch technokratische Normen zur Durchsetzung des neoliberal-extraktivistischen Wirtschaftsmodells vorfinden.

---

<sup>195</sup> vgl. Interview Silva

<sup>196</sup> So gaben etwa bei den Kongresswahlen 2020 19,5 Prozent der Wähler:innen ungültige Stimmen ab – ein höherer Prozentwert als jede Partei erreichen konnte (ONPE 2022).

Die *Defensoría del Pueblo*, die Ombudsstelle, tut sich im Gegensatz dazu in der Praxis als klar demokratisch geprägter Akteur hervor. Regelmäßig prangert sie Rechtsverstöße von Seiten der Bergbau-Industrie oder Sicherheitskräften in Bergbaukonflikten an. Allerdings kommt ihr nur eine überwachende Funktion der Verteidigung von Verfassungs- und Grundrechten sowie die Aufsicht über die Erfüllung staatlicher Aufgaben gegenüber den Bürger:innen zu. Die Ombudsperson wird vom Kongress mit einer Zweidrittel-Mehrheit für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt und besitzt dieselben Vorrechte wie die Abgeordneten. Das Amt genießt hohes Ansehen bei den Bürger:innen Perus (ebd.: 160).

Die staatlichen Akteure auf nationaler Ebene werden nicht nur durch nationale Institutionen, sondern auch internationale Institutionen (und Akteure) beeinflusst. So werden extraktivistische Strukturen auch ‚von außen‘ verstärkt und gestützt und bilden Teil eines globalen Systems, das weit über den Nationalstaat hinausgeht.<sup>197</sup>

Zunächst einmal bilden hier Freihandelsabkommen formelle Institutionen, die den Rohstoffexport begünstigen. Peru verfügt über 24 bilaterale und multilaterale Abkommen, die seinen Außenhandel bestimmen. Einige der wichtigsten davon sind Abkommen mit der VR China (2010) oder der EU (2013), die zu den größten Außenhandelspartnern gehören (MINCETUR 2022). Ein Novum internationaler Verträge zur Stärkung der Partizipation in der Rohstoffausbeutung bietet das 2018 verabschiedete und von Peru unterzeichnete Escazú-Abkommen. Das von sämtlichen Staaten der Region Lateinamerikas und der Karibik geschlossene Abkommen sieht eine Verbesserung der Transparenz von Planungsprozessen bei Infrastruktur- und extraktiven Projekten sowie einen besseren Schutz für Umweltschützer:innen vor Gewalt und Verfolgung vor (CEPAL 2022). Eine Ratifizierung des Abkommens durch Peru blieb allerdings aus, da die Mehrheit des Parlaments eine Beschneidung der politischen Autonomie des Landes bei Planungsprozessen befürchtete

---

<sup>197</sup> Interview Silva: „Es sind also Phänomene globalen Ausmaßes, beziehungsweise, man kann es als ein globales System betrachten mit lauter Verknüpfungen und klaren Zentren, und einer Peripherie. In Lateinamerika sind wir darauf spezialisiert, Primärgüter zu verkaufen, dementsprechend ist es sehr schwierig da herauszukommen, aber es hängt auch von internationalen Abkommen ab, also es ist nicht etwas, das nur Peru oder Brasilien, Argentinien, Chile probieren, also nicht einmal, wenn es gelingen würde ganz Lateinamerika zu vereinigen, es würde dann immer noch viel kosten, um die Tendenzen zu verlagern, glaube ich.“ / *Entonces son fenómenos de alcance global, o sea visto como un sistema global con tantas interconexiones y claros centros, y periferia. Nosotros somos especializados en Latinoamérica en vender materiales primas, entonces, salir de eso es súper fuerte, pero depende también de acuerdos internacionales, o sea no- no es algo que intenta sólo de Perú o de Brasil, Argentina, Chile, o sea ni siquiera yo creo inclusive si se logra a unir Latinoamérica le costaría mucho todavía mover digamos las tendencias.*

(Miranda 2020). Das Escazú-Abkommen stand dabei im Widerspruch zu den technokratischen Normen.

Internationale Akteure wie die Weltbank fördern Institutionen mit Fokus auf die Stärkung privater Initiativen und Marktkräfte. Doch hat diese Beeinflussung geringere Effekte als meist angenommen wird. Formal geht die Initiative zur Kooperation mit internationalen Finanzinstitutionen immer von jeweiligen nationalen staatlichen Akteuren aus.<sup>198</sup> Dabei vergeben Weltbank oder IWF Kredite auf Anfrage, die an bestimmte Bedingungen geknüpft sind (*policy based lending*). Zu diesen Bedingungen gehören bei kleineren Projekten Sozial- und Umweltstandards,<sup>199</sup> bei größeren Krediten gelten Standards des freien Marktes, was insgesamt zu einer Stärkung neoliberaler Institutionen führt. Darüber hinaus werden einzelne extraktive Projekte gezielt von der Weltbank-Tochterfirma IFC (siehe 5.2.1.4) gefördert, deren Aufgabe die Stärkung des Privatsektors im Globalen Süden ist.<sup>200</sup> Für solche Projekte werden ökologische und soziale Standards formuliert, wie etwa im von der Weltbank-Gruppe angestoßenen *Extractive Industries Revision*-Prozess. Dabei wird auch explizit auf die Einhaltung von Menschenrechten gerade im Zusammenhang mit indigenen und marginalisierten Bevölkerungen hingewiesen. Im Zuge der Weltbank-Initiativen ist auch die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) zu nennen, die durch Transparenz bessere Konditionen im Bergbau erreichen möchte (Glave & Kuramoto 2007: 154). Solche international etablierten Standards leisten dabei einerseits eine Verbesserung von Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten, andererseits leisten sie einen Beitrag zur globalen Planungssicherheit. Sie erfüllen somit die Funktion sowohl technokratischer als auch demokratischer Institutionen.

Verbände der Privatwirtschaft spielen auf internationaler Ebene ebenfalls eine Rolle. Hier zu nennen wäre der *International Council of Mining and Metals* (ICMM), ein Zusammenschluss von 23 Bergbauunternehmen (16 davon in Peru aktiv), die bessere Standards für den Sektor

---

<sup>198</sup> vgl. Interview L. Benavides

<sup>199</sup> Interview L. Benavides: „Die Bank hat verschiedene Arbeitsinstrumente, aber das Hauptinstrument sind die Kredite. Was passiert also, wenn ich einen Kredit verbege? Ein Kredit für [...] ein Projekt [...] kommt mit sogenannten *environmental and social standards* [...] und diese Standards werden erfüllt oder, wenn sie nicht erfüllt werden, hat die Bank sogenannte Methoden, um dem Kreditnehmer zu sagen: ‚Sie folgen nicht den von uns für Ihr Projekt vereinbarten *standards*.‘ Das ist etwa eine Form, in der wir die Politik der Bank anwenden.“ / *[E]l Banco [...] tiene varios instrumentos de trabajo, pero el instrumento principal del Banco son los préstamos. ¿Entonces qué cosa ocurre cuando hago un préstamo? Que el préstamo para [...] un proyecto [...] viene con lo que se llama los environmental and social standards [...] y esos estándares se aplican y si no se aplican, entonces el banco tiene lo que se llaman los remedies de poder decirle al prestatario: ‚Ustedes no están siguiendo los standards que nosotros acordamos que ustedes van a aplicar en su proyecto.‘ Entonces eso es una forma en la que nosotros aplicamos esta política de bancos.*

<sup>200</sup> vgl. Interview L. Benavides

anstreben und nach eigenen Angaben für eine nachhaltige Entwicklung eintreten. Das ICMM ist darüber hinaus offen gegenüber Konsultationsprozessen mit der lokalen Bevölkerung (Bebbington et al. 2019: 98f.). Auch hier werden gleichermaßen technokratische wie demokratische Institutionen gefördert.

Die internationale bergbaukritische Zivilgesellschaft gestaltet sich hingegen weitgehend bilateral. Umwelt-NGOs aus dem Ausland solidarisieren sich mit den lokalen Protesten in Peru und unterstützen diese finanziell sowie durch das Bereitstellen von Fachkompetenzen und internationaler medialer Aufmerksamkeit.<sup>201</sup> Diese transnationalen Netzwerke zwischen nationalen NGOs üben dadurch effektiv Druck auf verschiedene staatliche Akteure sowohl in Peru als auch in ihren Heimatländern aus (Paredes & De la Puente 2014: 86). Sie treten insbesondere dort auf, wo die Kommunikationskanäle zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren blockiert scheinen und fordern die Einhaltung demokratischer Normen (ebd.).

Die nationale Zivilgesellschaft unterteilt sich in Bezug auf den Bergbau in lobbyierende Branchenverbände auf der einen Seite sowie Umwelt- und Menschenrechts-NGOs auf der anderen Seite. Unter den Branchenverbänden ist die *Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía*<sup>202</sup> (SNMPE) der einflussreichste Verband. Die SNMPE steht radikal für eine Deregulierung des Bergbau-Sektors ein und vertritt besonders konservative, unternehmerfreundliche Positionen. Bisweilen wird ihr gar eine elitäre Arbeitsweise vorgeworfen, die sich negativ auf ihre Effektivität als Branchenverband ausübt (Bebbington et al. 2019: 99). Dennoch ist ihr Einfluss auf staatliche Akteure wie das Bergbauministerium enorm. Das liegt auch daran, dass es anders als in anderen extraktiven Sektoren keine Gegengewichte gibt, wie etwa im Bereich der Erdölförderung, wo internationale Finanzinstitutionen auf Marktstabilitätsstandards drängen. Die SNMPE hat enormen Einfluss auf die Gesetzgebung und ist durch Vertreter:innen direkt an Gesetzgebungsverfahren beteiligt (Durand 2016: 31). Gesetzestexte zum Bergbau werden dabei immer sehr knapp gehalten, um Regulierungen zu beschränken (ebd.). Allerdings zeigt das Beispiel des ICMM, dass manche Konzerne auch andere Strategien verfolgen und eine umfassendere Regulierung zur Verbesserung der Industriestandards fordern. Zudem gibt es Firmen, die ohne die

---

<sup>201</sup> vgl. Interview mit Marle Livaque (Bezirksleiter der Lehrer:innengewerkschaft SUTEP in Celendín; Protestführer im Konflikt Conga) am 07.10.2021 in Celendín (Cajamarca)

<sup>202</sup> Nationale Gesellschaft für Bergbau, Erdöl und Energie

Mittlerfunktion der Verbände den direkten Kontakt zu den Regierungsakteuren suchen (vgl. Bebbington et al. 2019: 99).

Auch bergbaukritische NGOs sind auf nationaler Ebene vernetzt und schließen sich in Netzwerken wie beispielsweise dem *Red Muqui* zusammen. Zudem gibt es NGOs mit nationaler Bedeutung wie *CooperAcción*. Die nationalen NGOs übernehmen wichtige Koordinierungsarbeiten und fungieren als Interessenvertretung für lokale zivilgesellschaftliche Organisationen.<sup>203</sup> Zivilgesellschaftliche Akteure auf nationaler Ebene außerhalb der Unternehmensverbände haben oft nur geringen Einfluss auf politische Entscheidungen und beschränken sich daher in der Regel auf Informationsarbeit und Rechtsschutz. Diese Organisationen werden mitunter auch aus dem Ausland mitfinanziert und erhalten Mittel aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. CooperAcción 2022). Andere zivilgesellschaftliche Organisationen ordnen sich nicht so explizit einer bergbaukritischen Position zu, sondern sind vielmehr allgemein bemüht, einen Dialog zwischen Bergbauindustrie und kritischen lokalen Organisationen zu fördern – wie die *Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible*.<sup>204</sup>

Der Unterschied zwischen ‚Pro-Bergbau-‘ und bergbaukritischen Gruppierungen in Bezug zum Staat liegt allerdings nicht nur in den unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten. Staatliche Akteure üben aktiv Druck auf die Zivilgesellschaft aus, um bergbaukritische Positionen zurückzudrängen oder zumindest einzudämmen. Sie versuchen, durch solche Praktiken auch den Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen neoliberale technokratische Normen aufzuoktroyieren. So berichtet Javier Jahncke, der Direktor der *Red Muqui*:

---

<sup>203</sup> Interview Orihuela: „Was ist also die Zivilgesellschaft im Bergbau? Du hast Gruppierungen, die auf lokaler Ebene organisiert sind, für die konkreten Proteste, die von *ronderos* bis zu *frentes de defensa* oder was weiß ich reichen. Darüber hinaus hast du die verbündeten NGOs [...] wie CooperAcción, die an einigen emblematischen Fällen nah dran sind, die sie beobachten, die eventuell bestimmten Autoritäten in bestimmten Momenten bestimmte Beratungen anbieten, aber das ist nicht die lokale Zivilgesellschaft. [...] Ja es gibt Zivilgesellschaft, aber es ist eine komplexe Zivilgesellschaft mit vielen Verzweigungen.“ / *Es que sociedad civil hay, pero tienes esta presencia que sociedad civil tienes una caja negra que usamos para distintos fenómenos. ¿Entonces qué es la sociedad civil en minería? Tienes los grupos organizados al nivel local, para las protestas concretas que puede cambiar desde los ronderos hasta frente de defensa y no sé qué cosa. Pero luego tienes a ONGs aliadas [...] como CooperAcción que están cerca a ciertos casos emblemáticos, que hacen un seguimiento, que eventualmente tienen asesorías específicas en ciertos momentos a ciertas autoridades, pero que no son la sociedad civil local. [...] [S]í hay sociedad civil, pero es una sociedad civil compleja con multiples aristas. Pero no tienes un movimiento verde en Lima [...].*

<sup>204</sup> vgl. Interview mit Marina Irigoyen (Koordinatorin des *Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible*) am 02.07.2019 in Lima.

„Wir [...] werden vom Staat zum Beispiel durch die APCI überwacht, die peruanische Agentur für internationale Zusammenarbeit [...] und sie kamen soweit, uns zu sagen ‚hey, warum informiert ihr in euren Workshops nicht über die Wichtigkeit des Bergbaus, und dass er in ganz Peru betrieben werden sollte?‘ und ich frage mich ‚Warum sollten wir das tun?‘“<sup>205</sup>

Auch im Rahmen der ausländischen Finanzierung kann es Druck auf NGOs geben. So übte etwa die kanadische Regierung Druck auf kanadische NGOs aus, die bergbaukritische Akteure in Peru unterstützten, damit diese ihre finanziellen Hilfen einstellen (Li 2015: 101). Wiederum andere Beobachter:innen kritisieren den Fokus der NGOs auf den industriellen Bergbau und sehen den Grund darin, dass der öffentlichkeitswirksame Widerstand gegen ein Großprojekt finanziell lukrativer sei als etwa die Kritik an illegalem Bergbau.<sup>206</sup>

Tabelle 14: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Peru – Nationale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Exekutive (Präsident, Ministerial- bürokratie)</b>	präsidientielles Regierungssystem  zentralistische Administration	‚Dekretismus‘  Professionalisierung wirtschaftlich relevanter Ministerien  Rekrutierung technokratischer Expert:innen  technokratischer Regierungsstil	Aufrechterhaltung des extraktivistischen Modells  wirtschaftspolitischer Erfolg – technokratisches Verwalten

<sup>205</sup> [E]l Estado nos hace un seguimiento a través del APCI, que es la Agencia Peruana de Cooperación Internacional [...] y inclusive han llegado al nivel de decirnos ‚oye ustedes cuando hacen sus talleres ¿por qué no informan de la importancia de la minería y que debe realizarse en todo el Perú?‘ y yo me pregunto ¿Y por qué nosotros tendríamos que hacer eso?

<sup>206</sup> vgl. Interview mit Mariano Paz Soldán (Mitglied der Beratungskommission *Grupo Visión de la Minería al 2030*) am 12.06.2019 in Lima

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Legislative – Pro-extraktivistische Fraktionen im Kongress (Fuerza Popular, Peruanos por el Cambio)</b>	präsidientielles Regierungssystem  schwaches Parteiensystem	Deregulierung, Anwerben von Investor:innen für den Bergbau  Delegitimierung extraktivismus-kritischer Positionen	Aufrechterhaltung des extraktivistischen Modells  wirtschaftspolitischer Erfolg – technokratisches Verwalten
<b>Staat Legislative – Extraktivismuskritische Fraktionen im Kongress (Frente Amplio)</b>	präsidientielles Regierungssystem  schwaches Parteiensystem	Kritik am „Raubtier-Extraktivismus“	demokratische Normen (Grundrechte indigener Bevölkerungen)
<b>Staat Judikative</b>	rechtsstaatliches System	Rechtsdurchsetzung gegen Widerstände	technokratisches Verwalten (Rechtsdurchsetzung)  demokratische Normen (Verteidigung der Grundrechte)
<b>Staat Ombudsstelle</b>	überwachende Funktion	Anprangern von Grundrechtsverstößen	demokratische Normen (Verteidigung der Grundrechte)
<b>Internationale Akteure Weltbank, IWF, IFC</b>	internationale Verträge	Dienstleistungen für staatliche Klienten	Durchsetzung internationaler Standards (EITI)
<b>Zivilgesellschaft Lobbyverbände (SNMPE, individuelle Lobbyvertretungen)</b>	Lobbyismus-Gesetzgebung	Beeinflussung der Gesetzgebung	radikale Deregulierung des Bergbausektors  Planungssicherheit
<b>Zivilgesellschaft Nationale NGOs (Redmuqui, Cooperación, Dialoggruppen)</b>	Förderverträge  Finanzierungsmöglichkeiten	Informationsarbeit  Rechtsschutz  Druck von Seiten staatlicher Akteure	bergbau-kritische Haltung  demokratische Normen (Verteidigung der Grundrechten)

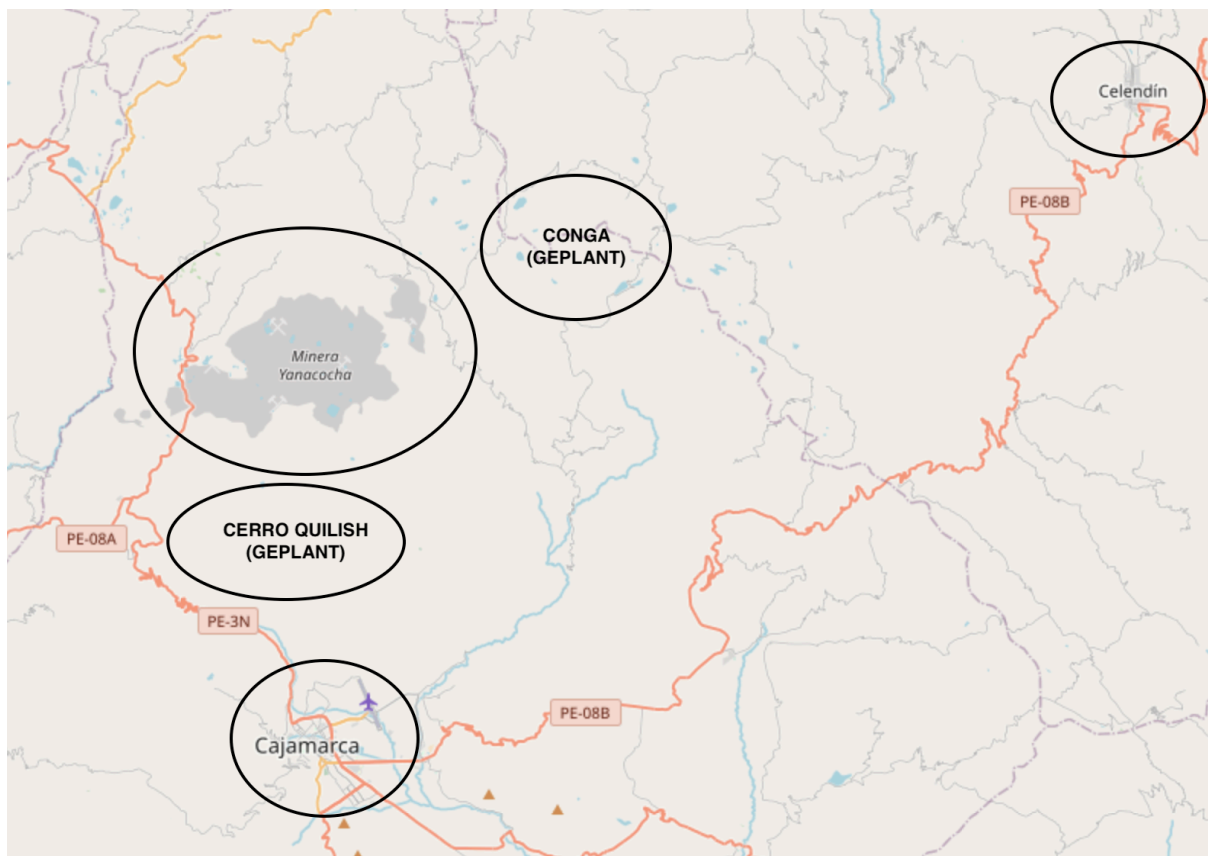
### 6.1.1.2. Lokale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru: Zwischen Dialog und Repression

Während also für die nationale Ebene eine deutliche Dominanz neoliberal-technokratischer Normen unter den zentralstaatlichen Akteuren festgestellt werden konnte, denen nur ein relativ schwaches demokratisches Gegengewicht entgegensteht, soll nun der Blick auf die lokale Ebene des Bergbaus geworfen werden. Auf der lokalen Ebene artikulieren sich Akteure und Institutionen der nationalen Ebene in spezifischen Kontexten. Natürlich gilt es hier, die Vielzahl möglicher Einflussfaktoren sowie fallspezifische Eigendynamiken zu berücksichtigen. Zu Zwecken der Illustration sollen zunächst zwei einschlägige Beispiele von Bergbaukonflikten exemplarisch dargestellt werden, um darauf aufbauend im Rahmen der Akteursanalyse das Handeln der Akteure und das Funktionieren der Institutionen auf lokaler Ebene darzustellen (siehe 4.1.3.3). Im Rahmen der politisch-partizipativen Dimension soll bei der Betrachtung der Fälle das Augenmerk auf die partizipativen Prozesse gerichtet werden, während andere Aspekte dieser komplexen und vielschichtigen Konflikte in den kommenden Kapiteln (6.2. & 6.3.) berücksichtigt werden. Bei der darauffolgenden Akteursanalyse gilt erneut: Akteure werden zur Vereinfachung als Gruppen zusammengefasst.

#### *Fall Yanacocha/Conga*

Einer der größten Bergbaukonflikte in der jüngeren peruanischen Geschichte ist der Fall der Expansion ‚Conga‘ der Mine Yanacocha. Bemerkenswert ist dieser Konflikt deshalb, da hier Proteste und ziviler Ungehorsam von Seiten der lokalen Bevölkerung zur Suspendierung des Projektes führten. Der Fall erregte (inter)nationale Aufmerksamkeit.

Grafik 7: Karte Yanacocha/Conga



Quelle: Open Street Map

Die Goldmine Conga war als Erweiterung der bereits bestehenden Mine Yanacocha im nordperuanischen Departamento Cajamarca geplant. Seit 1993 wird Yanacocha von der US-amerikanischen *Newmont Mining Corporation* und der peruanischen *Compañía de Minas Buenaventura* betrieben. Das Projekt liegt in unmittelbarer Nähe der Regionalhauptstadt Cajamarca (siehe Grafik 7). Yanacocha selbst galt anfangs noch als wenig umstritten – mit Ausnahme einiger weniger kritischer Stimmen.<sup>207</sup> Der Tagebau deckte zu Hochzeiten knapp 80 Prozent der peruanischen Goldproduktion (Brandt 2016: 227).

<sup>207</sup> vgl. Interview mit Mirtha Villanueva (Direktorin der bergbaukritischen NGO GRUFIDES) am 08.10.2021 in Cajamarca.

Für einige rief die Ankunft des Bergbauunternehmens historische Narrative der Eroberung durch Spanien wach, bei der die Inkastadt Cajamarca eine Schlüsselrolle einnahm. Li (2015: 71) beschreibt es wie folgt: „Today, the “ransom room” where Atahualpa was purportedly held captive is a popular tourist attraction near the modern-day Plaza de Armas, and the encounter between Atahualpa and Pizarro figures prominently in the popular memory. Not surprisingly, Minera Yanacocha’s arrival in Cajamarca in 1992 gave rise to talk about a “second conquest.” For the mine’s critics, the analogy was meant to evoke the treachery and deceit of the Spaniards, the complicity of the natives who helped them, and the plunder of re- sources for the benefit of people in foreign lands.“

Anfang der 2000er-Jahre sollte mit dem Projekt Cerro Quilish eine erste Erweiterung Yanacochas stattfinden. Dabei drohte die Zerstörung eines für die Region wichtigen Quellgebietes. Nach einer breiten Informationskampagne durch den lokalen Priester Marco Arana und dessen Organisation GRUFIDES über die Risiken des Projektes, positionierte sich die Kommunalregierung der Stadt Cajamarca gegen das Projekt (Li 2015: 14).<sup>208</sup> Sie erklärte die Zone 2003 zum Naturschutzgebiet. Das Verfassungsgericht hob diesen Status wieder auf mit der Begründung der Bürgermeister Cajamarcas überschreite seine Kompetenzen (Brandt 2016: 227). 2004 eskalierte der Konflikt als Anwohner:innen die Explorationsarbeiten des Projektes blockierten und es zu Zusammenstößen zwischen Sicherheitskräften und Protestierenden kam. Die Arbeiten am Cerro Quilish wurden im August 2004 eingestellt (De Echave & Diez 2013: 84).

2010 wurde schließlich durch die Genehmigung der EIA (siehe 5.3.1.3) für das Projekt Conga einer weiteren, dieses Mal noch größeren Erweiterung mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 4,8 Mrd. USD der Weg freigegeben. Es sollten Vorkommen von 1,4 Mt Kupfer und 11,6 Moz (363 t) Gold erschlossen werden (De Echave & Diez 2013: 71f.). Ähnlich wie im Fall Cerro Quilish plante das Unternehmen, ein ökologisch fragiles Quellgebiet für den Bergbau freizugeben, wodurch mehrere Lagunen trockengelegt und durch künstliche Wasserreservoirs hätten ersetzt werden sollen. In erster Linie dadurch betroffen gewesen wäre die nahe gelegene Kleinstadt Celendín (siehe Grafik 7), die ihr Wasser aus dieser Zone bezieht. Die Lokalbevölkerung befürchtete eine nachhaltige Kontaminierung des Grundwassers in der Region.

Nach ersten Protesten Ende 2010 und im Laufe des Jahres 2011 ging die Zentralregierung auf Initiative des Umweltministers Ricardo Giesecke auf die Bevölkerung zu und organisierte einen runden Tisch zwischen Zentralregierung (Präsidium des Ministerrats, Umweltministerium und Bergbauministerium), Kongressabgeordneten, der Regionalregierung<sup>209</sup> Cajamarca, Kommunalverwaltungen und den Betreiberunternehmen der Mine Yanacocha, der Ende Oktober stattfand. Man vereinbarte eine erneute Überprüfung der EIA, eine Untersuchung des Rechtsweges für eine mögliche Suspendierung des Projektes sowie weitere Treffen des runden Tisches (ebd.: 95).

---

<sup>208</sup> vgl. Interview Livaque; vgl. Interview Villanueva

<sup>209</sup> In Peru lautet der Titel der Administration eines Departamentos ‚gobierno regional‘.

Mit diesem Ergebnis gaben sich die Gegner:innen des Projektes nicht zufrieden: Anfang November 2011 riefen die lokalen Protestbündnisse *Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca*<sup>210</sup> und *Plataforma Interinstitucional de Celendín*<sup>211</sup> einen 48-stündigen Regionalstreik aus und luden Kommunalbürgermeister:innen ein, sich ihnen anzuschließen. Es kam zu Demonstrationen und Protestierende besetzten die Landstraße Cajamarca-Bambamarca. Mitte November steigerte man den Druck auf die zentralstaatlichen Behörden und ging zu einem unbegrenzten Streik über, bei dem die Landstraße erneut besetzt wurde. Der lokale Warenverkehr kam zum Erliegen und Yanacocha stellte vorübergehend seinen Betrieb ein. Zur selben Zeit wurde ein Regionalkongress der *frentes de defensa* bei den betroffenen Lagunen organisiert. Dort beschlossen die Bündnisse die Forderung nach dem sofortigen Ende des Projektes und begannen, das Gelände zu besetzen. Polizei- und Militärkräfte wurden eingesetzt, um die Besetzung aufzulösen, mehrere Protestierende erlitten Schussverletzungen.<sup>212</sup> Erneute Kommunikationsversuche zwischen Minister:innen und Protestführer:innen scheiterten, sodass im Dezember das Innen- sowie das Verteidigungsministerium den regionalen Notstand ausriefen. Das politische Zerwürfnis zwischen Umweltministerium, das weiterhin auf Dialog setzte, und dem Bergbauministerium, dass das Projekt auf jeden Fall durchsetzen wollte, mündete noch im selben Monat in einer Kabinettsneubildung (De Echave & Diez 2013: 96ff.).

Ende Dezember versuchte die Regionalregierung Cajamarca einzulenken und das betroffene Gebiet vor dem Eingriff des Bergbaus zu schützen, indem sie es unter Naturschutz stellte. Aber erneut hob das Verfassungsgericht diese Entscheidung im April des darauffolgenden

---

<sup>210</sup> Umweltverteidigungsfront Cajamarca

<sup>211</sup> Interinstitutionelle Plattform Celendín

<sup>212</sup> Interview Livaque: „Einige Tage verbrachten wir dort und es regnete, aber wir bemerkten durch die menschliche Wärme der vielen Leute, die dort waren, die Kälte nicht, obwohl wir auf über 4.000 Metern über dem Meeresspiegel waren, dort ist es extrem kalt, aber am 29. November 2011 kommt die Polizei, um etwa 7 Uhr morgens, sie begannen auf uns Kleinbauern zu schießen und dabei verletzten sie 17 Kameraden mit Schusswaffen. Einen trafen sie ins Bein, einem anderen Kameraden schossen sie eine Kugel ins Auge, einen anderen Kameraden trafen sie in die Wirbelsäule, er sitzt heute im Rollstuhl, der Kamerad Elmer Campos. Es gab viel Blut, Menschen wurden bewusstlos, es wurde Tränengas eingesetzt [...], es war ein schreckliches Ereignis dort bei den Lagunen.“ / *Varios días estábamos ahí y llovía, pero ya nosotros el mismo calor humano de mucha gente que estábamos ahí no sentíamos ni frío a pesar que ahí estamos más de 4.000 metros sobre el nivel del mar, hace un frío tremendo, pero llegó un 29 de noviembre del 2011 de que arriba la policía, a las 7 de la mañana más o menos, empezaron a dispararnos a los campesinos que estábamos arriba, empezaron a disparar y ahí hirieron como a 17 compañeros, con arma. A uno le dieron en la pierna, a otro compañero le dieron un balazo en el ojo, a otro compañero le dieron en la columna, está en silla de ruedas el compañero Elmer Campos, ya y hubo mucha sangre, desmayos, bombas lacrimógenas [...], fue feo esa experiencia en las lagunas.*

Jahres auf und begründete dies ein weiteres Mal mit einer Kompetenzüberschreitung, diesmal seitens der Regionalregierung. Anfang Februar 2012 organisierten die *frentes de defensa* einen ‚Marsch des Wassers‘ (*marcha del agua*), bei dem mehrere Hundert Menschen öffentlichkeitswirksam von den Lagunen Congas über einen Zeitraum von zwei Wochen bis nach Lima reisten und dabei weite Teile zu Fuß zurücklegten. An der Abschlusskundgebung in Lima nahmen mehrere Zehntausend Menschen teil.<sup>213</sup> Es formierte sich ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen.<sup>214</sup> Man überreichte symbolisch einen Gesetzesentwurf zum Schutz der Quellgebiete an den Kongress.<sup>215</sup> Nach mehreren kleineren Blockaden über die erste Jahreshälfte hinweg kam es im Mai 2012 abermals zu einem unbefristeten Streik, begleitet von sich mit den Protesten solidarisierenden Großdemonstrationen in ganz Peru. Conga hatte sich bis dato längst zur nationalen Angelegenheit entwickelt.

Im Juli wurde erneut der regionale Notstand ausgerufen, in dessen Zuge der Anführer der Protestbewegung, Marco Arana, festgenommen und misshandelt wurde (Brandt 2016: 229). Fünf Menschen starben bei Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften – vier in Celendín, einer in Bambamarca. Augenzeugen berichten von einer gezielten Eskalationstaktik von Polizei und Armee.<sup>216</sup> Die Eskalation der Gewalt führte zu einer breiten Solidarisierungswelle der Bevölkerung im Departamento Cajamarca. Die Anti-Conga-Bündnisse lehnten daraufhin jedwede weitere Verhandlung mit der Zentralregierung ab.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> vgl. Interview Livaque

<sup>214</sup> vgl. Interview mit Juan Orco (Künstler; Protestteilnehmer *Marcha del Agua*) am 06.10.2021 in José Gálvez (Cajamarca)

<sup>215</sup> vgl. Interview Livaque

<sup>216</sup> Interview Livaque: „Wir waren am demonstrieren und die Polizei und die Armee, die hier vor Ort waren, infiltrierten jemanden in die Demonstration und zündeten die Stadtbibliothek von Celendín an und daraufhin begannen die Armee und die Polizei damit, uns mit Tränengasgranaten und Gummigeschossen zu beschießen. Dann, um etwa vier Uhr Nachmittag kommen Hubschrauber und sie schossen nicht mehr Tränengasgranaten und Gummigeschosse, sondern scharfe Munition, scharfe Munition von Scharfschützen und sie töteten vier Kameraden, den Kameraden Agustino Sánchez, Joselito Sánchez, Eleuterio García, sie töteten auch den Kameraden César, einen 16 Jahre alten Jungen, und sie töteten einen weiteren Kameraden in Bambamarca, er starb am nächsten Tag.“ / *[E]stábamos movilizándonos y empezaron la policía y el ejército, que estaba acá presente, infiltraron a alguien en la movilización e incendiaron la biblioteca de la Municipalidad de Celendín y eso fue motivo para que empiece el ejército y la policía a lanzarnos bombas y perdigones, entonces, más o menos a las 4 de la tarde llegó helicópteros y ya no solo lanzaron bombas y perdigones, sino lanzaron ya bala, bala del ejército con francotiradores y mataron a cuatro compañeros, a cuatro compañeros donde uno de ellos fue el compañero Agustino Sánchez, Joselito Sánchez, Eleuterio García, lo mataron al compañero César, un jovencito de 16 años, y mataron también a otro compañero en Bambamarca, al siguiente día murió.*;

vgl. Interview mit Fiorella Calla (Umweltingenieurin; Protestteilnehmerin im Konflikt Conga) am 07.10.2021 in Celendín (Cajamarca)

<sup>217</sup> vgl. Interview Calla; Interview Villanueva; Interview Orco

Unterstützung erhielten sie dabei aus dem ganzen Land: Laut Umfragen der Tageszeitung *El Comercio*, die parallel stattfanden, sprachen sich 78 Prozent aller Peruaner:innen gegen das Projekt aus. Angesichts der immensen Opposition und des aus Sicht der Betreiberfirma Newmont ungünstigen öffentlichen Meinungsbildes, setzte diese das Projekt im August 2012 schließlich auf unbestimmte Zeit aus (De Echave & Diez 2013: 101f.).

### *Fall Las Bambas*

Ein weiterer großer Bergbaukonflikte der letzten Jahre bildete sich im Zuge des Projektes Las Bambas im südperuanischen Departamento Apurímac. In diesem Fall hatte die Bevölkerung das Projekt zunächst gutgeheißen, doch sorgten als Vertrauensbrüche wahrgenommene Planänderungen im Laufe der Jahre für Unmut. Dementsprechend bauten sich hier lokale Organisationen, die ihre Ansprüche laut machten, erst nach und nach auf, weil sich auch die jeweiligen Konfliktlinien erst dann herausgebildet hatten, nachdem anfängliche Erwartungen nicht erfüllt worden waren (Wiener Ramos 2018: 65).

Grafik 8: Karte Las Bambas



Quelle: Open Street Map

Die Kupfermine Las Bambas ist mit 10 Mrd. US-Dollar die größte Bergbauinvestition in Peru (El Comercio 2014). Das Projekt sieht eine Gesamtfördermenge von 5.630 Mt Kupfer vor (Las Bambas 2022). 2004 erhielt die Schweizer Firma Xstrata die Lizenz für das Projekt, doch bereits 2005 wurden die Explorationsarbeiten durch erste Proteste unterbrochen. Eine die Protestierenden vertretende Delegation präsentierte ihre Beschwerden vor dem Kongress. Streitthema war die Verwaltung eines Sozialfonds, den das Unternehmen der lokalen Bevölkerung zugesichert hatte und bei dem Kommunalvertreter:innen ein Mitspracherecht forderten (CooperAcción 2015: 5ff.; detaillierter in 6.2.1.2).

2011 wurde die Abbauphase durch das Umweltministerium genehmigt. Drei Jahre später nahm die Projektplanung eine deutliche Wendung, als das mehrheitlich dem chinesischen Staatskonzern China Minmetals gehörende Bergbaukonglomerat MMG die geplante Mine aufkaufte (CooperAcción 2015: 5). Der neue Betreiber brach mehrere informell getroffene Vereinbarungen mit den lokalen Gemeinden: Lokale Vertragspartner:innen wurden gegen Externe ausgetauscht, geplante künstliche Wasserreservoirs wurden erweitert, das prognostizierte Verkehrsaufkommen für die anliegenden Gemeinden nach oben korrigiert. Allgemein war die Rede von einer Veränderung der „Unternehmenskultur“.<sup>218</sup>

Im Februar 2015 begannen sich die Einwohner:innen der nahegelegenen Ortschaft Challhuahuacho zu mobilisieren. Als Reaktion auf ausbleibende, vertraglich festgelegte soziale Entwicklungsprojekte blockierten sie eine Zufahrtsstraße zum Projekt. Nur wenige Wochen später wurde der Bürgermeister der beteiligten Ortschaft Maras, Alberto Roque Cconislla, ermordet – ein Fall, der bislang nicht aufgeklärt werden konnte (De Echave 2018: 355). Nach mehreren ergebnislosen runden Tischen mit Ministeriumsvertreter:innen (Umweltministerium, Bergbauministerium) eskalierten die Proteste schließlich im September 2015, als die Zentralregierung in Reaktion auf einen unbegrenzten Streik, organisiert durch die *Comités Centrales de Lucha*<sup>219</sup> der Provinzen Grau und Cotabambas, den Ausnahmezustand in den umliegenden Kommunen verhängte. Bei den anschließenden Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften starben drei Protestierende, 15 erlitten Schussverletzungen (El Comercio 2015).

---

<sup>218</sup> vgl. Interview mit Jorge León (Consultant für *Gold Fields Mining* in Cajamarca) am 14.10.2021 per Videotelefonie

<sup>219</sup> Zentrale Kampfkomitees

2016 nahm die Mine ihren Betrieb auf, begleitet durch vereinzelte Auseinandersetzungen mit lokalen Protestbewegungen. Im Jahr 2019 erreichte der Konflikt schließlich einen weiteren Höhepunkt: Der Auslöser war diesmal eine weitere grundlegende Änderung in der Planung des Projektes. Anstatt wie vereinbart über eine Pipeline, begann MMG die Bergbauerzeugnisse nun doch auf kostengünstigere Weise per LKW auf Durchfahrtsstraßen durch die Dörfer abzutransportieren. Dies hatte schwerwiegende Folgen für die Gesundheit und Sicherheit der Anwohner:innen (detaillierter in 6.3.1.2). Daraufhin entwickelten sich erneut Proteste und Bewohner:innen der Ortschaft Fuerabamba (siehe Grafik 8) blockierten die Zufahrtsstraße zur Mine. Polizeikräfte reagierten harsch: Erneut kam es zu Verletzten und schließlich wurde die Blockade aufgehoben (vgl. Cabral et al. 2019). Zum Untersuchungszeitraum 2019 befindet sich das Projekt im Normalbetrieb.<sup>220</sup>

Die Fallbeispiele verdeutlichen bereits mehrere wiederkehrende Dynamiken, die in der folgenden Akteursanalyse in generalisierter Form präsentiert werden sollen. Wieder gilt es, die Wechselwirkungen zwischen Institutionen und Akteuren in den Blick zu nehmen.

### *Akteursanalyse*

Konfrontiert mit einem Großprojekt schließen sich Bergbauegner:innen in Peru in temporär organisierten zivilgesellschaftlichen Vereinigungen wie den oben erwähnten *frentes de defensa* oder *comités de lucha*, die sich der Informationsarbeit sowie der Organisation von Protestaktionen widmen, zusammen (vgl. Paredes & De la Puente 2014: 82ff.). Diese Gruppen sind nicht unbedingt repräsentativ für die gesamte Bevölkerung einer Kommune oder Provinz, leiten ihre Legitimität jedoch aus einer breiten Unterstützung ab.<sup>221</sup> Bis hin zu solchen Mobilisierungen ist es allerdings ein langer Prozess, dem langwierige Informationskampagnen durch zunächst einige wenige Engagierte sowie Verständigungsprozesse zwischen einer Vielzahl lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure oder informellen Autoritäten vorausgehen.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Nichtsdestotrotz folgte 2021 eine neue Protestwelle. Zwischen Betriebsbeginn 2016 und Ende 2021 war das Projekt insgesamt 300 Tage lang durch Protestierende blockiert (Reuters 2021).

<sup>221</sup> vgl. Interview mit Eduar Rodas (Präsident der *rondas campesinas* in Celendín) am 07.10.2021 in Celendín (Cajamarca)

<sup>222</sup> vgl. Interview mit Milton Sánchez (Protestführer im Konflikt Conga) am 09.10.2021 in Bambamarca (Cajamarca)

Ein neues Bergbauprojekt bedeutet für die anwohnende Bevölkerung weitreichende Auswirkungen auf ihren Lebensstil, weshalb diese in der Regel ein großes Interesse an Informationen und gegebenenfalls Mitbestimmung in der Projektplanung hat. Zumindest erstere erhalten die Anwohner:innen über die EIA (vgl. Valencia 2018). Dieses Instrument bleibt in seiner Funktion allerdings stark beschränkt: Die Bevölkerung wird über die potenziellen Umwelteinflüsse unterrichtet, während andere Themen, wie die sozialen Folgen des Bergbaus oder geplante Infrastrukturprojekte, außen vor bleiben. Verstärkt wird diese Informationsasymmetrie durch einen hochspezialisierten Fachdiskurs, der Laien faktisch ausschließt.<sup>223</sup> Raum für aktive Partizipation bietet das Medium der EIA nicht.<sup>224</sup>

Andere Kommunikationsplattformen wie der ‚runde Tisch‘, bei dem Vertreter:innen der Lokalbevölkerung, der Zentralregierung, der Bergbauunternehmen sowie eventuell der Regionalregierung zusammenkommen, werden nur in Ausnahmefällen anberaumt. Ein solcher Ausnahmefall entsteht erst als Reaktion auf lokale Proteste. Aufgrund des Mangels an anderen, formellen Kommunikationswegen, kreiert dies paradoxerweise einen Anreiz für lokale Bevölkerungen, zu Mitteln des zivilen Ungehorsams zu greifen.<sup>225</sup> Gerade Formen des zivilen Ungehorsams wie Straßenblockaden haben sich so zu einem beliebten Druckmittel entwickelt, um staatliche Akteure zu Zugeständnissen zu bewegen (vgl. Durand 2016: 31). Marle Livaque, einer der Protestführer gegen das Projekt Conga, beschreibt es so:

„Die Herren in Lima kennen die Wirklichkeit vor Ort nicht, ja lasst sie nur ein Jahr lang protestieren“. Weil sie es nicht spüren, sehen sie es nicht, deshalb muss man sie es spüren lassen, indem man die Fernstraßen blockiert und sie darüber informiert, wofür protestiert wird.“<sup>226</sup> (Interview Livaque)

---

<sup>223</sup> vgl. Interview Damonte; vgl. Interview Jahncke

<sup>224</sup> vgl. Interview Damonte

<sup>225</sup> Interview Damonte: „Es ist ein Teufelskreis, dass sich der Protest in die beste Möglichkeit verwandelt hat, zu kommunizieren, denn wenn ich protestiere, bekomme ich meine Landstraße, wenn ich protestiere, bekomme ich meine Schule. Wenn ich nicht protestiere bekomme ich nichts.“ / *[E]l círculo vicioso de eso es que la protesta se ha convertido en la mejor manera de comunicarse, porque si yo protesto allí sí tengo mi carretera, si yo protesto sí tengo mi escuela. Si no protesto no tengo nada.*

<sup>226</sup> *[L]os señores de Lima, como no saben la realidad, 'ya déjenlos, así sea un año movilizándose', como ellos no lo sienten, no lo ven allá, entonces, sí, para hacer sentir un poquito hay que cerrar un poco las carreteras con humanos e informarles también cuál es la finalidad de la lucha.*

Die runden Tische sind letztendlich aber nur begrenzt effektiv.<sup>227</sup> Zum einen fehlt es grundsätzlich an Vertrauen zwischen den Akteuren,<sup>228</sup> zum anderen kann ein Dialog nur helfen, wenn ein gewisser Verhandlungsspielraum besteht – wie im Fall Las Bambas (vgl. Brandt 2016: 233). In vielen Fällen sind die Parteien auch an einem runden Tisch nicht zu einem Entgegenkommen bereit.<sup>229</sup> Machtasymmetrien werden in diesen Räumen nicht aufgehoben, sondern reproduziert (Paredes & De la Puente 2014: 95). Kurzfristige Lösungsversuche oder Abmachungen, die wieder gebrochen werden, zählen zu den konstanten Schwächen dieser Verhandlungen. Darüber hinaus können dort keine grundlegenden Entscheidungen getroffen werden. Milton Sánchez, ebenfalls Protestführer im Konflikt Conga, erzählt von seinen Erfahrungen:

„Als dann also die Minister kamen, [...] war ihre Einstellung ‚schaut, wir geben euch mehr Geld, mehr canon minero, und ihr werdet mehr [soziale] Projekte haben‘. Diese Logik zeigt auch, dass sie nicht verstehen, was es für uns heißt, wenn in unseren wichtigsten Quellgebieten Bergbau betrieben wird, und deshalb kommen sie mit dieser Art von Vorschlägen. Wir verstehen es so, wenn sie zum Reden kommen und einen Dialog eröffnen, dass sie auch dazu bereit sind, dass das Projekt nicht durchgehen könnte. Tja, diese Wahrnehmung hatten sie nie.“<sup>230</sup>  
(Interview Sánchez)

---

<sup>227</sup> Interview Damonte: „Der runde Tisch wurde zum generellen Palliativum. Und es gibt runde Tische für alles mögliche. Aber die runden Tische, so wie sie sind, funktionieren nicht langfristig. Sie sind ein Palliativum, das dafür sorgt, dass du Zeit gewinnst für die Verhandlungen, aber am Ende bleibt der Konflikt aktiv.“ / *[L]a mesa de dialogo se convierte en el paliativo general actual. Y hay mesas de dialogo para lo que tú quieras. Pero las mesas de dialogo como se ven tampoco funcionan al largo plazo. Son un paliativo que te hace ganar tiempo para la negociación, pero que al final el conflicto sigue latente.*

<sup>228</sup> vgl. Interview L. Benavides

<sup>229</sup> Interview Livaque: „Es gab keinen Dialog, denn sie kamen, um uns ihren Willen aufzuzwingen und nicht, um uns zuzuhören, und wie kann es unter diesen Umständen einen Dialog geben?“ / *No hubo un diálogo porque ellos venían a imponer y no a escuchar y, entonces, en esas condiciones ¿Cómo puede haber diálogo?*

<sup>230</sup> *Entonces, cuando vinieron los ministros, [...] la intención era 'miren, les vamos a dar más plata, más canon minero y van a tener más proyectos [sociales]', es una lógica también que muestra que no entienden lo que significa para nosotros la presencia de una actividad minera acá en nuestras principales fuentes de agua y por eso venían con ese tipo de propuestas. Entonces, entendemos nosotros que si vienen a conversar y a entablar un diálogo, ellos están también predispuestos a aceptar que el proyecto incluso podría no ir, ya, nunca han tenido esa concepción.*

Die einzige formelle Institution der Partizipation ist die *consulta previa*, deren Anwendung allerdings auf eine enge Definition indigener Gemeinschaften beschränkt bleibt, wodurch bereits die Frage nach ihrer Anwendbarkeit zum Streitthema wird. So wurde etwa im Fall Las Bambas eine Konsultation abgelehnt, da die dort lebende, sich selbst als indigen definierende Bevölkerung über kein gemeinschaftlich verwaltetes, klar definiertes Territorium verfügt (J. Ruíz 2018).

Kommt es denn zur Anwendung der *consulta previa*, bedeutet dies in der Praxis meist keine wirkliche Mitbestimmung im Sinne des von der ILO proklamierten Grundsatzes des „vorzeitigen, informierten und freien Konsenses“ (vgl. MINCUL 2014). Vielmehr fungieren die Vorabkonsultierungen als zusätzlicher Kommunikationskanal für die betroffene Bevölkerung, in denen einige rechtlich unverbindliche Vereinbarungen getroffen werden können, aber kein grundlegendes Vetorecht besteht. Eine aktive Zustimmung von Seiten der konsultierten Gruppen ist nur im Falle von harten Eingriffen wie Umsiedlungen nötig. Das Recht auf die *consulta previa* ist nicht verfassungsrechtlich garantiert und steht juristisch bislang auf unsicherem Grund (Merino & Quispe 2018: 2ff.). Zeitpunkt und Art ihrer Anwendung bleiben weitgehend unregelt. Den konsultierten Bevölkerungen fehlt es außerdem meist an Kenntnissen über den genauen Ablauf der *consulta* und auch auf Seiten des Zentralstaates herrscht Uneinigkeit über die exakten Zuständigkeiten und die Rolle, die die Unternehmen innerhalb der Konsultationsprozesse einnehmen sollen (Bebbington et al. 2019: 94f.). Häufig besteht Unklarheit über die Autoritäts- und Territorialstrukturen der indigenen Gemeinschaften. Nicht selten werden Konsultationsprozesse durch Bestechungen unterwandert (ebd.). Die akkumulierten Unstimmigkeiten der *consulta previa* in Peru führen dazu, dass sie im lateinamerikanischen Vergleich nur relativ selten zum Einsatz kommt (vgl. DPLF & Oxfam 2011).<sup>231</sup> Die Weltbank-Abteilungsleiterin für *Human Development* in der Andenregion, Livia Benavides, beschreibt die Unstimmigkeiten bei der Durchführung der *consulta previa*:

„Beim Thema der Konsultation, wer trägt dort die Verantwortung? In gewisser Weise ist die Schlussfolgerung, dass bis zu einem bestimmten Punkt das Bergbauunternehmen die Rolle des Dialogführers mit der Gemeinde einnehmen soll, doch dort gibt es schon per Definition einen Mangel an Vertrauen. [...] Wer

---

<sup>231</sup> Merino & Quispe (2018: 3) zählen bis September 2018 nur 41 *consultas previas* in Peru, 14 davon im Bergbausektor.

ist die Entität, die den Dialog führen sollte? Ist es die Kommune, die Provinz, die Regionalregierung, die Zentralregierung, und wenn es die Zentralregierung ist, ist es das Bergbauministerium oder das Kulturministerium, dem eine Abteilung für indigene Völker untersteht? Und darüber hinaus sind die Betroffenen vielleicht nicht notwendigerweise indigene Völker. Dementsprechend gibt es ein Thema der Accountability bei dem nicht geklärt ist, wer für die Sache verantwortlich ist.“<sup>232</sup>  
(Interview L. Benavides)

In manchen Fällen griffen Protestbündnisse deshalb auf informelle Volksabstimmungen (*consulta vecinal*) zurück. So wurde in der Ortschaft Tambogrande 2002 ein Referendum über ein geplantes Bergbauprojekt durchgeführt. 98 Prozent der Wähler:innen sprachen sich gegen das Projekt aus. Obwohl das Referendum nicht bindend war, führte es im Zusammenhang mit breiten Protesten zu einer Suspendierung des Projektes (Boyd 2002). Dennoch bleibt dieses Instrument eher die Ausnahme als die Regel.

Bergbauunternehmen müssen für erste Untersuchungen der geologischen Bedingungen keine Lizenzen beantragen und beginnen dementsprechend bereits mit Planungen potenzieller Projekte, bevor eine Kommunikation mit der von den Folgen des Projektes betroffenen Bevölkerung stattfindet. Erst wenn sie die EIA für die offizielle Explorationsphase durchführen, muss die lokale Bevölkerung informiert werden. Wie bereits erwähnt, sorgen die Spezialisierung der Diskurse und die geringen Bildungsniveaus in den ländlichen Regionen Perus dafür, dass von einer echten Kommunikation keine Rede sein kann (vgl. Li 2015: 76).<sup>233</sup> Was über technische Aspekte hinausgeht, kann durch informelle Praktiken wie das Versprechen der Implementierung sozialer Entwicklungsprojekte, die der lokalen Bevölkerung zugutekommen, erfolgen. Dabei beziehen die Unternehmen gezielt die lokalen Autoritäten mit ein und versuchen diese für sich zu gewinnen – in manchen Fällen durch offene Bestechung wie Aktivistinnen berichten:

---

<sup>232</sup> *El tema de la consulta, ¿quién tiene el rol de la responsabilidad? De alguna manera la conclusión es que hasta cierto punto se le ha dado a la empresa minera el rol de liderar el diálogo con la comunidad, cuando de por sí es que hay una falta de credibilidad de la empresa minera por definición. [...] ‘¿Quién es las entidad que debería estar liderando este diálogo?’ Si es la municipalidad, la provincia, el gobierno regional, el gobierno central y si es el gobierno central ¿es el Ministerio de Energía y Minas o es el Ministerio de Cultura que tiene una área de pueblos indígenas? y además que quizás los afectados no son necesariamente son pueblos indígenas. Entonces hay un tema de accountability que no queda claro quién es responsable de qué cosa.*

<sup>233</sup> vgl. Interview Jahncke

„Die Mehrheit der Unternehmen versucht zuerst die Anführer für sich zu gewinnen. Wenn sie zu einer Gemeinde gehen, schnappen sie sich zuerst den Präsidenten oder den Gemeinderat, kaufen sie mit Geld oder Dingen.“<sup>234</sup>

(Interview Neyra & Alvarado)

Die in der Frühphase präsentierten Anreize und vermeintlichen Vorteile eines Projekts stellen sich nicht selten als Fehlinformationen heraus.<sup>235</sup> Im öffentlichen Diskurs profitieren die Unternehmen von der Unterstützung für die technokratischen, auf Wirtschaftswachstum und einen verengten Entwicklungsbegriff ausgelegten Normen von Seiten der nationalen Leitmedien. Bei den Bergbauprojekten wird in der Regel eine ‚schweigende Mehrheit‘ an Unterstützer:innen innerhalb der Bevölkerung unterstellt, während Projektgegner:innen als radikale Kräfte dargestellt werden (vgl. Silva Santisteban 2016; siehe 6.1.1.1.). Dies führt hin bis zu bewussten Falschmeldungen in den Medien. So wurde etwa im Fall Conga den Projektgegner:innen eine Verbindung zum Drogenhandel nachgesagt.<sup>236</sup>

Zudem gibt es über ‚personelle Drehtüreffekte‘ enge Verbindungen zwischen der Bergbauindustrie und dem Zentralstaat, insbesondere dem Bergbauministerium.<sup>237</sup> Selbst staatliche Sicherheitsbehörden können durch *public-private partnerships* vertraglich mit dem

---

<sup>234</sup> *La mayoría de las empresas mineras tratan de captar primero a los dirigentes. Cuando se va a una comunidad, lo que hacen es captar al presidente o a la directiva, comprárselo con algo de dinero o de cosas.* – Interview mit Raquel Neyra & Rosa Alvarado (bergbaukritische Aktivistinnen, aktiv in Cajamarca) am 15.04.2019 in Lima.

<sup>235</sup> Interview Jahncke: „Es gibt viel DESINFORMATION von Seiten der Unternehmen und sogar des Staates, [...] indem die Bevölkerung nicht über die Folgen des Projektes informiert wird [...] produziert dies Konflikte, denn die fehlinformierte Bevölkerung sieht meistens das viele Geld, das ihnen die Unternehmen anbieten und treffen auf dieser Grundlage Entscheidungen und dann, wenn das Projekt durchgeführt wird und sie die Umwelteinflüsse sehen und die Bevölkerung keinen direkten Kontakt mehr zur Firma hat, oder sogenannte Dialoge, die in Wahrheit eine Art asymmetrischer Verhandlungen sind, in denen das Unternehmen alleine die Informationen besitzt, setzt sie die Bevölkerung einem Projekt aus, über das sie keine Informationen hat und keine Möglichkeiten zu entscheiden.“ / *[H]ay una gran DESINFORMACIÓN de las empresas y del propio Estado, [...] al no informar a las poblaciones en detalle de lo que generan los proyectos [...] entonces generan un problema de conflictividad, porque las poblaciones desinformadas a veces ven mucho dinero que les ofrecen las empresas y toman decisiones y luego, cuando se da el proyecto y vienen los impactos ambientales y viene el no tener un contacto directo de las empresas con las poblaciones o supuestos diálogos que en realidad son niveles de negociación asimétricos donde la empresa tiene la información, impone el proyecto a una población que no conoce la información y que no tiene elementos para decidir.*

<sup>236</sup> vgl. Interview Sánchez

<sup>237</sup> So sorgte etwa Bergbauminister Jorge Merino für Empörung, als er nach einer Verhandlungsrunde des runden Tisches im Rahmen des Projektes Conga im Oktober 2011 in einem Firmenflugzeug von Yanacocha aus Cajamarca nach Lima zurückkehrte (De Echave & Diez 2013: 95).

Schutz von Minen betraut werden – eine Praktik, die sich zur Regel entwickelt hat (EarthRights International 2019). Wiederholt wird berichtet, dass Personen, die indirekt oder möglicherweise direkt im Zusammenhang mit einem Bergbauunternehmen stehen, Projektkritiker:innen gezielt einschüchtern oder gar bedrohen. Dabei werden sowohl legale als auch illegale Mittel gewählt. Javier Jahncke vom bergbaukritischen Netzwerk Red Muqui beschreibt diese Praxis:

„Einmal wurde ich wegen Terrorismus angezeigt. Was genau war die Anzeige wegen Terrorismus? Es war, weil wir Konflikte verursachen würden, und es gab keinen Beweis, es war einfach Information aus den Zeitungen, die besagte, wir seien in der Gegend [...], informierten die Menschen, dass wir damit Gewalt anstacheln würden, und ich frage mich ‚Bedeutet Menschen zu informieren, Gewalt anzustacheln? Ist es ein terroristischer Akt, Menschen über ihre Rechte zu informieren, über die Risiken, die es gibt, sodass diese letztlich eine Entscheidung treffen können?‘ Aber das ist der Druck, dem wir ausgesetzt sind, und ich habe auch schon Todesdrohungen in einem bestimmten Moment erhalten. [...] [E]ine Kollegin in Piura in Nordperu wurde einmal von einem sozialen Anführer, der mit einem Bergbauunternehmen in Zusammenhang stand, mit einer Pistole bedroht, und er sagte ihr: ‚Ich töte dich und [...] weil du Terroristin bist, wird nichts passieren. Ich töte eine Terroristin‘. [...] Das sind Menschen, die vom Bergbauunternehmen bezahlt werden [...].“<sup>238</sup> (Interview Jahncke)

---

<sup>238</sup> [A]lguna vez yo he sido denunciado por terrorismo y ¿Cuál era la denuncia por terrorismo? era que nosotros estábamos generando conflictividad y no había ningún sustento, solamente era información de periódicos que decía que estábamos en la zona [...] informando a la gente, que estábamos generando con eso violencia y yo pregunto ‘¿Informar a la gente es generar violencia? ¿Informar a la gente de sus derechos, de los riesgos que pueden haber, pero que ellos finalmente toman la decisión, es un acto de terrorismo?’, pero ese es el nivel de [...] presión que tenemos y yo he tenido también amenazas de muerte [...]. [U]na compañera en Piura, en el norte del Perú, una persona que era dirigente social vinculado con una empresa minera, la amenazó con una pistola y le dijo ‘yo te mato y [...] como eres terrorista no pasa nada, estoy matando una terrorista’ [...]. Es personas que son pagadas por la empresa minera [...].;

Von ähnlichen Begebenheiten berichtet auch Mirtha Villanueva, Direktorin von GRUFIDES (vgl. Interview Villanueva).

Rechtlich gesehen ist der Zentralstaat Verwalter aller natürlichen Ressourcen auf seinem Territorium, und nur er kann über das Bergbauministerium (INGEMMET) Bergbaulizenzen erteilen und entziehen. Wenn es um die eigentliche Durchführung von Bergbauprojekten geht, bleibt er aber weitestgehend außen vor. Lediglich im Fall der *consulta previa*, deren Aufsicht und Durchführung dem Vizeministerium für Interkulturelle Angelegenheiten innerhalb des Kulturministeriums obliegt, sind zentralstaatliche Akteure direkt beteiligt (vgl. Bebbington et al. 2019: 94f.).

Eine Kommunikation der lokalen Bevölkerung mit zentralstaatlichen Instanzen folgt nur im Konfliktfall, d. h. als Reaktion auf die Provokation durch Proteste und zivilen Ungehorsam. Da nur die zentralstaatlichen Autoritäten die Kompetenzen für die Lizenzierung der Bergbauprojekte besitzen, fordern Protestierende das Gespräch mit hochrangigen Vertreter:innen der Staatsorgane. Eine Vermittlung über administrative Zwischenebenen kann aufgrund mangelnder Dezentralisierung nicht stattfinden. Diese Praxis der Entsendung hochrangiger Beamt:innen in Konfliktsituationen wird vom Ministerrat sogar insoweit akzeptiert, als dass seit 2004 ein eigenes nationales Büro für Dialog und Nachhaltigkeit existiert, das sich mit solchen Fällen befasst. Wie auch die Ombudsstelle erfasst das Büro soziale Konflikte – wenn auch mit einer strengeren Definition. Über eine einheitliche Strategie verfügt das Büro allerdings nicht, und so liegt es letztlich an den jeweiligen amtsinhabenden Minister:innen, wie sie auf die Konflikte reagieren (Paredes & De la Puente 2014: 91).

Der Dialog mit der lokalen Bevölkerung kommt nicht immer unmittelbar zustande. Meist geht ihm eine Phase der Repression durch Polizei- oder Militärkräfte voraus. Beide unterstehen ebenfalls unmittelbar dem Zentralstaat, das heißt dem Innen- und Verteidigungsministerium. Die Repression wird regelmäßig durch die Verhängung des Ausnahmezustands verstärkt, innerhalb dessen der Zentralstaat die Grundrechte der lokalen Bevölkerung aufheben kann (Verf. Art. 137). Zur „Wiederherstellung der inneren Ordnung“ kann dieser für bis zu 60 Tage durch den Präsidenten ausgerufen werden. Diese Praxis der Verhängung des Ausnahmezustands<sup>239</sup> bei Bergbaukonflikten wird von NGOs als Staatsversagen kritisiert, da dadurch Räume für demokratischen Protest verengt würden (vgl. CooperAcción 2018). Gezielt wird dabei von staatlicher Seite auch auf das Narrativ der „Terrorismusbekämpfung“

---

<sup>239</sup> Zwischen 2004 und 2016 sind bei insgesamt 23 Phasen des Ausnahmezustands 50 Menschen ums Leben gekommen (Merino 2020: 11).

zurückgegriffen, um die Repression zu legitimieren.<sup>240</sup> Tatsächlich steht gerade die Praxis der autoritären Rechtsdurchsetzung im Einklang mit den technokratischen Normen. Der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Politik durch Protestmobilisierungen soll so gebrochen werden (vgl. Durand 2016: 32). Vereinzelt kommt es dennoch auch zu Solidarisierungen durch Kongressabgeordnete. Audienzen vor dem Parlament sind bei Fällen nationaler Strahlkraft ebenfalls möglich, wenn auch ihre Wirkung mehr symbolisch erscheint.<sup>241</sup>

Regionalregierungen (*departamentos/regiones*), Provinz- (*provincias*) und Kommunalverwaltungen (*municipios*) vertreten je nach Fall unterschiedliche Positionen. Trotz des im Jahr 2002 initiierten Dezentralisierungsprozesses verfügen subnationale Regierungen nur über wenige Kompetenzen. Während den Regionalregierungen in erster Linie die wirtschaftliche Entwicklung auf departamentaler Ebene sowie die Ausführung von Verwaltungsaufgaben obliegen, verfügen Provinz- und Kommunalregierungen über die Kompetenz der Raumplanung und lokaler öffentlicher Dienstleistungen (*Ley 27783 de 2002*). In Bezug auf den Bergbau haben subnationale Regierungen kaum Mitspracherecht und auch in ihrem Budgetrecht sind die subnationalen Einheiten stark eingeschränkt. Mit den *Direcciones Regionales de Energía y Minas*<sup>242</sup> (DIREM) übernehmen sie lediglich für den Kleinbergbau einige Verwaltungsfunktionen. In bestimmten Fällen können dabei auch Konzessionen vergeben werden.<sup>243</sup> Parallel zu den subnationalen staatlichen Verwaltungen existieren traditionelle Autoritätsstrukturen wie die *rondas campesinas* oder indigene Selbstverwaltungen. Der Grad der Kooperation dieser informellen, aber verfassungsrechtlich anerkannten Strukturen mit den lokalen staatlichen Akteuren variiert deutlich und hängt von der jeweiligen politischen Position der Amtsinhaber:innen ab.<sup>244</sup>

Subnationale Regierungen stellen sich je nach der politischen Konstellation auf die Seite der Bergbaugegner:innen oder der Unternehmen – oder bleiben wie im Fall Las Bambas weitgehend außen vor. Die genauen Zuständigkeiten sind dabei bisweilen unklar. 80 Prozent aller Kommunen und 92 Prozent aller Provinzen in Peru verfügen über keine eindeutigen Grenzziehungen (Thiery 2016: 150). Bergbauunternehmen nutzen diese Unstimmigkeiten

---

<sup>240</sup> vgl. Interview Sánchez

<sup>241</sup> vgl. Interview Sánchez

<sup>242</sup> Regionaldirektionen für Energie und Bergbau

<sup>243</sup> vgl. Interview Sotomayor & Bravo

<sup>244</sup> vgl. Interview Rodas

bewusst aus, um die um ein Territorium konkurrierenden Kommunalregierungen gegeneinander auszuspielen.<sup>245</sup> Die regionale Parteienlandschaft existiert praktisch losgelöst von der nationalen, weshalb sich subnationale Autoritäten responsiver gegenüber wandelnden lokalen Machtverhältnissen verhalten (vgl. ebd.: 151; siehe 6.1.1.1). So kommt es, dass sich manche Regionalpolitiker:innen leicht von Bergbauunternehmen beeinflussen lassen, während andere die Solidarisierung mit den Bergbaueegner:innen bisweilen nutzen, um daraus politisch Kapital zu schlagen (vgl. Arellano-Yanguas 2011: 102ff.). Dementsprechend passen sie ihre Position an das öffentliche Stimmungsbild an – wie geschehen im Fall Conga.<sup>246</sup> Wenn der offene Interessenkonflikt mit dem Zentralstaat ausbricht, kann es also in Einzelfällen zu Widerstand von Seiten der subnationalen Regierungen kommen, doch sind diese spätestens bei der zentralstaatlich koordinierten Repression durch die Sicherheitskräfte zur Kooperation mit Letzteren verpflichtet.<sup>247</sup>

Auch die Kirchen, besonders die katholische Staatskirche sowie evangelikale Freikirchen, sind einflussreiche Akteure auf regionaler und kommunaler Ebene. Dabei hängt auch hier die Positionierung von den jeweiligen lokalen Autoritäten ab und reicht von einer ausdrücklichen Unterstützung des Bergbaus bis hin zur deutlichen Opposition – wie das Beispiel des bergbaukritischen Pastors Marco Arana veranschaulicht. Dabei lassen sich viele Kirchengemeinden durch eine finanzielle Zuwendung durch die Bergbauindustrie vereinnahmen.<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> vgl. Interview Sánchez

<sup>246</sup> vgl. Interview Villanueva; Interview Livaque

<sup>247</sup> vgl. Interview mit José Luis Aliaga (Protestführer im Konflikt Conga) am 04.10.2021 in Celendín (Cajamarca)

<sup>248</sup> vgl. Interview mit Lázaro Jara (Pfarrer in Celendín) am 05.10.2021 in Celendín (Cajamarca)

Tabelle 15: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Peru – Lokale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Zivilgesellschaft Lokale Protestbündnisse (frentes de defensa, comités de lucha), traditionelle Autoritäts- strukturen (rondas campesinas, indigene Gemeinschaften)</b>	EIA (Informationen)  <i>consulta previa</i> (nur für indigene Bevölkerungen)	Protest  ziviler Ungehorsam (Straßenblockaden, Landbesetzungen)  runder Tisch mit Regierungs- vertreter:innen (nach teilweiser Eskalation)	Mitbestimmung  territoriale Autonomie
<b>Bergbau- unternehmen</b>	EIA (Informationen)  <i>public-private-partnerships</i> mit staatlichen Sicherheitskräften	spezialisierte Diskurse/ Exklusion lokaler Bevölkerungen  informelle Versprechen an Lokalbevölkerung  Verbreitung von Fehlinformationen	Umsetzung des Projekt es
<b>Staat Zentralstaat – Ministerien, Sicherheitskräfte</b>	alleinige Verwaltung der natürlichen Ressourcen  Büro für Dialog und Nachhaltigkeit des Ministerrats  Überwachung der <i>consulta previa</i> (nur für indigene Bevölkerungen)	Repression/gezielter Einsatz des Ausnahmestands  runder Tisch mit Lokalbevölkerung (nach teilweiser Eskalation)	technokratisches Verwalten  autoritäre Rechts- durchsetzung
<b>Staat Subnationale Verwaltungen – Regional-, Provinz- und Kommunal- regierungen</b>	Kompetenz der Raumplanung  DIREM	vereinzelt Kooperation mit traditionellen Autoritäten  vereinzelt Widerstand gegenüber zentralstaatlichen Akteuren	Vertretung lokaler Interessen  Konkurrenz um lokalen Einfluss

### Konklusion

Auf der nationalen Ebene bringen die sich widersprechenden technokratischen und demokratischen Normen eine antagonistische Konstellation unter den staatlichen Akteuren hervor: Die einen nehmen eine radikale Pro-Bergbau-Perspektive ein, die auf unbedingtes

wirtschaftliches Wachstum durch die Ausweitung der extraktiven Aktivitäten setzt, während die anderen den Bergbau der Einhaltung von demokratischen Prinzipien wie der partizipativen Mitbestimmung und verfassungsrechtlich verbrieften Grundrechten nachordnen. Technokratisch geprägte Akteure sind in diesem System dominant und so kommt es, dass die demokratischen Akteure weitgehend marginalisiert werden. Akteure, die formell fest an demokratische Prinzipien gebunden sind, wie etwa die Ombudsstelle, verfügen nicht über die nötigen Kompetenzen, ein klares Gegengewicht gegen die technokratischen Akteure zu bilden. Die Benachteiligung erfolgt nicht nur durch die ungleiche Verteilung von Machtressourcen, sondern auch durch sanktionierende diskursive Praktiken wie den Vorwurf des Terrorismus oder die Druckausübung auf Akteure, die von den dominanten technokratischen Normen abweichen. Das Ergebnis ist eine repressive Struktur, in der kooperatives Verhalten zwischen den Akteuren verunmöglicht wird. Vielmehr werden vermittelnd wirkende demokratische Institutionen wie das repräsentative Parteiensystem weiter zurückgedrängt.

Dementsprechend zeichnet sich auch auf der lokalen Ebene ein Mangel solcher demokratischer Legitimität ab. Formelle Prozesse politischer Partizipation in der Planung und Durchführung von Bergbauprojekten existieren in Peru kaum. In diesem Vakuum formeller Strukturen bilden sich informelle Praktiken als Substitute heraus. Diese Praktiken kennzeichnen sich zum einen durch ihren konfliktiven Charakter (ziviler Ungehorsam, polizeiliche Repression), zum anderen durch Ansätze der Kooperation (runde Tische). Effektive Kanäle für kooperatives Handeln zwischen den Akteuren fehlen. Existierende formelle Partizipationsmechanismen wie die EIA und die *consulta previa* erweisen sich hierfür als unzureichend. Der gemäß technokratischen Normen handelnde Zentralstaat verfolgt in diesem Kontext eine Strategie der Aufrechterhaltung von Ordnung. Dazu bedient er sich je nach Machtverhältnissen einer Mischung aus Repression und Dialogangeboten. Das schafft wiederum Anreize für Protestpraktiken des zivilen Ungehorsams durch vom Bergbau betroffene Bevölkerungen. Bergbauunternehmen versuchen durch Dialogangebote, aber auch Manipulation und Einschüchterung, Konflikten vorzubeugen. Subnationale staatliche Akteure bleiben in diesen Konstellationen weitestgehend außen vor oder stellen sich – den Machtverhältnissen entsprechend – auf die Seite einer der Konfliktparteien.

## 6.1.2. Die politisch-partizipative Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Regieren ohne Staat

Die kolumbianische Verfassung von 1991 legt die Grundlage für eine umfangreiche Reihe an formellen partizipativen Institutionen (5.1.2.3). In der Realität werden diese durch Normenkonflikte und Gewaltpraktiken eingeschränkt.

### 6.1.2.1. Nationale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Elitengeführter Extraktivismus

Auf der nationalen Ebene lässt sich in Kolumbien eine Dominanz politischer Eliten ausmachen. Zusätzlich ist auch hier eine Normen-Rivalität unter den staatlichen Akteuren zu beobachten. Neben der technokratischen und demokratischen Handlungsrationalität sind hier zusätzlich **aristokratische Normen** präsent, das heißt Normen, die auf den Selbsterhalt einer politischen und gesellschaftlichen Elite ausgelegt sind (siehe 5.1.2).

Auch Kolumbien hat ein präsidentielles System, in dem der Präsident traditionell über weitreichende Kompetenzen verfügt. Zwar wurde diese starke Rolle des Staatsoberhauptes durch die Verfassung von 1991 eingeschränkt, dennoch bleibt die zentrale Stellung in der politischen Praxis bestehen (Vega Díaz 2017: 148f.). Präsidialdekrete kommen in der Gesetzgebung oft zum Einsatz und wie bereits dargestellt (siehe 5.2.2), gingen Anstöße zu einer expansiveren Bergbaupolitik in der Vergangenheit immer wieder vom Präsidenten persönlich aus, der damit Erwartungshaltungen der Wähler:innenschaft und politischen Unterstützer:innen an ein gesteigertes Wirtschaftswachstum bedienen wollte.

Die Ressorts ‚Wirtschaft‘ und ‚Finanzen‘ sind in Kolumbien – im Gegensatz zu Peru – getrennt auf das Handelsministerium und das Finanzministerium verteilt. Doch abgesehen von der Setzung der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch das Handelsministerium, ist für den Bergbau ausschließlich das Ministerium für Bergbau und Energie zuständig, dem ebenfalls die in Kolumbien ökonomisch sehr bedeutsame Erdölförderung untersteht. Daneben spielt für den Bergbau das Innenministerium eine Rolle, da es Konsultationsprozesse mit *grupos étnicos* leitet, sowie das Umweltministerium, dem die Umweltregulierung untersteht. Auch in Kolumbien sehen Beobachter:innen innerhalb der

Ministerien eine Doppelstruktur: Während die wirtschaftlich relevanten Ministerien, die dem Interesse eines bestimmten Wirtschaftssektors dienen, allgemein stark sind, müssen Ministerien die ein „allgemeines Interesse“ vertreten – wie das Umweltministerium –, im Konfliktfall zurückstecken.<sup>249</sup>

Eine Dominanz technokratischer Normen, auch unter den ‚nicht-wirtschaftsrelevanten‘ Ministerien, verhindert dabei oft, dass es überhaupt zu einem Interessenkonflikt kommt.<sup>250</sup> Innerhalb der Behörden – allen voran dem einflussreichen Finanzministerium – finden sich hier ebenfalls Elemente einer ‚Expert:innen-Herrschaft‘ (siehe 5.1.2), in der technokratische Ministerialbeamt:innen über weitreichende Autonomie gegenüber anderen politischen Akteuren verfügen (vgl. Dargent 2015). Diese Autonomie reicht so weit, dass sie sich bisweilen sogar gegen die Interessen der politischen und ökonomischen Eliten richten kann. Das zeigt sich etwa an neoliberalen Zielen wie dem ausgeglichenen Staatshaushalt, den die Expert:innen regelmäßig gegen Widerstand aus der politischen Klasse durchsetzen (ebd.: 71ff.).

Im Unterschied zu Peru kommt hier aber noch ein weiterer Faktor hinzu: eine historisch kontinuierliche politische Elite. In Kolumbien hat sich aufgrund des über 100 Jahre hinweg weitgehend konstanten Parteiensystems eine gesellschaftliche Schicht der politischen Elite herausgebildet, aus der sich Präsidenten und hohe Amtsträger:innen rekrutieren (siehe 5.1.2). Diese setzt sich seit 2002 in der Strömung des ‚*Uribismo*‘ weiter fort, aus der seither alle Regierungen hervorgegangen sind. Sowohl der amtierende Präsident Iván Duque als auch sein Vorgänger Juan Manuel Santos entstammen dieser Gruppe des ‚Politik-Adels‘, in der Mitglieder einzelner Familien über Generationen hinweg hohe politische Ämter bekleiden (Martín de la Fuente 2018). So scheint noch aktuell, was Oesterling (1989: 162) feststellt: *„party leadership is usually transmitted by kinship“*. Dies ist möglich aufgrund von *gatekeeping*-Strukturen und -Normen, durch die ein Selbsterhalt der politischen Elite perpetuiert wird. Der Selbsterhalt wird dabei zum übergeordneten Zweck. Diese Konstellation produziert unter den politischen Akteuren der Exekutive (aber auch der Legislative) Erwartungshorizonte und Verhaltensmuster, die hier als ‚aristokratische‘ Normen bezeichnet werden sollen. Diese wirken zusätzlich zu den technokratischen Normen, wobei beide Normensets nicht unabhängig voneinander existieren. Dargent verweist darauf, dass es die

---

<sup>249</sup> vgl. Interview mit Orlando Martínez (Mitarbeiter *Corporación Autónoma de Quindío*) am 03.08.2019 in Salento (Quindío)

<sup>250</sup> vgl. Interview Negrete

alte politische Elite Kolumbiens war, die den Aufstieg der Expert:innen aktiv vorantrieb, um ihre Vormachtstellung gegen den Einfluss internationaler Organisationen sowie Ansprüche der Bevölkerung zu sichern (Dargent 2015: 26). Das Verhältnis von Eliten und technokratischen Beamt:innen kann als Patronage-Verhältnis betrachtet werden, bei dem Interessen häufig überlappen (ebd.: 71ff.). Außenseiter:innen, denen der Weg in die öffentliche politische Sphäre gelang, konnten in der Vergangenheit oft durch technokratische und aristokratische Strukturen sowie Normen kooptiert werden (vgl. Martz 1992: 99). Wenige Ausnahmen bilden die Teilerfolge politischer Außenseiter bei Präsidentschaftswahlen wie der linke Kandidat Gustavo Petro (2018) oder Atanas Mockus (2010), die jeweils mit alternativen Wahlbündnissen in den zweiten Wahlgang einzogen.<sup>251</sup>

Dabei ist die politische Macht stark auf die nationalen exekutiven Akteure konzentriert, Reformprozesse der Dezentralisierung erweisen sich als prekär. Vielen Departamentos fehlt es an effektiven Planungsinstitutionen und an Möglichkeiten, Steuereinnahmen zu generieren, was dazu führt, dass sie in der Praxis nur über eine sehr eingeschränkte Handlungsmacht verfügen (Betancourt Vélez & Birle 2017: 166). Die wichtige Stellung der CAR bildet hier eine Ausnahme (vgl. Orihuela 2018b). Unterschiede zwischen Kernregionen und peripheren Departamentos sind zudem groß. Klientelistische Strukturen und Zonen, in denen nicht-staatliche Gewaltakteure die Kontrolle haben, hindern die effektive Ausweitung staatlicher Dienstleistungen auf departamentaler Ebene (detaillierter in 6.1.2.2).

Während die exekutiven Akteure stark von der politischen Elite geprägt sind und so in erster Linie technokratischen und aristokratischen Normen folgen, gestaltet sich das Parlament vielfältiger. Die lange Geschichte des Zweiparteiensystems sorgte für eine tiefe Verankerung der politischen Parteien in der Gesellschaft, bot dadurch allerdings nur ideologisch verengte Positionen. Die „juristische Festung“ der Verfassung von 1886 hatte sie darin geschützt (Vega Díaz 2017: 149). Seit 1991 löste sich dieses System auf, neue Parteien bildeten sich und erlangten an Einfluss in den repräsentativen Organen des Staates (siehe 5.1.2.3). Erstmals hielten alternative Agenden und Vorschläge Einzug in die Politik (ebd.). Jedoch sorgten die neuen Strukturen für ein Aufweichen der stabilen Organisation der Parteien und führten zu deren Atomisierung und Personalisierung (Betancourt Vélez & Birle 2017: 167). Jüngere Reformen verstärkten diese Trends und führten sowohl zu einer Konsolidierung der neuen

---

<sup>251</sup> vgl. Interview C. Benavides

Parteien als auch zur Herausbildung eines bis heute bestehenden neuen, multipolaren Parteiensystems (ebd.: 170f.). Erstmals verfügen darin auch Indigene und Afrokolumbianer:innen über politische Repräsentation im Parlament (z. B. AICO, *Bancada Afrocolombiana*, MAIS).

In beiden Kammern, dem Senat und dem Repräsentantenhaus, verfügt die Regierungskoalition in der Wahlperiode von 2018 bis 2022 über eine absolute Mehrheit der Abgeordneten. Das Koalitionsbündnis, geführt durch das uribistische *Centro Democrático*, unterstützt explizit eine extraktivistische Wachstumsstrategie, in der der Bergbau eine wichtige Rolle einnimmt (El Tiempo 2017). Neben einer Gruppe unabhängiger Fraktionen, bestehend aus Liberaler Partei und *Cambio Radical*, findet sich eine Opposition aus linken Kleinparteien wie der *Alianza Verde*, FARC-Partei<sup>252</sup>, dem *Polo Democrático Alternativo* und der *Lista de la Decencia*. Das Entstehen eines linken Blocks in der Legislative ist durch die jüngeren Wahlerfolge neuer progressiver Parteien sowie die im Friedensabkommen festgelegte Repräsentation der FARC in beiden Kammern mit jeweils fünf Sitzen begründet. Auch wenn diese Fraktionen programmatisch große Unterschiede aufweisen, teilen sie doch eine kritische Haltung gegenüber dem extraktivistischen Modell. Der Anthropologe Carlos Benavides beschreibt diese Entwicklung:

„Der Kongress ist möglicherweise die Speerspitze der Rentenökonomie und des Extraktivismus [...]. Aber schau, heute gibt es eine Fraktion mit 25 Senatoren, die sich aktiv [widersetzen]. Noch vor [Kurzem] hatte die Linke fünf oder acht. Mit der Linken meine ich die Progressiven. Im Gegenteil dazu haben wir jetzt [...] mindestens 25 Fürsprecher dort, die doch bedeutende Möglichkeiten haben.“<sup>253</sup>  
(Interview C. Benavides)

Einige Parteien wie *Colombia Humana* (Teil der Fraktion *Lista de la Decencia*) sprechen sich sogar absolut gegen den industriellen Bergbau aus und verweisen dabei auf demokratische Normen wie das Grundrecht auf eine intakte Umwelt (Colombia Humana 2018). Andere Beobachter:innen wiederum bezweifeln eine normativ begründete Position der Linksparteien,

---

<sup>252</sup> Ab 2021 *Comunes*.

<sup>253</sup> *El Congreso es quizás la punta de lanza del rentismo y el extractivismo [...]. Pero mira que en el Congreso hay una bancada de 25 senadores hoy muy activa [en oponerse]. Es algo que hace [poco] la izquierda solamente tenía entre cinco y ocho. Con la izquierda digo el progresismo. En cambio ahora tenemos [...] al menos 25 voceros allí con sí, una capacidad digamos de opinión interesante.*

insbesondere der FARC-Partei, und sehen dort rein ökonomische Interessen, die sich hinter der Ablehnung des Bergbaus verbergen. Die FARC-Partei wolle den formellen Bergbau verhindern, um eigene illegale Aktivitäten zu schützen.<sup>254</sup>

Kolumbien tut sich in Lateinamerika aufgrund seiner starken Judikative und seiner reichen Rechtstradition hervor. Hier wäre die starke Stellung des Verfassungsgerichts sowie die des Obersten Gerichtshofs zu nennen, die immer wieder regulativ in die Gesetzgebung eingreifen (Vega Díaz 2017: 149). In der Rationalität der Rechtssprechung lassen sich dabei überwiegend demokratische Normen ausmachen, die in den einzelnen Entscheidungen nicht selten zu ökonomischem Wachstum im Widerspruch stehen (siehe 5.1.2 & 5.2.2). Die demokratischen Normen äußern sich auch in der auf eine Grundrechtsgarantie ausgelegten Rechtsauslegung in anderen Fällen.<sup>255</sup> So waren es in Kolumbien die nationalen Gerichte, die immer wieder Korrekturen verlangten, wenn die Gesetzgebung im Bereich des Bergbaus den Verfassungsgrundsätzen widersprach (Bastida & Bustos 2017: 237). Auch hatten gerade die Gerichte den Ausbau partizipativer Institutionen vorangetrieben.<sup>256</sup> Dennoch fand auch hier in den letzten Jahren aufgrund personeller Neuerungen ein gradueller Normenwandel statt, der diesen Akteuren einen technokratischeren Charakter gab. Dazu Julio Fierro, Ex-Berater für den nationalen Rechnungshof:

„[Die Regierungen] bekamen mit, dass das Verfassungsgericht ein Hindernis für den Extraktivismus war. Deshalb änderte man die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts von Philosophen, Professoren, Richtern mit einem sehr großen philosophischen und juristischem Wissen, hin zu beliebigen Ex-Anwälten des staatlichen Ölkonzerns, also zu Leuten, die überhaupt nicht mehr gelehrsam

---

<sup>254</sup> vgl. Interview Zamora

<sup>255</sup> vgl. Interview C. Benavides

<sup>256</sup> Interview C. Benavides: „Ich sehe einen [...] juristischen Fortschritt. Im Verfassungsgericht und im Obersten Gerichtshof gibt es viele sehr interessante Rechtsverordnungen, die diesen Partizipationsformen und anderen Möglichkeiten, die Territorien zu verteidigen [...] größere Macht geben [...]. / *Yo veo [...] un avance jurisprudencial. En la Corte Constitucional y en la Corte Suprema hay muchos altos decretos muy interesantes en términos justamente de darle [...] mayor fuerza a esas formas de participación y otras medidas para defenderlos territorios [...].*

oder feinfühlig waren. Nun sind dort ein paar [...] abscheuliche Gestalten, [die] aus dem extraktiven Sektor kommen.“<sup>257</sup> (Interview Fierro)

Weitere Staatsorgane wie das Büro des Generalinspektors (*Procuraduría*) und die kolumbianische Ombudsstelle (*Defensoría*) sind an die Verfassung gebunden und formell politisch unabhängig. Sie bilden das sogenannte *Ministerio Público*. Ein weiterer formell unabhängiger Akteur ist der Rechnungshof (*Contraloría*). Hier lässt sich eine Mischung aus technokratischen und demokratischen Normen beobachten. Ein Beispiel für letztere ist die umfangreiche Studie des Rechnungshofs über den Bergbau in Kolumbien im Jahre 2013, zu der ein breit aufgestelltes Team an Natur- und Sozialwissenschaftler:innen einen kritischen Beitrag leistete (Garay Salamanca 2013a, 2013b, 2013c, 2013d).<sup>258</sup>

Kolumbien verfügt gemeinsam mit Peru seit 2013 über ein Freihandelsabkommen mit der EU. Insgesamt sind 16 bilaterale Freihandelsabkommen in Kraft (Mincomercio 2022). Besonders hervorzuheben ist das enge Verhältnis Kolumbiens zu den USA, mit denen es ebenfalls ein Freihandelsabkommen gibt (Vera 2017: 344). Spätestens seit dem *Plan Colombia* unterstützen die USA das Land militärisch und wirtschaftlich (siehe 5.1.2.3). So war erst 2017 ein Hilfspaket in Höhe von 450 Mio. USD an Kolumbien überreicht worden (Pastrana Buelvas & Birle 2017: 289f.). Auch von europäischer Seite gab es umfangreiche finanzielle Unterstützung im Zuge des Friedensprozesses. Der Friedensprozess hat zu einer Annäherung der EU an Kolumbien geführt, wobei die EU die Umsetzung des Abkommens und die damit einhergehenden Transformationsprozesse eng begleitet (ebd.: 292). Während internationale Handelsabkommen zum einen neoliberale technokratische Handlungsrationitäten verstärken, führen etwa internationale Kooperationen im Rahmen des Friedensprozesses auch zu einer Stärkung demokratischer Normen.

2020 wurde Kolumbien offiziell Mitglied der OECD. Im Prozess der Aufnahme (2013-2018) musste sich das Land den Standards im Bereich Umweltschutz, Arbeitsrecht, Besteuerung und Anti-Korruptions-Maßnahmen der internationalen Organisation anpassen (vgl. Ernst & Young

---

<sup>257</sup>[Los gobiernos] se dieron cuenta que la Corte Constitucional era un obstáculo al extractivismo. Entonces la Corte Constitucional fue cambiando de filósofos, profesores, magistrados digamos de un conocimiento filosófico y jurídico muy alto, a ser cualquier individuo que fue un abogado de la empresa petrolera estatal, es decir gente que ya no tiene en absoluto ni la erudición ni la sensibilidad. Entonces ahora lo que hay son unos [...] personajes desagradables [que] vienen del sector extractivista.

<sup>258</sup> vgl. Interview Fierro; vgl. Interview C. Benavides

2020a). Dieser Prozess war auch einer der motivierenden Faktoren für die Professionalisierung der Umweltregulierung im Bergbausektor (siehe 5.3.2.4). Auch die Weltbank ist in Kolumbien aktiv und fördert dort vor allem technisch-prozedurale Reformen zur Stärkung des Rechtssystems (Burgos Silva 2009). Gleichzeitig drängt sie im Rahmen ihrer Beratungsarbeit auf eine Expansion des Bergbaus.<sup>259</sup> In puncto Menschenrechte wird Kolumbien wiederholt international durch das OHCHR ermahnt. Dabei steht der Bergbau explizit als Handlungsfeld im Fokus (Human Rights Council 2018: 19). Die ILO übt regelmäßig Druck auf das Land aus, damit indigene und afrokolumbianische Gemeinschaften besser vor Gewalt, Einschüchterung, Enteignung und der Oktroyierung von Großprojekten geschützt werden. Sie verweist hier auf die ILO Konvention 169 zum Schutz der Rechte indigener Völker (ABColumbia 2012: 16; siehe auch 5.1.1.5). Zwar hat Kolumbien Ende 2019 das bereits im Vorjahr geschlossene Escazú-Abkommen unterzeichnet, doch wurde es wie in Peru im Anschluss nicht ratifiziert. Das Regierungsbündnis blockierte jegliche Abstimmung mit Verweis auf die Verteidigung der nationalen Autonomie sowie bestehende Rechtsstandards (Carranza 2021).

In der kolumbianischen Zivilgesellschaft findet ebenfalls eine internationale, meist bilaterale Vernetzung statt. Umwelt-NGOs, bergbaukritische Bündnisse und andere zivilgesellschaftliche Akteure kooperieren mit internationalen und ausländischen

---

<sup>259</sup> Interview mit Álvaro Pardo (ehemaliger Consultant im Bergbausektor) am 28.08.2020 per Videotelefonie: „Es gibt Richtlinien von multilateralen Organismen, die dem Staat eine Politik aufoktroyieren. Ich habe Dokumente der Weltbank, die diese an die Regierung überreicht und ihr sagt, dass die einzige Form, zu wachsen und die einzige Form, sich in die globalisierte Wirtschaft zu integrieren, der Verkauf von Primärgütern ist, und dass man all diese Mineralien und Kohlenwasserstoffe nutzen sollte, um Ressourcen für das Wachstum zu generieren. Aber wir betreiben das nun schon viele Jahre und die Wirtschaft wächst nicht.“ / *[H]ay unas directrices de organismos multilaterales que le imponen una política al país. Yo tengo documentos del banco mundial que le entrega al gobierno y le dice que la única forma de crecer y la única forma de insertarse en una economía globalizada es a través de la venta de productos básicos, y que, entonces, hay que aprovechar [...] todos esos minerales y todos esos hidrocarburos para generar unos recursos para crecer, pero llevamos ya muchos años que la economía no crece.*

zivilgesellschaftlichen Akteuren wie etwa Oxfam oder dem BUND.<sup>260</sup> Vernetzungen finden zudem über internationale NGO-Zusammenschlüsse wie das ESCR-Net statt.<sup>261</sup> Die ausländischen NGOs bieten finanzielle Hilfe sowie professionelle Expertise an.<sup>262</sup> Auch ausländische, staatlich finanzierte politische Stiftungen wie etwa die Heinrich-Böll-Stiftung spielen dabei eine Rolle.<sup>263</sup> Die internationale Unterstützung kolumbianischer zivilgesellschaftlicher Akteure hilft ihnen in erster Linie bei „multi-skalaren“ Strategien des Protests, wodurch globale Aufmerksamkeit für konkrete lokale sozial-ökologische Konflikte generiert werden kann (Dietz 2017c).

Auf der nationalen Ebene der Zivilgesellschaft Kolumbiens sind bergbaukritische NGOs kaum präsent. Dafür decken nationale Umwelt- oder Menschenrechts-NGOs wie *CENSAT Agua Viva* oder *Dejusticia* das Thema der Bergbaukonflikte ab.<sup>264</sup> Viel bergbau- und extraktivismuskritische Organisationsarbeit auf nationaler Ebene geht von den Interessenvertretungen der *grupos étnicos* aus (vgl. Morenz 2017). Nennenswert sind hier die bereits oben erwähnte ONIC sowie die *Asociación Nacional de Zonas de Reserva*

---

<sup>260</sup> Interview Ocampo: „Heute ist es eine internationale Bewegung, die gegen die großen Bergbauprojekte kämpft [...]. Diese Stimmen und diese sozialen Bewegungen integrieren sich. Hier im Land haben wir Gegenden, die vom Großbergbau völlig verwüstet wurden [...], wo man Kohle, Nickel abbaut, die unter anderem nach Europa und einige Teile nach Deutschland gehen. In unserer Verbindung zum Beispiel mit dem BUND in Deutschland, dem Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland, haben wir eine Beziehung und machen Aktionen [...]. Und auch mit den Völkern in Lateinamerika, die gegen Bergbauprojekte in Peru, Chile, Argentinien, Brasilien, Zentralamerika, Mexiko und so weiter kämpfen.“ / *[H]oy es un movimiento internacional en la lucha contra los grandes proyectos mineros [...]. Esas voces y esas movilizaciones sociales se van integrando. Aquí en el país por ejemplo tenemos zonas que han sido devastadas por la gran minería [...] donde se explota carbón, ferroníquel, que entre otras cosas va para Europa y algunas partes para Alemania. En nuestra relación por ejemplo con el BUND en Alemania, el ‘Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland’, tenemos relaciones con ellos y hacemos cosas [...]. Y también con los pueblos en América Latina que luchan contra proyectos mineros en Perú, Chile, Argentina, Brasil, Centroamérica, México etcétera.*

<sup>261</sup> vgl. Interview mit Renzo García (Protestführer im Konflikt La Colosa; Abgeordneter im Regionalparlament Tolima) am 08.06.2021 per Videotelefonie

<sup>262</sup> vgl. Interview mit Alejandro García (Protestführer im Konflikt La Colosa) am 10.06.2021 per Videotelefonie

<sup>263</sup>vgl. Interview R. García

<sup>264</sup> vgl. Interview R. García

*Campesina*<sup>265</sup>, der *Congreso de los Pueblos*<sup>266</sup>, der *Coordinador Nacional Agrario*<sup>267</sup> oder die *Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas*<sup>268,269</sup>. Durch kritische Interventionen in öffentliche Diskurse prangern sie immer wieder Grundrechtsverletzungen durch staatliche Akteure an und fordern die Einhaltung demokratischer Prinzipien.

Von Seiten der Industrie gibt es effektive Lobbyarbeit, bei der direkt Druck auf staatliche Akteure ausgeübt wird. Bergbauinteressen sind dabei durch den Branchenverband *Asociación Colombiana de Minería*<sup>270</sup> (ACM) vertreten. Diese repräsentiert nationale und multinationale Bergbauunternehmen und zielt auf eine bessere Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ab. Dabei drängt die Lobby nicht unbedingt auf eine Deregulierung, sondern vielmehr auf stabile und günstige formelle Regeln. Ana María Zamora, Vizepräsidentin der ACM betont:

„Wir als Sektor wollen keine Lockerungen von der Politik, sondern Sicherheit, denn der Bergbau ist eine kapitalintensive und hoch riskante Aktivität. Das ist ein öffentlich-privater Aufbauprozess.“<sup>271</sup> (Interview Zamora)

Wirtschaftliche Eliten verfügen über enge Kontakte zu den oben genannten politischen Eliten – häufig mit personellen Überschneidungen. So bestehen auch Verbindungen zwischen Vertreter:innen von Bergbaukonzernen und nationalen Politiker:innen oder Minister:innen. Im Sinne des ‚Drehtür-Effekts‘ wechseln Mitarbeiter:innen nationaler Bergbau-Regulatoren in die Privatwirtschaft oder werden aus dieser rekrutiert (Sankey 2014: 125). Zur Macht der wirtschaftlichen Eliten trägt der nationale öffentliche Diskurs bei, der von einem Oligopol an Medienkonzernen dominiert wird, die mit ihnen personell eng verknüpft sind. In dieser beschränkt freien Medienlandschaft werden abweichende Positionen marginalisiert (vgl. Hetzer 2017). Von Bergbau-Lobbies gehen dabei gezielte mediale „Angstkampagnen“ aus, die

---

<sup>265</sup> Nationale Vereinigung der kleinbäuerlichen Schutzgebiete

<sup>266</sup> Kongress der [indigenen] Völker

<sup>267</sup> Landwirtschaftliche Koordinierungsstelle

<sup>268</sup> Nationale Konferenz Afrokolumbianischer Organisationen

<sup>269</sup> vgl. Interview C. Benavides

<sup>270</sup> Kolumbianischer Bergbauverband

<sup>271</sup> *Nosotros como sector no buscamos laxitud de la política, pero certeza, porque la minería es una actividad intensiva de capital y de alto riesgo. Es un proceso de construcción pública privada.*

einen verengten Entwicklungsdiskurs schaffen.<sup>272</sup> Dabei gelingt es bergbaukritischen Akteuren nur bedingt, in traditionellen oder modernen sozialen Medien „Gegenöffentlichkeiten“ aufzubauen (vgl. Morenz 2017: 239).

Einen gewissen Mittelpunkt zwischen bergbaukritischen NGOs und Industrieinteressen bilden auch hier Dialoggruppen wie beispielsweise der *Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia*<sup>273</sup> (GDIAM). Sie bestehen aus einer ganzen Bandbreite von Akteuren, die von Umweltschützer:innen und Indigenenführer:innen bis hin zu ehemaligen Führungskräften der Bergbauunternehmen reicht, und erhalten finanzielle Mittel von Stiftungen aus dem Ausland. Die Dialoggruppen halten regelmäßige Treffen mit den zuständigen Bergbauminister:innen ab. Abgesehen von einigen minimalen Gemeinsamkeiten bleibt die Debatte aber auch innerhalb solcher Gruppen stark polarisiert.<sup>274</sup> Der Dialog bleibt dabei in erster Linie symbolisch.

Tabelle 16: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Kolumbien – Nationale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Exekutive (Präsident, Ministerien)</b>	präsidientielles Regierungssystem  zentralistische Administration	Professionalisierung wirtschaftlich relevanter Ministerien  Rekrutierung technokratischer Expert:innen  Rivalität zwischen technokratischen und politischen Eliten  Ausschluss von politischen Außenseitern	Aufrechterhaltung des extraktivistischen Modells  wirtschaftspolitischer Erfolg – technokratisches Verwalten  Selbsterhalt der Eliten – aritokratische Normen
<b>Staat Legislative – Pro-extraktivistische Fraktionen im Kongress (Centro Democrático)</b>	präsidientielles Regierungssystem  Eliten-bestimmtes Parteiensystem  repräsentative Verfassung	Deregulierung, Anwerben von Investor:innen für den Bergbau	Aufrechterhaltung des extraktivistischen Modells  wirtschaftspolitischer Erfolg – technokratisches Verwalten

<sup>272</sup> vgl. Interview Pardo

<sup>273</sup> Dialoggruppe zum Bergbau in Kolumbien

<sup>274</sup> vgl. Interview Galvis

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Legislative – Extraktivismus- kritische Fraktionen im Kongress (Lista de la Decencia, FARC- Partei)</b>	präsidientielles Regierungssystem  Eliten-bestimmtes Parteiensystem  repräsentative Verfassung	Forderung nach Ende des industriellen Bergbaus  Unterstützung des Kleinbergbaus	demokratische Normen (Grundrechte <i>grupos étnicos</i> )  Verteidigung ökonomischer Interessen (FARC)
<b>Staat Judikative</b>	rechtsstaatliches System  lange Rechtstradition	Korrektur der Gesetzgebung bei Grundrechtsverletzungen	demokratische Normen (Verteidigung der Grundrechte)  Tendenz hin zum technokratischen Verwalten (Rechtsdurchsetzung)
<b>Staat Ministerio Público</b>	überwachende Funktion	Anprangern von Grundrechtsverstößen	demokratische Normen (Verteidigung der Grundrechte)  technokratisches Verwalten
<b>Internationale Akteure USA, EU, OECD, OHNCR</b>	internationale Verträge (bi- und multilateral)	Förderung des Friedensprozesses  Professionalisierung staatlicher Organe  Anprangern von Grundrechtsverstößen	Stabilität  Durchsetzung internationaler Standards
<b>Zivilgesellschaft Lobbyverbände (ACM)</b>	Lobbyismus- Gesetzgebung  Enge Verbindung zu politischen Eliten	Beeinflussung der Gesetzgebung  öffentlich-private Aufbauprozesse	Planungssicherheit
<b>Zivilgesellschaft Nationale Umwelt- und Menschenrechts- NGOs (CENSAT Agua Viva, Dejusticia), Interessens- vertretungen Grupos Étnicos (ONIC)</b>	Förderverträge  Finanzierungs- möglichkeiten	Informationsarbeit  Rechtsschutz  Druck von Seiten staatlicher Akteure  Anprangern von Grundrechtsverstößen	bergbau-kritische Haltung  demokratische Normen (Verteidigung der Grundrechte)

### 6.1.2.2. Lokale Ebene der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Zwischen Partizipation und Grauzonen der Gewalt

Während also auf der nationalen Ebene politische Eliten die staatlichen Organe verwalten, sie allerdings starken Gerichten sowie einer nicht unbedeutenden extraktivismuskritischen Opposition und Zivilgesellschaft gegenüberstehen, gibt es auf der lokalen Ebene eine ähnlich widersprüchliche Situation: Auf der einen Seite bestehen zahlreiche Ansätze der basisdemokratischen Partizipation, auf der anderen Seite systematische Gewaltpraktiken gegen die lokale Zivilgesellschaft. Wie in 6.1.1.2 sollen zu illustrativen Zwecken zwei Beispiele einzelner Bergbaukonflikte dargestellt werden. Erneut werden hier zunächst die politisch-partizipativen Prozesse beleuchtet. Danach erfolgt die institutionalistische Akteursanalyse der politischen Dimension auf lokaler Ebene.

#### *Fall La Colosa*

Der Bergbaukonflikt um die geplante Goldmine La Colosa gilt als einer der meist beachteten Fälle der letzten Jahre in Kolumbien. Er stellt das erste Projekt in Kolumbien dar, bei dem eine *consulta popular* durchgeführt wurde. Durch das Organisieren zweier solcher Abstimmungen konnte der Bau der Mine auf weitgehend friedliche Art und Weise (vorerst) verhindert werden.

Grafik 9: Karte La Colosa



Quelle: Open Street Map

Das Projekt La Colosa auf dem Gebiet der Gemeinde Cajamarca<sup>275</sup> (siehe Grafik 9) im zentralkolumbianischen Departamento Tolima sah den Bau einer industriellen Tagebau-Goldmine vor. Mit einer geplanten Gesamtfördermenge von 12,4 Moz (340 t) Gold sollte das Projekt eine der größten Goldminen weltweit werden (Colombia Solidarity Campaign 2011: 18). Das ausführende Unternehmen, der südafrikanische AngloGold Ashanti-Konzern, hatte dafür Bergbaukonzessionen über ein Gebiet von 515 ha erworben (ebd.). Im Jahr 2000 begannen erste Prospektionsarbeiten auf dem Gelände, ohne dass die lokale Bevölkerung darüber in Kenntnis gesetzt wurde. Sieben Jahre später startete die offizielle Explorationsphase. Erst dann, durch die Erwähnung des Projektes in einer Fernsehansprache des damaligen Präsidenten Uribe, erfuhr die lokale Bevölkerung von dem Vorhaben (Dietz 2017c: 138).<sup>276</sup>

Ab 2010 bildeten sich ausgehend von Studierendengruppen an der Universidad del Tolima in der nahe gelegenen Regionalhauptstadt Ibagué (siehe Grafik 9) erste Widerstandsbewegungen aus Angst vor möglichen Umweltfolgen des Projektes.<sup>277</sup> Ein breites Bündnis aus Umwelt- und Kleinbäuer:innenorganisationen, Kommunalregierungen, Kleinunternehmer:innen und Studierenden forderte unter dem Schirm eines neugegründeten *Comité Ambiental en Defensa* das Einstellen der Explorationsarbeiten für die Mine (Dietz 2017a: 375). Es fanden friedliche Protestmärsche statt, geprägt von Sprüchen wie „*El Agua vale más que el Oro*“ oder „*Sí al Loro, no al Oro*“.<sup>278</sup> Führend war eine neuformierte NGO namens *Ecotierra*, die den strategischen Kontakt zu nationalen und internationalen NGOs suchte, wodurch der Fall bald auch über die Landesgrenzen hinweg Bekanntheit erlangte (dies. 2017c: 139). Seit 2011 organisierten die lokalen Bündnisse mit der *marcha carnaval* – angefangen in Ibagué, dann in anderen Gemeinden Tolimas – eine jährlich stattfindende Protestfeier, um den Protest

---

<sup>275</sup> Die Namensgleichheit zum ebenfalls berühmten Bergbaukonflikt in Cajamarca, Peru wurde im Rahmen des Konfliktes selbst zum Thema und damit zur Basis internationaler Vernetzungen, wie unter anderem der Umweltaktivist Nestor Ocampo erläutert: „Anscheinend gibt es in Peru zufälligerweise nahe einer anderen Stadt, die Cajamarca heißt, eine Goldmine, die dort bereits seit langem existiert, die Goldmine Yanacocha. Also sind Leute von hier aus Cajamarca, Kolumbien, dorthin nach Cajamarca, Peru, gereist, um von den Erfahrungen sozialer Organisationen gegen den Bergbau, die es dort zuhauf gibt, zu lernen und sie hierher zu bringen.“ / *Resulta que en Perú coincidentalmente cerca de otra ciudad que se llama Cajamarca hay una mina de oro que ya esta desde mucho tiempo que se llama la mina de oro de Yanacocha. Entonces gente de aquí de Cajamarca, Colombia ha viajado hasta allá a Cajamarca, Perú en relación con los organizaciones sociales que hay allá mucho en contra de la minería para conocer su experiencia y traerla aquí.* (Interview Ocampo)

<sup>276</sup> vgl. Interview A. García

<sup>277</sup> vgl. Interview A. García

<sup>278</sup> „Wasser ist mehr wert als Gold“; „Ja zum Papagei, nein zum Gold“

möglichst inklusiv und breit zu gestalten, aber auch, um Gewalteskalationen zu vermeiden.<sup>279</sup> Dennoch kam es zu Drohungen gegen Gegner:innen des Projektes: Anfang 2013 veröffentlichte die Tolimaer Zeitung *El Nuevo Día* geheime Chats von AngoloGold Ashanti-Offiziellen, die von den Protestgegner:innen als Guerilleros sprachen. Letztere befürchteten, es werde strategisch ein Drohszenario gegen die Aktivist:innen aufgebaut und erstatteten Anzeige. Die involvierten Mitarbeiter:innen traten daraufhin von ihren Aufgaben zurück (Nuevo Día 2013; Le Billon et al. 2020: 14).<sup>280</sup> Besondere Aufmerksamkeit erhielt ein Fall, bei dem Ende 2013 César García, einer der Protestführer gegen das Projekt La Colosa, ermordet wurde.<sup>281</sup> Der Mord löste große Verunsicherung in der Bewegung aus, denn immer wieder erhielten Protestführer:innen Drohungen durch paramilitärische Gruppierungen.<sup>282</sup>

Einen ersten Höhepunkt erreichte der Konflikt beim Streit um den Bau einer Abraumhalde in der nahegelegenen Ortschaft Piedras (siehe Grafik 9; detaillierte Darstellung der ökologischen Dimension des Konfliktes in 6.3.2.2). Nachdem Kontaktversuche zur Departamentalregierung Tolima gescheitert waren, blockierten Bewohner:innen in Piedras im Januar 2013 eine Zugangsstraße zur Explorationsstätte und unterbrachen damit die Arbeiten. Gegen diesen Versuch, den Bau der dort geplanten Abraumhalde zu verhindern, intervenierte die Polizei (Dietz 2017c: 140; dies. 2018: 105). Diese Eskalation wiederum führte zu einem Umdenken unter den Projektgegner:innen und ermöglichte einen Dialog der Bevölkerung mit der

---

<sup>279</sup> Interview A. García: „Bei einer Mobilisierung in unserem Land, ein Land mit einer Geschichte eines bewaffneten Konflikts, da war es auch sehr schwierig, den Leuten zu sagen ‚geht demonstrieren‘, sie sagten: ‚Aber was, wenn es eine Konfrontation mit den Ordnungskräften gibt? Wird es Ausschreitungen geben? [...]‘. Deshalb diese Mischung aus ‚lasst uns eine politische Demonstration organisieren, aber lasst es einen Karneval sein, mit einer Feier und Fröhlichkeit, denn das Wasser, das Leben und das Territorium zu verteidigen, muss uns nicht das Leben kosten‘ und außerdem wollten wir nicht nur, dass die jungen Leute kommen, sondern auch alte Menschen, dass die Mutter mit ihrem Kind kommt, dass sie den Hund mitnehmen, denn das ist ein Thema, das uns alle interessiert [...]“. / *[M]ovilización en nuestro país, que es un país con un conflicto armado histórico, pues, era también muy complicado decirle a la gente 'salga a marchar' y decir '¿Pero será que va a haber confrontación con la fuerza pública? ¿Va a haber disturbios? [...]', entonces, por eso la mistura de decir 'hagamos la marcha con el contenido político, pero que sea carnaval, a través de la fiesta y la alegría porque defender el agua, la vida y el territorio no tiene por qué costarnos la vida' y, además, necesitamos que vengan no solo los jóvenes, sino que vengan los adultos mayores, que venga la mamá con el hijo, que saquen el perro, o sea, que esto es un tema que nos interesa a todos [...].; vgl. Interview R. García*

<sup>280</sup> vgl. Interview A. García

<sup>281</sup> Der Fall wurde Ende 2021 nach über acht Jahren aufgeklärt, als in einem Interview Ex-FARC-Kommandant Gustavo Bocanegra offenbarte, dass die Guerilla den Mord in Auftrag gegeben hatte (Rodríguez Forero 2021).

<sup>282</sup> vgl. Interview A. García

Kommunalverwaltung.<sup>283</sup> Im Juli 2013 organisierte Piedras eine *consulta popular*, angeregt von den lokalen Bündnissen und unterstützt durch die Kommunalregierung sowie agrarische Landbesitzer:innen-Eliten (Le Billon et al. 2020: 15). 99 Prozent der abstimmenden Bürger:innen sprachen sich gegen den Bau der Abraumhalde für La Colosa aus, wodurch der Fortbestand des Projektes grundlegend gefährdet wurde. Die Abstimmung war die erste *consulta popular* gegen ein Bergbauprojekt in Kolumbien. Die Wahlbeteiligung lag bei 58,8 Prozent (Dietz 2017c: 142).

AngloGold Ashanti wie auch die Zentralregierung erkannten die Abstimmung nicht an und argumentierten, dass die natürlichen Ressourcen Angelegenheit des Zentralstaates seien. 2014 scheiterte der Versuch einer *consulta popular* gegen das gesamte Projekt am fehlenden Rückhalt des Gemeinderats von Cajamarca. Zuvor hatte das Unternehmen mit dem Entzug von Infrastruktur-Investitionen gedroht (ebd. 142; dies. 2018: 107). 2015 erkannte AngloGold Ashanti die Abstimmung in Piedras indirekt an, als es seine Pläne für die Abraumhalde änderte. Motiviert durch diesen Erfolg übten lokale und nationale Umweltverbände erneut Druck auf die Kommunalregierung Cajamarcas aus, die eine *consulta popular* weiterhin ablehnte und das Projekt unterstützte. Diese Positionierung änderte sich mit den Kommunalwahlen 2015, die im Zeichen des Konflikts standen und zu einer neuen Zusammensetzung der lokalen Administration führten (Le Billon et al. 2020: 15). Im März 2017 organisierte diese schließlich eine *consulta popular*, in der 97,9 Prozent der Bevölkerung Cajamarcas bei einer Wahlbeteiligung von 38,6 Prozent gegen das Projekt stimmte (Dietz 2018: 110). Das notwendige Quorum konnte erreicht werden, obwohl AngloGold Ashanti zuvor eine Kampagne zur Nicht-Wahl geführt hatte (Le Billon et al. 2020: 16).

Im Oktober 2018 erklärte das Verfassungsgericht in einer Grundsatzentscheidung alle *consultas populares* für ungültig, die gegen Bergbauprojekte gerichtet waren (SU095/2018; vgl. Anzola 2019). Das Projekt La Colosa könnte demnach erneut aufgenommen werden, die ursprüngliche Inbetriebnahme der Mine war für 2023 geplant (Dietz 2017c: 129). Derzeit versucht das Unternehmen, rechtlich gegen den Beschluss der Gemeinde Cajamarca vorzugehen.<sup>284</sup>

---

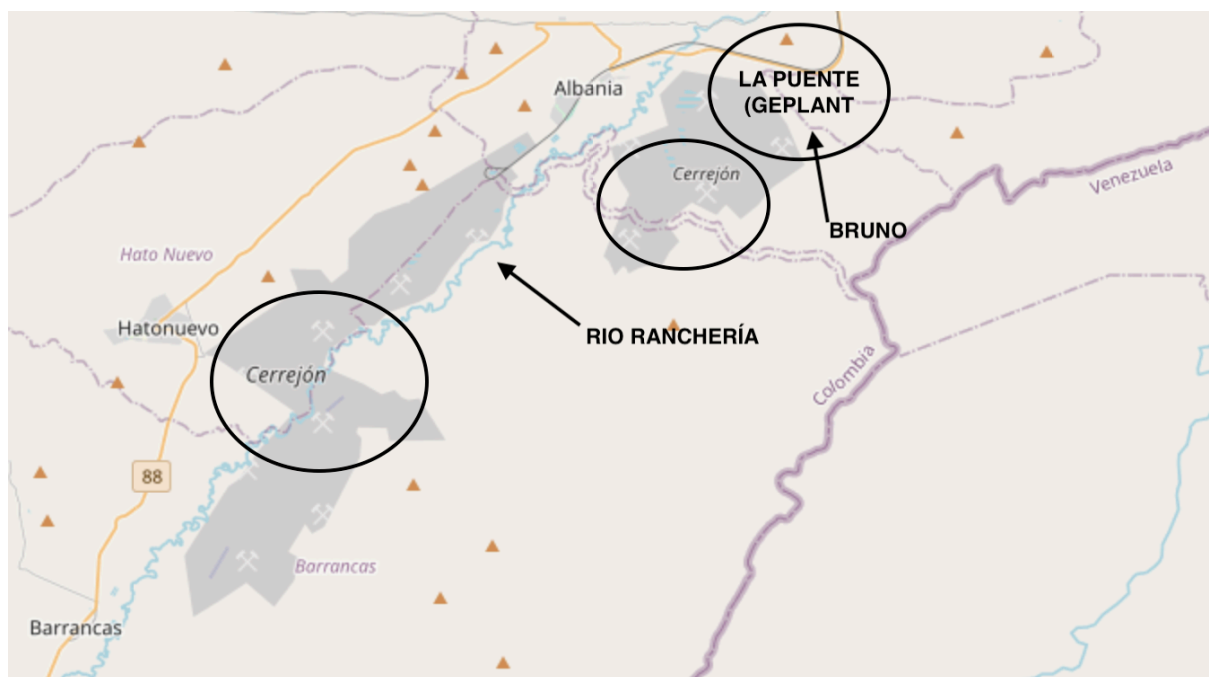
<sup>283</sup> vgl. Interview A. García

<sup>284</sup> vgl. Interview A. García; vgl. Interview R. García – Stand 2021

*Fall Cerrejón*

Einer der langwierigsten Bergbaukonflikte in Kolumbien ist der um die Kohlemine Cerrejón und deren zahlreiche Erweiterungen. Gelegen in einer Zone, die zur Zeit des bewaffneten Konflikts stark von Guerilla- und paramilitärischen Aktivitäten betroffen war, haben sich die Gewaltdynamiken im Umfeld der Mine als hoch komplex erwiesen.

Grafik 10: Karte Cerrejón



Quelle: Open Street Map

Der Kohletagebau Cerrejón ist die älteste industrielle Großmine Kolumbiens und liegt auf der Guajira-Halbinsel im gleichnamigen Departamento, nahe der Grenze zu Venezuela (siehe Grafik 10). 1976 begannen die Explorationsarbeiten für das Projekt und 1983 nahm es den Betrieb unter der Leitung des kolumbianischen Bergbaukonzern Carbocol sowie der Exxon-Tochterfirma Intercor auf (Ruiz Ruiz et al. 2018: 238). Seit 2007 sind das australische Unternehmen BHP Biliton, die britische Anglo American und die schweizerische Xstrata (heute Glencore) Hauptanteilseignerinnen (Ulloa 2020: 10). Cerrejón zählt zu den größten Kohleminen der Welt und förderte zu seinen Spitzenzeiten allein 60 Prozent der kolumbianischen Kohle (Fierro 2012: 85). Sie umfasst eine Fläche von 100 km<sup>2</sup> und fördert jährlich 30 Mt Steinkohle (Ulloa 2020: 10).

Der Tagebau liegt im Territorium der indigenen Gemeinschaft der Wayúu, für die der im Einzugsgebiet der Mine liegende Rio Ranchería (siehe Grafik 10) einen zentralen Bestandteil

ihrer Kosmovision darstellt (ABColumbia 2012: 17). Seit den 1980er-Jahren mussten für den Betrieb Cerrejóns bereits 7.000 Wayúu umgesiedelt werden (Ulloa 2020: 10). Auch kleinere afrokolumbianische Gemeinden waren betroffen (Ruiz Ruiz et al. 2018: 265). Bereits 1998 erhielt Cerrejón die Lizenz für eine Erweiterung Richtung Westen. Im Jahr 2010 veröffentlichte das Unternehmen seine konkreten Erweiterungspläne für den Tagebau ‚La Puente‘, die eine Umlenkung des Rio Ranchería-Zuflusses Bruno vorsahen, was immense Umweltfolgen (Kontaminierung und Verlust von Wasser) für Bevölkerungen stromabwärts implizierte (vgl. Amparo Rodríguez 2012; siehe Grafik 10; detaillierte Darstellung der ökologischen Dimension in 6.3.2.2). Nach Jahren friedlicher Proteste und öffentlicher Kampagnen durch die Wayúu und verbündete NGOs wurde 2017 die Erweiterung Cerrejóns durch das Verfassungsgericht mit der Begründung suspendiert, man müsse zuerst sicherstellen, dass das Vorhaben die Rechte der Wayúu auf Wasser, Ernährung und Gleichheit vor dem Gesetz nicht verletze. Dem war eine *acción de tutela* (siehe 5.1.2.3) vorausgegangen, die Anwohner:innen des Bruno eingereicht hatten (SU689/2017; vgl. Redacción Judicial 2017). Teile des Flusses waren allerdings bereits umgeleitet worden.<sup>285</sup>

Der Konflikt verlief dennoch nicht immer gewaltfrei: Immer wieder kam es zu Drohungen und Ermordungen lokaler Wayúu-Autoritäten oder Umweltaktivist:innen, die sich gegen Cerrejón aussprachen. Wayúu-Repräsentant:innen und lokale Organisationen bezichtigten die Firma dabei regelmäßig der Unterstützung der systematischen Gewalt (vgl. Contagio Radio 2018). In den 1980er-Jahren verübten die FARC und der ELN Anschläge gegen Infrastrukturen Cerrejóns.<sup>286</sup> Seit Anfang der 2000er-Jahre sind Paramilitärs in der Zone aktiv (Ruiz Ruiz et al. 2018: 232). Diese provozierten eine Reihe an Gewalteskalationen wie das Massaker von El Pozo im Jahr 2001, bei dem 13 Wayúu von Paramilitärs ermordet wurden. Es folgten weitere Gewaltakte in der Region. Zwischen 1997 und 2007 wurden circa 37.000 Menschen durch den bewaffneten Konflikt im Departamento La Guajira vertrieben (ebd.: 249f.). Cerrejón profitierte bei seinen Expansionsplänen indirekt von den Vertreibungen und einige Quellen sagen dem Betreiberunternehmen gar ein Verhältnis zu paramilitärischen Gruppierungen nach (vgl. Villalba Hernández 2008).<sup>287</sup> Seit dem Friedensvertrag haben sich

---

<sup>285</sup> vgl. Interview Negrete

<sup>286</sup> vgl. Interview mit Lerber Dimas (Anthropologe, aktiv in La Guajira) am 04.06.2021 per Videotelefonie

<sup>287</sup> vgl. Interview Dimas

Dissident:innen-Gruppen der FARC in der Zone neu formiert. Auch der ELN und paramilitarische Gruppierungen zeigen weiter eine Präsenz in La Guajira.<sup>288</sup>

Die porträtierten Konfliktbeispiele zeigen, dass Bergbaukonflikte in Kolumbien andere Dynamiken annehmen. In mancher Hinsicht stellen sie sich ‚friedlicher‘ und eingehogter dar, während sie andererseits durch Verwicklungen mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren deutliche Gewaltdimensionen beinhalten. Diese Dynamiken werden in der Akteursanalyse der lokalen Ebene nun generalisiert ausgeführt.

### *Akteursanalyse*

Wie die Fälle verdeutlichen, treffen in Kolumbien Bergbauprojekte nicht immer gleich auf eine bestehende lokale Zivilgesellschaft. Während *comunidades étnicas* grundsätzlich bereits über bestehende Repräsentationsstrukturen verfügen, müssen sich in manchen Fällen, wie dem Konflikt um La Colosa, Protestbündnisse erst bilden (vgl. Dietz 2017c: 138f.). Dabei zeigten sich in diesem konkreten Fall universitäre, urbane, aber auch agrarische Eliten als günstige Verbündete. Dennoch formieren sich die Gruppierungen erst über einen längeren Prozess, denn zunächst war die Informationslage unklar. Zwar sind auch in Kolumbien transparente EIA notwendig, allerdings werden diese im Gegensatz zu Peru erst nach der Explorationsphase und somit relativ spät erforderlich (detaillierter in 6.3.2.2).

In Kolumbien haben alle *comunidades étnicas* das Recht auf eine *consulta previa* in Fällen, in denen ihr Territorium oder ihre Lebensweise durch ein Gesetz oder Infrastrukturprojekt beeinträchtigt werden könnte. In diesen Fällen ist eine Vorabkonsultierung der *comunidades* erforderlich, bei der Vertreter:innen unter Berücksichtigung ihrer traditionellen Autoritätsstrukturen einbezogen werden (vgl. Amparo Rodríguez 2010). Dies gestaltet sich nicht immer einfach, denn die Autoritätsstrukturen der *grupos étnicos* sind nicht immer eindeutig und in manchen Fällen umstritten, wodurch es bisweilen mehrere Repräsentant:innen mit widersprüchlichen Meinungen gibt.<sup>289</sup> Ebenfalls anwesend bei diesem Prozess, der unter der Aufsicht der dem Innenministerium unterstehenden *Autoridad Nacional*

---

<sup>288</sup> vgl. Interview Dimas

<sup>289</sup> vgl. Interview mit Gleni Maraña (Wayúu-Autorität in La Guajira) am 08.11.2021 per Telefon

de *Consulta Previa*<sup>290</sup> steht, sind im Falle von Bergbauprojekten das projektbetreibende Unternehmen sowie die zuständige Umweltbehörde (ANLA und/oder CAR). In einem weiteren Schritt ist eine Überprüfung durch das *Ministerio Público* notwendig. Während des gesamten Konsultationsprozesses müssen dabei Standards der Interkulturalität sowie gegebenenfalls der korrekten Übersetzung in autochthone Sprachen berücksichtigt werden (Amparo Rodríguez & Muñoz Ávila 2009: 122f.). Inwiefern die *consulta previa* eine Veto-Funktion umfasst, bleibt umstritten. 2009 entschied das Verfassungsgericht (*T-769*) zugunsten eines Vetos im Fall Mandé Norte, aufbauend auf der Entscheidung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof im Fall Saramaka vs. Surinam 2007<sup>291</sup>. 2011 stärkte das Verfassungsgericht die *consulta previa* erneut, in dem es die Respektierung der „Lebenspläne“ der *comunidades étnicas* als Ermessenskriterium festlegte (*T-129*; ABColombia 2012: 16).

Trotz dieses starken rechtlichen Fundamentes ist die *consulta previa* in der Praxis relativ schwach. Das Recht auf *consulta previa* verfügt in Kolumbien zwar über eine breite Unterstützung der Rechtssprechung, ist aber nicht konkret verfassungsrechtlich verankert (vgl. Merino & Quispe 2018: 4). Von Seiten der exekutiven Organe fehlt es am politischen Willen sie zu implementieren und in vielen Fällen wird sie einfach ignoriert (DPLF & Oxfam 2011: 9). Dementsprechend schritt das Verfassungsgericht allein zwischen 1993 und 2006 in 18 Fällen ein, in denen Infrastrukturprojekte ohne nötige Vorabkonsultierungen durchgeführt worden waren (ABColombia 2012: 15). In Kolumbien kommt die *consulta previa* im regionalen Vergleich sehr häufig zum Einsatz (vgl. Merino & Quispe 2018: 3).<sup>292</sup> Trotzdem sind die Prozessregeln nicht immer ganz klar und oft kann kein Konsens erreicht werden (DPLF & Oxfam 2011: 9). Stattdessen stellt sich eine „transaktionale“ Logik ein, bei der sich die *consulta* in einen ‚Kuhhandel‘ konvertiert. Der Konsultationsprozess wird so als Sprachrohr genutzt, um staatlich garantierte, aber nicht implementierte Infrastrukturprojekte einzufordern, wie es Laura Galvis von der Dialoggruppe GDIAM beschreibt:

---

<sup>290</sup> Nationale Behörde für Vorabkonsultierungen

<sup>291</sup> Das Gericht urteilte im Fall der Klage des Saramaka-Volkes gegen den Staat Surinam, dass eine Konsultation alleine kein ausreichendes Kriterium für die Durchführung eines Infrastrukturprojektes in indigenem Territorium sei. Notwendig sei die freie und informierte Zustimmung von Seiten der betroffenen Gruppe (ABColombia 2012: 16).

<sup>292</sup> Allein im Zeitraum 2011 bis 2014 fanden laut den Daten von Merino & Quispe (2018: 3) in Kolumbien 4.042 *consultas previas* statt.

„[Die consulta previa] hat sich mehr oder weniger zu einem transaktionalen Instrument entwickelt und nicht zur Verteidigung eines Rechtes. [...] In Kolumbien existieren für die comunidades étnicas keine Dialogräume auf einem nennenswerten Niveau [...]. Weil also die Gemeinden keinen Raum haben, um sagen zu können ‚hör zu, ich habe dieses Gesundheitsproblem, ich habe dieses Bildungsproblem‘, ist es wie eine Katharsis, wenn die consulta previa kommt. [...] Es ist der einzige Ort, an dem sie sich ausdrücken können.“<sup>293</sup> (Interview Galvis)

Dementsprechend kritisiert die ONIC das Instrument der *consulta previa* regelmäßig scharf und nennt sie ein „Manipulationsinstrument“ (ABColumbia 2012: 15). Die Ineffektivität der *consulta previa* führt zu alternativen Praktiken wie der *consulta interétnica de los pueblos*<sup>294</sup>, bei der betroffene Gemeinden untereinander in Kontakt treten und ihre Ablehnung (oder potenzielle Zustimmung) zu einem Projekt zum Ausdruck bringen (ebd.). Zudem gibt es formelle ständige Dialoginstitutionen wie die *Mesa Permanente para la Concertación con los Pueblos Indígenas*<sup>295</sup> und der *Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas*<sup>296</sup>, in denen Organisationen der *comunidades étnicas* mit dem Zentralstaat in Kontakt stehen (vgl. ebd.). Diese haben in der Praxis allerdings eher symbolischen Charakter und stellen laut Beobachter:innen kein effektives Sprachrohr für die Interessen der *comunidades étnicas* dar.<sup>297</sup>

Ein weiteres Instrument, das während der 2010er-Jahre Bestand hatte, war die *consulta popular*, die in Form einer kommunalen, regionalen oder nationalen Volksabstimmung durchgeführt wurde. Sie konnte je nach Reichweite von der Zentralregierung, einem:r Departamental-Gouverneur:in oder einem:r Bürgermeister:in einer Kommune veranlasst werden. Ihre Ergebnisse konnten als Veto fungieren und galten als rechtlich bindend (*Ley*

---

<sup>293</sup> [La consulta previa] se volvió un instrumento más o menos transaccional y no la defensa de un derecho. [...] En Colombia no existen espacios de diálogos para las comunidades étnicas que tengan un nivel que vale la pena [...]. Entonces como que las comunidades no tienen un espacio para llegar a decir ‘Oiga, tengo este problema de salud, tengo este problema de educación’, cuando llega la consulta previa es la catarsis, [...] es el único espacio que encuentras para poder expresarse.

<sup>294</sup> Interethnische Konsultation der [indigenen] Völker

<sup>295</sup> Permanenter Rundtisch für die Verständigung der indigenen Völker

<sup>296</sup> Regionaler amazonischer Rundtisch der indigenen Völker

<sup>297</sup> vgl. Interview Galvis

134/1994; Amparo Rodríguez & Muñoz Ávila 2009: 138). *Consultas populares* hatten in der Regel eine Wahlbeteiligung von über 33 Prozent und erzielten eindeutige Ergebnisse von über 90 Prozent (Dietz 2018: 95). Wie der Fall La Colosa deutlich macht, führten sie in vielen Fällen zu einer Befriedung der Konflikte: Nach der Gewalteskalation bei der Blockade der Bauarbeiten in Piedras, änderten die Protestbündnisse ihre Strategie hin zur Durchführung der *consulta popular* und beendeten Praktiken des zivilen Ungehorsams. Dennoch war die Art und Weise ihres Einsatzes von Anfang an rechtlich umstritten und galt vielmehr als Widerstandsinstrument denn als partizipatives Element im Projektplanungsprozess (vgl. Dietz 2017b: 20f.).<sup>298</sup> Dabei spielten nationale Umwelt-NGOs eine entscheidende Rolle, indem sie den jeweiligen Gemeinden Rechtsbeistand leisteten. Auf der anderen Seite versuchte eine Reihe zentralstaatlicher Akteure, die Umsetzung der *consultas populares* zu unterbinden (Le Billon et al. 2020: 6).<sup>299</sup> Der Streit mündete 2018 in der Entscheidung des Verfassungsgerichts, dass Bergbauprojekte als Gegenstand der *consulta popular* ausgeschlossen sind (vgl. Anzola 2019; siehe 5.1.2.6). Wie sich diese institutionelle Änderung auf Bergbaukonflikte in Kolumbien auswirken wird, konnte zum Untersuchungszeitpunkt 2019 nicht mehr festgestellt werden. In den betroffenen Konflikten führte die Entscheidung unter den bergbaukritischen Bewegungen jedoch zu einer großen Verunsicherung.<sup>300</sup>

Auch stehen Bergbauegner:innen in Kolumbien juristische Instrumente zur Verfügung. Durch individuelle (*acción de tutela*) oder kollektive Verfassungsklagen (*acción popular*)

---

<sup>298</sup> Interview Galvis: „Die Gemeinden sagten einfach: ‚Ah ok, du beachtest mich gar nicht.‘ Deshalb packten sie die *consulta popular* aus und verboten die Projekte.“ / *[L]as comunidades dijeron: ‘Ah ok, no me vas a prestar atención.’ Por eso sacaron una consulta popular prohibiendo proyectos.*

<sup>299</sup> Interview A. García: „Auf nationaler Ebene hatten wir einen rechten Generalinspekteur, [...] [in seiner Jugend] verbrannte er kommunistische Bücher in der Universidad Nacional und, nun ja, er ist ein komplizierter Typ und er war es [...], der die öffentlichen Funktionsträger disziplinierte, und er sagte damals den Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister ‚wenn Sie dieser *consulta popular* zustimmen, überschreiten Sie Ihre Funktionen, denn der Staat ist Herr der natürlichen Ressourcen und diese gehören der Nationalregierung‘, und es gab letztlich viel Unterstützung von Seiten der NGOs und von Anwälten. Da war Rodrigo E. Negrete, da war auch Dejusticia, auch Tierra Digna, und sie fangen an, diese lokalen Funktionäre zu unterstützen, den Bürgermeister und die Ratsmitglieder. Sie sagten ihnen ‚sie werden Sie hier unter Druck setzen, aber rein rechtlich können sie Ihnen nichts anhaben und wir unterstützen Sie‘, sie stimmten zu und so kam es zur *consulta popular*.“ / *[A] nivel nacional teníamos un procurador de derecha, [...] [en su juventud] incendiaba libros comunistas en la Universidad Nacional y, bueno, es un tipo muy complejo y él era [...] él que disciplinaba a los funcionarios públicos y él, en su momento, le dijo a los concejales y al alcalde ‘si ustedes aprueban esa consulta popular, ustedes se están extralimitando en sus funciones porque el dueño del subsuelo es la nación y eso le pertenece al gobierno nacional’ y, efectivamente, hubo un apoyo de ONGs y de abogados, ahí está Rodrigo E. Negrete, está también Dejusticia, está también Tierra Digna, y estos empiezan a darle un apoyo a estos funcionarios, al alcalde y a los concejales para decirles ‘o sea, aquí los van a presionar, pero legalmente no les pueden hacer nada y vamos a apoyarlos’, ellos aprueban y avanza esa consulta popular*

<sup>300</sup> vgl. Interview Negrete

können sie gegen ein Projekt vorgehen (siehe 5.1.2.3 & 5.3.2.3), wenn sie ihre verfassungsrechtlichen Grundrechte durch unmittelbare Folgen beeinträchtigt sehen. Oft kann der Rechtsweg so den Unmut kanalisieren und resultiert bisweilen in einer Demobilisierung der Protestbewegung.<sup>301</sup> Wie im Fall Cerrejón zu beobachten kann die Verfassungsklage zum effektiven Konfliktlösungsmechanismus werden.

Der Bergbaukonflikt La Colosa wiederum zeigt, dass Bergbauunternehmen ihre Planungen zunächst unabhängig von der lokalen Bevölkerung durchführen. Sie müssen diese während der Prospektionsarbeiten, aber auch der Explorationsphase, noch nicht über das Projekt unterrichten. Bergbautitel werden verliehen, ohne die betroffenen Kommunen explizit zu kontaktieren oder zu konsultieren.<sup>302</sup> Erst wenn das Projekt eine Umweltlizenz beantragt, muss die Bevölkerung informiert werden (vgl. Amparo Rodríguez & Muñoz Ávila 2009: 166ff.).<sup>303</sup> Wenn Gemeinden einmal auf ein Projekt aufmerksam werden, das ihre Lebensweise stark verändern könnte oder gar komplett bedroht, mobilisiert sich die lokale Bevölkerung.<sup>304</sup> Um das zu vermeiden, werden die ersten Aktivitäten und Kontaktaufnahmen häufig nicht durch das Bergbauunternehmen selbst betrieben, sondern durch allgemein unbekannte Tochterunternehmen.<sup>305</sup> Dadurch lässt sich für das Unternehmen zwar Zeit

---

<sup>301</sup> Interview Negrete: „Wenn die Gemeinden wissen, dass jemand eine Verfassungsklage für ihre Verteidigung oder eine Kollektivklage oder eine andere Klage für sie einreicht, haben sie das Gefühl, dass ist die Lösung, deshalb demobilisiert das manchmal die soziale Bewegung, [...] es führt zum gegenteiligen Effekt, denn sie warten einfach darauf, dass ein Richter entscheidet [...].“ *[C]uando las comunidades sienten que alguien presenta una tutela para defenderlos o una acción popular o cualquier otra acción jurídica, ellos sienten que por ahí está la solución, entonces, eso a veces desactiva la movilización social, [...] se produce todo el fenómeno contrario porque ya esperan que es un juez el que resuelva [...].*

<sup>302</sup> Bergbautitel werden von der Agencia Nacional de Minería zentral registriert und sind über den *Catastro Minero Colombiano* online abrufbar (EITI Colombia 2021). Eine Rücksprache mit den betroffenen Gemeinden existiert allerdings nicht (vgl. Interview mit Gloria Amparo Rodríguez (Rechtswissenschaftlerin, spezialisiert in Umweltrecht; Richterin bei der Sonderjustiz für den Frieden) am 12.08.2019 in Bogotá).

<sup>303</sup> Interview Amparo Rodríguez: „Beim Thema des Bergbautitels gibt es praktisch keine Form der Partizipation. Bei den Umweltthemen aber gibt es Partizipation. Wer also zum Beispiel ein Projekt durchführt, muss, bevor er eine Umweltlizenz erhält, der jeweiligen Gemeinde das Projekt vorstellen, das heißt dann Sozialisierungstreffen. Dieses Sozialisierungstreffen hat zum Ziel, dass die Leute das Projekt kennenlernen.“ / *En el tema del título minero ahí no hay prácticamente escenario de participación. En los temas ambientales sí hay escenario de participación. Entonces, por ejemplo, quién va a realizar un proyecto antes de otorgarse la licencia ambiental tiene que presentar a la comunidad el proyecto que va a realizar a través de una reunión que se llama reunión de socialización. Esa reunión de socialización lo que busca es que la gente conozca el proyecto.*

<sup>304</sup> vgl. Interview Ocampo

<sup>305</sup> vgl. Interview A. García

gewinnen, bevor es auf Widerstand trifft, doch schadet diese verdeckte Strategie schon früh dem Vertrauen der Bevölkerung in das Projekt.<sup>306</sup>

Um dem vorzubeugen, versuchen die Unternehmen, sich durch finanzielle Zuwendungen Sympathien der Bevölkerung zu kaufen, was zu einer Spaltung der Gemeinde führt.<sup>307</sup> Dies geschieht auch oder gerade im Zuge der *consultas previas*, wie Laura Galvis von GDIAM erklärt:

„Es gibt internationale Bergbauunternehmen, die sozusagen mit einer transaktionalen Logik ankommen: ‚Wie viel wollt ihr? Ich bezahle es euch und so kommen wir zu einer Vereinbarung.‘“<sup>308</sup> (Interview Galvis)

Früh werden soziale Projekte und aufwendige Image-Kampagnen initiiert, die die Vorteile des Bergbaus für eine Region hervorheben sollen. Dabei werden auch lokale Medien in ihrer Berichterstattung beeinflusst, etwa durch großzügige Leistungen durch Bergbauunternehmen (vgl. Dietz 2017b: 21).<sup>309</sup> Es sollen Erwartungen hinsichtlich eines sich einstellenden allgemeinen Wohlstands geweckt werden (detaillierter zu den Sozialprogrammen in 6.2.2.2).<sup>310</sup>

Der kolumbianische Zentralstaat verhält sich im Vergleich zu Peru relativ passiv gegenüber Bergbaukonflikten. Direkten Dialog von Exekutivorganen mit der lokalen Bevölkerung gibt es selten. Dieser ergibt sich höchstens in Form von Besuchen individueller Politiker:innen vor Ort. Fälle großer Tragweite, wie der Konflikt um die vom arabisch-emiratisch dominierten Bergbaukonglomerat Minesa geplante Goldmine nahe des Páramos von Santurban im ostkolumbianischen Departamento Santander, haben mitunter Einfluss auf die nationale Politik und sogar den nationalen Wahlkampf (vgl. Duarte-Abadía & Boelens 2016). Die

---

<sup>306</sup> vgl. Interview Bacca

<sup>307</sup> vgl. Interview Galvis

<sup>308</sup> *Hay empresas mineras internacionales que también han llegado con digamos la actitud transaccional: ‘¿Y cuánto quieren? Yo les pago a ustedes y así llegamos a un acuerdo.’*

<sup>309</sup> vgl. Interview A. García

<sup>310</sup> vgl. Interview Galvis

Unterstützung eines unpopulären Projekts kann sich dabei negativ auf die Zustimmungswerte eines Präsidentschaftskandidaten auswirken.<sup>311</sup>

Im Gegensatz zu den exekutiven Zentralstaatsorganen greift die Judikative oft in Bergbaukonflikte ein – allen voran das Verfassungsgericht (vgl. Dietz 2017b: 17). Es nimmt in letzter Instanz eine schlichtende Rolle ein, wie am Beispiel Cerrejón dargelegt werden konnte. Gleichzeitig kamen ihm im Fall La Colosa exekutive Akteure wie das Bergbauministerium, aber auch die Umweltbehörde ANLA oder der Generalinspekteur zuvor, indem sie sich weigerten, die *consultas populares* anzuerkennen.<sup>312</sup> Noch bevor das Gericht entschieden hatte, boykottierten sie die Abstimmungsergebnisse.

Dennoch zeigte die Regierung in den letzten Jahren ein Interesse an der Verbesserung der Partizipationsprozesse bei Bergbauprojekten.<sup>313</sup> Seit 2012 hat das Bergbauministerium ein zentrales Büro für soziale Angelegenheiten, nachdem diese Aufgaben vorher auf kleinere Büros innerhalb der Unterabteilungen verteilt waren. Hierdurch soll eine bessere Kommunikation mit lokalen Akteuren ermöglicht werden, wofür zusätzlich Regionalbüros gegründet wurden.<sup>314</sup> Dort wird versucht, die Menschenrechtssituation im Kontext des informellen Goldbergbaus zu verbessern. Auch Fragen der Geschlechtergerechtigkeit sollen bearbeitet werden. Weitere nicht näher definierte verbesserte Partizipationsmechanismen sind geplant. Im Falle von hydro-elektrischen Projekten hat man bereits ein System des runden Tisches erprobt.<sup>315</sup> Doch auch im Bergbau gab es seit Mitte der 2010er-Jahre in einigen emblematischen Konflikten wie Santurbán oder im Departamento Chocó vereinzelte Versionen eines runden Tisches (González Espinoza 2016).

---

<sup>311</sup> Interview mit Hernán Morantes (Anwalt der *Frente de Defensa* in Santander) am 26.03.2021 per Videotelefonie: „[...] Álvaro Uribe veranstaltete ein öffentliches Event, bei dem er für das Projekt von Minesa warb, mitten im Wahlkampf. Das führte dazu, dass sich alle darüber ausließen, so sehr, dass Iván Duque, der der Kandidat war, hierher reisen musste, um zu sagen, dass er sich der Verteidigung der Wasserquellen in Santurbán verpflichten würde. Als sie sich bewusst wurden, dass es ein politischer Fehler war, die Multis zu unterstützen, stellten sie das Projekt von Minesa ein und Álvaro Uribe veröffentlichte auf seinem Twitter-Account ‚Ach seht her, was für eine gute Entscheidung‘ [...]“ / [...] *Álvaro Uribe hizo un evento público para promover el proyecto del Minesa en plena campaña electoral, eso le cayó todo el mundo encima a tal punto que Iván Duque, cuando era candidato, le tocó viajar acá a donde nosotros estamos a decir que él se iba a comprometer a proteger las fuentes hídricas y Santurbán, luego cuando se dieron cuenta que era un error político defender a la multinacional, pues, archivaron el proyecto de Minesa y Álvaro Uribe salió por su Twitter a decir 'ay, mire, esta es una muy buena decisión' [...].*

<sup>312</sup> vgl. Interview A. García

<sup>313</sup> vgl. Interview Galvis

<sup>314</sup> vgl. Interview Bacca

<sup>315</sup> vgl. Interview Bacca

An dieser paradoxen Position der zentralstaatlichen Akteure, die auf der einen Seite direkte Dialogmöglichkeiten und aktive Partizipation blockieren, auf der anderen Seite aber neue Behörden zur Kommunikation in Bergbaukonflikten schaffen, zeigt sich das im Zentralstaat vorherrschende technokratische Verständnis: Die Bearbeitung der Konflikte wird lediglich als ein Management im Sinne einer Durchsetzung von Industriestandards verstanden, nicht aber als eine wirkliche, politische Partizipation.<sup>316</sup> So seien auch runde Tische nicht als Ort des Dialogs, sondern vielmehr der „*governance*“ zu verstehen (ebd.: 588f.).

Departamentalregierungen in Kolumbien sind je nach geografischer Lage – zentral oder peripher – unterschiedlich stark organisiert. Während einige Departamentos über eine moderne und effektive Verwaltung verfügen, sind die Strukturen in vielen Teilen des Landes schwach ausgebildet.<sup>317</sup> Diese Asymmetrie ist das Ergebnis historischer Integrationsprozesse, in denen formalisierte Staatlichkeit nur in gewissen Gebieten Kolumbiens etabliert werden konnte, während andere vom Zentralstaat isoliert blieben (vgl. Kurtenbach 2017). So gibt es unter den Departamentos erstens stark integrierte Kernzonen mit effektiven staatlichen Strukturen und stabiler demokratischer Repräsentation, zweitens halbintegrierte Randzonen, in denen staatliche Akteure, regionale Eliten sowie auch bewaffnete nicht-staatliche Akteure konkurrieren, und drittens die Peripherie, in der kaum staatliche Strukturen bestehen und parastaatliche Gewaltakteure das öffentliche Leben beherrschen (González & Otero Bahamon 2006). Die Präsenz bzw. die Abwesenheit formeller staatlicher Institutionen auf regionaler Ebene wirkt sich jeweils grundlegend auf die Gestaltung von Bergbaukonflikten aus. Während sich der Fall La Colosa in Tolima abspielt, einem Departamento das historisch halb-integriert war, sich tendenziell aber im Aufstieg zur Kernzone befindet, kann das Departamento La Guajira, in dem sich die Mine Cerrejón befindet, zwischen der zweiten und dritten Kategorie verortet werden. Doch das Vakuum staatlicher Strukturen wird nicht nur durch nicht-staatliche Gewaltakteure ausgefüllt. Das Beispiel der Wayúu zeigt, dass indigene Bevölkerungen und andere *grupos étnicos* selbst über lokale Verwaltungsstrukturen verfügen. Diese werden vom Staat formell anerkannt.<sup>318</sup>

---

<sup>316</sup> vgl. Interview Amorocho

<sup>317</sup> vgl. Interview Bacca

<sup>318</sup> vgl. Interview Dimas

In Bezug auf die Regulierung des Bergbaus sind Kommunalregierungen durch ihre Raumplanungskompetenz bis zu einem gewissen Punkt zuständig. Da die Kompetenzen für Raumplanung und Verwaltung natürlicher Ressourcen jedoch auf verschiedenen Verwaltungsebenen angesetzt sind, entsteht hier ein rechtlicher Widerspruch, der wiederholt vom Verfassungsgericht behandelt wurde, wobei dieses den Kommunalregierungen ein beschränktes Mitspracherecht einräumte (Bastida & Bustos 2017: 251ff.). Regionalregierungen bleiben kompetenztechnisch außen vor. Ihnen obliegt das Ausführen öffentlicher Dienstleistungen und Kontrollfunktionen auf regionaler Ebene, womit sie gegenüber dem Bergbausektor kaum autonom agieren können (Verf. Art. 300).<sup>319</sup> Gerade Kommunalregierungen können einfach durch Bergbauunternehmen vereinnahmt werden – wie in Cajamarca beobachtet. Dort veränderte sich die Zusammensetzung der Kommunalregierung von einer hauptsächlich kleinbäuerlichen Vertretung hin zu einem Pro-Bergbauakteur, nachdem das Unternehmen Einfluss auf die Kommunalwahlen 2011 ausgeübt hatte (Le Billon et al. 2020: 15). Wie oben gezeigt werden konnte, führte die Mobilisierung der Bevölkerung allerdings ebenso wieder zur Wahl von Bergbaukritiker:innen. In anderen Fällen stehen die Kommunalregierungen den bergbaukritischen Verbänden der lokalen Bevölkerung durchweg nahe.<sup>320</sup> Es zeigt sich, dass die Positionierung letztlich vom politischen Kalkül der Akteure abhängt. Welche Ausmaße das annehmen kann, zeigt sich am Beispiel des Bürgermeisters von Ibagué, Andrés Hurtado, der sich bei den Kommunalwahlen 2019 als klarer Bergbauegner inszenierte, obwohl er der bergbaufreundlichen Konservativen Partei angehört und in der Vergangenheit das Colosa-Projekt verteidigt hatte.<sup>321</sup>

In Kolumbien sind als gesonderte Akteursgruppe der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus die nicht-staatlichen Gewaltakteure zu nennen. Oft aufgrund unscharfer Trennlinien und ähnlicher Taktiken unter einem Sammelbegriff zusammengefasst, decken sie in der Realität ein breites Spektrum ab.

---

<sup>319</sup> Dennoch verfügen sie mit den CAR im Bereich der Umweltregulierung über eine gewisse Autonomie – eine detaillierte Darstellung dazu erfolgt in 6.3.2.2. Eine krasse Ausnahme unter den Departamentos bildet das (abgesehen vom Hauptstadtdistrikt) bevölkerungsreichste Departamento Antioquia, das über ein eigenes Bergbausekretariat verfügt. Als einziges Departamento übernimmt es damit die Kompetenz der Konzessionsvergabe auf regionaler Ebene (vgl. Interview Amorochó).

<sup>320</sup> vgl. Interview Fierro

<sup>321</sup> vgl. Interview A. García

Da sind zum einen die noch aktiven Guerilla-Gruppierungen wie der ELN oder Verbände von FARC-Dissident:innen. Als in der Vergangenheit vielerorts dominante Gewaltakteure übernehmen die Guerilla-Organisationen in den von ihnen kontrollierten Gebieten staatliche Aufgaben wie die öffentliche Versorgung oder Sicherheit. Durch die Demobilisierung der FARC brachen diese Strukturen in weiten Landesteilen zusammen und wurden von anderen nicht-staatlichen Gewaltakteuren gefüllt (Le Billon et al. 2020: 10). In ihrer Ideologie werden private Bergbaukonzerne als Feinde wahrgenommen, während sie sich selbst als Kämpfer:innen aufseiten der sozialen Bewegungen sehen. Wie im Fall Cerrejón zu beobachten, äußert sich dies bis hin zu Bombenanschlägen, aber auch damit verbundenen Schutzgelderpressungen oder Lösegeldforderungen für entführte Unternehmens-Mitarbeiter:innen. Diese Selbstinszenierung der Guerilla als Feind des industriellen Bergbaus nutzen Befürworter:innen von Bergbauprojekten im Gegenzug aus, um Bergbaugegner:innen pauschal zu delegitimieren. So sprachen sich etwa die FARC vor ihrer Demobilisierung in Tolima gegen das Colosa-Projekt aus, woraufhin die zivilgesellschaftlichen Bergbaugegner:innen als Guerilla-Verbündete stigmatisiert wurden.<sup>322</sup> Dies nutzte das Betreiberunternehmen AngloGold Ashanti gezielt aus, um Falschinformationen zu verbreiten (Nuevo Día 2013; Le Billon et al. 2020: 14).

Nicht-staatliche Gewaltakteure, die nicht der Guerilla angehören, sondern ihr vielmehr feindlich gegenüberstehen, werden geläufig unter dem Begriff ‚Paramilitärs‘ zusammengefasst. Obwohl sich die großen paramilitärischen Organisationen, allen voran die AUC, bereits 2006 demobilisierten, gibt es immer noch viele übrig gebliebene Kampfverbände mit nationaler Präsenz. Heute existieren sie als diverse Gewaltakteure ohne klare politische Position, aber mit teils konkreten Verbindungen zu politischen Akteuren. Laut Zelik (2009: 14f.) ist der gemeinsame Nenner der Paramilitärs, dass ihre Gewalt gegen die arme Bevölkerung gerichtet ist. Dabei gehen sie gegen Kleinbäuer:innen, Gewerkschaften und lokale zivilgesellschaftliche Organisationen vor.<sup>323</sup> Sie sind im Gegensatz zur Guerilla keine Rebellen, denen es um die Erringung der Staatsmacht geht, sondern Akteure, die autonom aufseiten der staatlichen Ordnungsmacht kämpfen und durch ökonomischen Profit motiviert sind. Dabei sind sie sowohl in illegale Ökonomien – Drogenhandel oder auch illegaler Bergbau – als auch in die formalisierte Wirtschaft involviert (ebd. 200ff.).

---

<sup>322</sup> vgl. Interview A. García

<sup>323</sup> vgl. Interview Dimas

Wie im Fall Cerrejón beschrieben, werden den Paramilitärs immer wieder Verbindungen zu Bergbaukonzernen nachgesagt. Privatunternehmen sollen demnach – vermittelt über Sicherheitsfirmen oder bisweilen auch direkt – paramilitärische Kräfte finanziert haben. Ein solches Vorgehen konnte dem US-amerikanischen Bergbauunternehmen Drummond bei der Kohlemine El Cesar im gleichnamigen Departamento konkret nachgewiesen werden (Moor & Van de Sandt 2014).<sup>324</sup> Für Zelik (2009: 16) ist das Ziel dieser Strategien, „staatliche Ordnung mit ‚informellen‘ Mitteln zu stärken“. Die Durchsetzung umstrittener Entwicklungsmodelle – in diesem Fall der Bergbau-Extraktivismus – wird so erleichtert.

Neben Guerilla und Paramilitärs stellen die Drogenkartelle eine dritte Gruppe nicht-staatlicher Gewaltakteure dar. Hier fällt eine Trennung schwerer und ist gemeinhin umstritten, weil Paramilitärs und Drogenbanden historisch eng verknüpft sind (vgl. Rettberg et al. 2020: 16). Die FARC finanzierten sich ebenfalls teilweise durch Drogengeschäfte – ein Faktor, der auch im Friedensabkommen eine Rolle spielte (Ambos 2017: 391). Tendenziell lässt sich für die Drogenbanden in Kolumbien in den letzten Jahren eine Entwicklung ausmachen, gemäß der das Drogengeschäft immer stärker vom illegalen Bergbau ergänzt bzw. verdrängt wird (ebd.: 387). Gleiche Trends lassen sich für Guerilla und paramilitärische Gruppen, die ihre Einkommen aus illegalen Ökonomien beziehen, feststellen (Álvarez 2016: 58). Bergbaueegner:innen jeglicher Art entwickeln sich in diesem Kontext immer häufiger zu Zielscheiben.

Verbindungen zwischen dem Bergbau und nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen sind nicht immer direkt. Oft profitieren Unternehmen indirekt von einem Klima der Bedrohung und Gewalt gegen zivilgesellschaftliche Akteure und tolerieren dementsprechend den Status Quo.<sup>325</sup> Die Gewaltpraktiken erscheinen dabei diffus und sind nicht eindeutig zuzuordnen. Es wird eine allgemeine Bedrohungslage konstruiert, die auch Einfluss auf die formalen

---

<sup>324</sup> Zwischen 1996 und 2006 soll das Unternehmen laut gerichtlicher Aussagen ehemaliger AUC-Kommandeure den paramilitärischen Verband *Frente Juan Andrés Álvarez* finanziert haben. Dabei seien Drummond und die Glencore-Tochterfirma Prodeco, die ebenfalls über Konzessionen in der Region verfügte, über die Aktivitäten der Paramilitärs informiert gewesen, wie Ex-Mitarbeiter:innen bestätigen. Die Unternehmen hätten von den Vertreibungen und der Schwächung der lokalen Gewerkschaften profitiert. Sowohl Glencore als auch Drummond wiesen die Anschuldigungen zurück (Moor & Van de Sandt 2014).

<sup>325</sup> Interview Galvis: „Das Thema der Gewalt und der systematischen Ermordungen sozialer Aktivisten ist ein Problem des Landes im Allgemeinen, glaube ich. [...] Aber es gibt auch kein spezifisches Bewusstsein, von dem ich dir sagen kann: ‚Der Sektor hat eine Strategie, mit diesem Thema umzugehen oder er berücksichtigt es beim Aufbau seiner Firmenpolitik.‘“ / *[E]l tema de la violencia y los asesinatos sistemáticos de líderes sociales es un problema del PAÍS, yo creo. [...] Pero no hay una conciencia específica que te puedo decir como: 'El sector tiene una estrategia para tratar ese tema o lo tiene en cuenta en su construcción de política pública.'*

Partizipationsmechanismen nimmt. Der bergbaukritische Aktivist Alejandro García berichtet davon, wie er und mehrere Mitstreiter:innen im Vorfeld der *consulta popular* in Cajamarca 2017 Drohanrufe von Unbekannten erhielten, die ein Klima der Angst unter den Aktivist:innen schüren sollten:

„Ich war an jenem Samstag hier in der Stadt Ibagué und bereitete den [Abstimmungs-]Prozess vor, [...] als sie mich anriefen. Ich ging also ran, es hörte sich wie ein Meeting an, ich sagte ‚Hallo?‘, ich dachte jemand hätte mich versehentlich angerufen. Als ich hinhöre, sagt jemand: ‚Diesen Umweltkomitees wird es schlecht gehen, diesen Leuten, die sich dem Fortschritt widersetzen, wird es schlecht gehen‘, und als ich versuche den Anruf aufzunehmen und weiter hinzuhören, legen sie einfach auf. Das habe ich dann bei der Staatsanwaltschaft gemeldet, Anzeige erstattet und so weiter und tja, bis heute konnten sie nicht einmal den Anruf zurückverfolgen, von wem die Nummer stammt und so weiter.“<sup>326</sup> (Interview A. García)

Diese Erfahrung verdeutlicht, dass staatliche Akteure solchen Gewaltpraktiken effektiv nichts entgegenhalten können (oder wollen). Jenss (2016) verweist hier, ähnlich wie Zelik, auf eine Staatlichkeit außerhalb der staatlichen Institutionen, in der Akkumulationsprozesse eben gerade durch solche „Grauzonen der Gewalt“ abgesichert werden. Le Billon et al. (2020: 6) beschreiben dies als eine schattenstaatliche *governance*, in der parastaatliche Gewaltakteure öffentliche Ordnungsaufgaben gemäß ihrer eigenen Zwecke übernehmen. Diese, in ihrem Ausmaß für Kolumbien spezifischen, Praktiken äußern sich in regelmäßigen Spitzenplatzierungen als gefährlichstes Land für Umweltschützer:innen weltweit (Global Witness 2020).

---

<sup>326</sup> [Y]o, el mismo día sábado yo estaba apoyando el proceso en varias cosas, me encontraba aquí en la ciudad de Ibagué [...], cuando me llamaron y, entonces, yo contesté, [...] yo dije '¿Aló?' pensando que era que seguro se le había marcado, cuando pongo cuidado, entonces, dice 'a esos de los comités ambientales, a esa gente le va a ir mal, esa gente por oponerse al desarrollo esa gente le va a ir mal' y cuando miro ya para poder grabar la llamada y poner cuidado, pues, efectivamente cuelgan, eso desde luego lo puse en la fiscalía, la denuncia, etcétera, etcétera y, pues, hasta el día de hoy no han sido capaces, por lo menos, de rastrear de dónde fue esa llamada, quién tiene el número, etcétera, etcétera.

Tabelle 17: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Kolumbien – Lokale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Zivilgesellschaft Lokale Protest- bündnisse, traditionelle Autoritäts- strukturen (comunidades étnicas)</b>	EIA (Informationen)  <i>consulta previa</i> (für <i>grupos étnicos</i> )  <i>consulta popular</i> (bis 2018)	Protest  häufiger Einsatz der <i>consulta previa</i> (transaktionale Logik)  Durchführung von <i>consultas populares</i> (bis 2018)  alternative informelle Konsultationen ( <i>consulta interétnica de los pueblos</i> )	Mitbestimmung  territoriale Autonomie
<b>Bergbau- unternehmen</b>	EIA (Informationen)	Planungen und Prospektion ohne Unterrichtung der Bevölkerung  finanzielle Zuwendungen an Autoritäten  Verbreitung von Fehlinformationen (Stigmatisierung von Bergbaugegner:innen)	Umsetzung des Projektes
<b>Staat Zentralstaat – Ministerien, Verfassungs- gericht</b>	alleinige Verwaltung der natürlichen Ressourcen  Überwachung der <i>consulta previa</i> (für <i>grupos étnicos</i> )	„Verwalten“ von Konflikten durch Bergbauministerium (Büro soziale Angelegenheiten)  Widerstand gegen <i>consultas populares</i>  Rechtsprechung des Verfassungsgerichts	technokratisches Verwalten (Exekutive)  demokratische Normen (Verteidigung der Grundrechte – Verfassungsgericht)
<b>Staat Subnationale Verwaltungen – Departamental-, Provinz- und Kommunal- regierungen</b>	große Unterschiede in der Ausstattung (zentral/peripher)  Kompetenz der Raumplanung	je nach politischer Zusammensetzung Kooperation mit oder Widerstand gegen Zentralstaat  Durchführung von <i>consultas populares</i> (bis 2018)	Vertretung lokaler Interessen
<b>Parastaatliche Gewaltakteure Guerilla (ELN, FARC- Dissidenz), Paramilitärs, Drogenkartelle</b>	feste eigene Autoritätsstrukturen	Übernahme staatlicher Aufgaben (Sicherheit, öffentliche Versorgung)  Angriffe auf Bergbauunternehmen (Guerilla)  direkte und indirekte Kooperation mit Bergbauunternehmen  Errichtung eines Klimas der Bedrohung  Einfluss auf lokale staatliche Akteure	anti-kapitalistische Ideologie (Guerilla)  ökonomischer Profit

### *Konklusion*

In Kolumbien zeigt sich auf der nationalen Ebene nicht nur ein Normenkonflikt zwischen technokratischen und demokratischen Handlungsorientierungen, sondern auch einer zwischen demokratischen und aristokratischen Dispositionen. Feste Elitenstrukturen in öffentlichen Ämtern und exkludierende Mediendiskurse sorgen für einen weitgehenden Ausschluss gegenüber demokratisch geprägten Akteuren. Nichtsdestotrotz gibt es ein breites Feld an staatlichen Organen – einerseits etwa die nationalen Gerichte und Teile des Parlaments, andererseits zivilgesellschaftliche Organisationen –, die sich entsprechend demokratischen Normen verhalten, d. h. auf die Wahrung subjektiver Rechte und politischer Partizipation hinarbeiten. Zwar sind die technokratisch und aristokratisch geprägten Akteure die dominanteren im Staat, doch sind demokratische Normen spätestens durch ihre formelle Institutionalisierung in der Verfassung 1991 und das Friedensabkommen von 2016 unter den politischen Akteuren weiter verbreitet. Ehemals exkludierten Akteuren wie *grupos étnicos* oder sozialen Bewegungen werden neue Handlungsräume erschlossen.

Aus der Konfrontation der Regierungsprinzipien ergibt sich in der nationalen politischen Arena ein Machtkampf zwischen den Akteuren darüber, welche Rolle der Bergbau in Kolumbien spielen sollte. Dabei steht weniger die Frage darüber im Raum, ob Bergbau betrieben werden sollte oder nicht, sondern darüber, wie ökonomischer Nutzen (aus der Perspektive einer technokratisch-ökonomistischen Rationalität) gegen Grundrechte und Partizipationsmöglichkeiten (demokratische Normen) abgewogen werden sollte.

Auf der lokalen Ebene zeigt sich diese Konfrontation an der Kluft zwischen umfangreichen partizipativen Institutionen einerseits und einer prekären Praxis der politischen Partizipation andererseits. Formell gibt es zahlreiche Partizipationsmechanismen und Kommunikationskanäle im Kontext der Planung und Durchführung eines Bergbauprojekts, doch ihre Anwendung wird durch mehrere Faktoren erschwert. Das Befolgen formeller institutioneller Wege wird dabei selbst zur widerständigen Praktik, denn technokratisch und aristokratisch geprägte Zentralstaatsorgane versuchen, bestehende Regeln zu unterlaufen. Dabei sind sie bemüht, effektive Partizipation zu minimieren und die bestehenden Konflikte im Sinne einer Rationalität des ‚Verwaltens von Dissens‘ umzugestalten. Nationale Gerichte nehmen dabei eine ambivalente Rolle ein: Mal setzen sie demokratische Verfassungsnormen durch, mal schränken sie die partizipativen Institutionen durch schmale

Interpretationskorridore ein. Da zentralstaatliche Akteure in weiten Teilen des Landes wenig präsent sind, fungieren in diesen Zonen nicht-staatliche Gewaltakteure als eine Form von Staatsersatz, der eigene ökonomische Interessen verteidigt, bisweilen aber auch die anderer mächtiger ökonomischer Akteure. Durch Gewaltpraktiken schaffen sie so ‚Grauzonen‘, in denen eine effektive Partizipation verunmöglicht wird.

### 6.1.3. Vergleich der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien

Nachdem für beide Staaten eine Akteursanalyse der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene durchgeführt wurde, erfolgt nun der Vergleich. Damit einhergehend soll zunächst die im Fokus des Forschungsinteresses dieser Arbeit stehende Wirkung der formellen und informellen Institutionen auf die Akteure sowie schließlich deren Auswirkungen auf bestehende Konfliktpotenziale untersucht werden.

Sowohl in Peru als auch in Kolumbien orientiert die Mehrheit staatlicher Akteure ihr Handeln an neoliberal geprägten technokratischen Normen. Das liegt in erster Linie daran, dass Expert:innen anstatt gewählter Parteimitglieder wichtige Positionen in den exekutiven Organen innehaben. Technokratische Normen bestimmen demnach auch die Rationalität der Bergbaupolitik. In Kolumbien wirken die dort in der Politik fortexistierenden aristokratischen Normen, die den Selbsterhalt einer politischen Elite zementieren, verstärkend auf die Priorisierung extraktivistischer Aktivitäten gegenüber einer erweiterten Partizipation. Dem gegenüber stehen einige staatliche Akteure, die die Aufrechterhaltung demokratischer Normen vertreten. Dieser Normenkonflikt lässt sich sinnvoll mit Amundsens (2014) Untersuchungen der angolanischen Öl-Rentenökonomie in Bezug setzen. Sie unterscheidet dabei zwischen „*grabber friendly*“<sup>327</sup> Staatsorganen und denen, die als „*checks and balances*“ wirken (ebd.: 172; siehe 3.1.2). Die Polarisierung sei dementsprechend funktional ins extraktivistische System eingeschrieben. Gerade exekutive Organe sind nach Amundsen für die Rohstoffextraktion notwendig, während Parlamente und Gerichte (sowie manche Ministerien)

---

<sup>327</sup> Der Begriff wurde von Mehlum et al. (2006) geprägt und bezieht sich bei ihnen auf eine Polarisierung zwischen Staaten mit überwiegend *grabber friendly* Institutionen, die anfälliger für den *resource curse* seien, als jene mit *producer friendly* Institutionen (siehe auch Darstellung in 3.1.2).

als demokratische Gegengewichte gelten (ebd.). Übertragen auf die obige Akteursanalyse kann damit begründet werden, warum sich die exekutiven staatlichen Akteure gemäß technokratischen (oder aristokratischen) Normen verhalten, da sie im Sinne der extraktivistischen Logik die Rohstoffextraktion verwalten müssen. Im Falle Perus und Kolumbiens geschieht dies gemäß einer neoliberalen Wirtschaftspolitik. Auch die parlamentarische Polarisierung zwischen pro-extraktivistischen Regierungsparteien und einer extraktivismus-kritischen Opposition kann in das Schema eingeordnet werden: Während die Regierungsparteien die *grabber friendly* Organe kontrollieren, versucht die extraktivismuskritische Opposition, als Gegengewicht zu fungieren.

In keinem der Länder schaffen es Akteure, in den *checks and balances*-Organen demokratische Normen gegenüber den vorherrschenden technokratischen (und aristokratischen) Normen der Exekutive durchzusetzen. Schwache Parteiensysteme sorgen dafür, dass in Peru und Kolumbien diverse Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen nur bedingt repräsentiert werden. Hier gilt es, insbesondere die Labilität des peruanischen Parteiensystems hervorzuheben. Ein weiterer Unterschied ist die starke Position der Judikative in Kolumbien, die sich bisweilen als Gegenpol demokratischer Normen gegen die hegemonialen technokratischen und aristokratischen Normen der Exekutive durchsetzen kann. In Peru fehlt ein solcher Gegenpol, sodass technokratische Normen dort stark dominant sind und Räume der Partizipation durchweg verengt werden. Lediglich die Ombudsstelle nimmt als einziges autonomes Verfassungsorgan eine wichtige, aber institutionell schwache Kontrollfunktion ein.

Internationale Akteure und Institutionen tragen zu einer Verfestigung technokratischer Normen in beiden Staaten bei. Dennoch sollte auch die Bedeutung global vernetzter NGOs nicht vernachlässigt werden. Auch zeigt das Beispiel des sowohl in Peru als auch in Kolumbien gescheiterten Escazú-Abkommens, dass internationale Institutionen potenziell durchaus auch demokratische Normen verankern können. In der nationalen Zivilgesellschaft sind in Peru bergbaukritische NGOs stark vertreten, während in Kolumbien Umwelt- und Menschenrechts-NGOs den Bergbau nur als eines von vielen Themen abdecken und sich weniger stark organisieren können. Das lässt sich möglicherweise darauf zurückführen, dass der industrielle Bergbau in Peru historisch ein stärkeres Gewicht hat und Bergbaukonflikte bereits seit längerem einen bedeutenden Platz in der öffentlichen Wahrnehmung einnehmen. Gleichzeitig ist die zivilgesellschaftliche Koordinierung in Peru umso wichtiger, da Ansprüche dort noch schlechter durch Parteien politisch repräsentiert werden können. Auf der

anderen Seite spielen Lobby-Verbände in beiden Ländern eine wichtige Rolle und üben teilweise direkten Einfluss auf staatliche Akteure aus.

Besonders im lokalen Kontext zeigen sich die Unterschiede in den Erwartungshaltungen und Handlungen der Akteure – insbesondere der Bergbaugegner:innen – in den verschiedenen institutionellen Settings deutlich. In Peru führt ein Mangel formeller Partizipationsmöglichkeiten und eine gemischte Praxis aus Repression und Beschwichtigung seitens der Regierung dazu, dass Protestbündnisse gezielt zivilen Ungehorsam einsetzen, um Partizipation zu erzwingen. Dabei versuchen Unternehmen, aber auch der Zentralstaat, die Proteste zu delegitimieren, um die Verhandlungsposition von Bergbaugegner:innen so weit wie möglich zu schwächen. In Kolumbien hingegen führen die umfangreichen Regelwerke bezüglich demokratischer Partizipation dazu, dass lokale Organisationen mittels partizipativer Instrumente versuchen, ihre Anliegen bei Konsultationsprozessen, Volksabstimmungen und vor Gericht durchzusetzen. Der Zentralstaat steht diesen Bestrebungen meist ablehnend gegenüber, reagiert jedoch in den Bergbaukonflikten nicht direkt repressiv. An seiner Stelle übernehmen diese Aufgaben nicht-staatliche Gewaltakteure, eingebettet in parastaatliche Strukturen.

Das Überwiegen technokratischer Normen in den Organen, die *grabber friendly* sind, ohne, dass ein Gegengewicht von *checks and balances* besteht, hindert in Peru den Ausbau partizipativer Institutionen im Kontext von Bergbauprojekten.<sup>328</sup> Die Abwesenheit formeller Institutionen, die zwischen den Akteuren vermitteln könnten, führt dazu, dass sich Konfliktpraktiken als Substitute für die Aushandlung von Interessensgegensätzen entwickeln. Daraus resultieren häufige Konflikteskalationen, denn für die lokale Bevölkerung ist ziviler Ungehorsam die einzige Möglichkeit, Protest zu äußern, während der Staat nur durch Repression unbeliebte Projekte durchsetzen kann. In Kolumbien haben sich ausgehend von der Verfassung von 1991 und der darauf aufbauenden Rechtsprechung starke partizipative formelle Institutionen entwickelt. Diese sind in der Praxis aber schwächer als sie zunächst scheinen, da Akteure in der Exekutive diese einzuschränken versuchen. So wird ihre Implementierung durch lokal organisierte Bergbaukritiker:innen fast schon zu einem

---

<sup>328</sup> Auch Dargent (2015: 166) sieht die Gefahr erhöhter Konfliktpotenziale durch die Dominanz technokratischer Rationalitäten: *In these accounts, experts' policy choices are insulated and respond more to technical preferences than to democratic processes. As such, these choices can produce social costs by disregarding political consequences or pushing forward development projects without evaluating their broader political and social consequences.*

widerständigen Akt (vgl. Dietz 2017b: 20ff.). Zusätzlich torpedieren nicht-staatliche Gewaltakteure mit ihren Drohpraktiken eine effektive politische Partizipation.

Daraus folgt: Aushandlungsprozesse zwischen Akteuren über die Planung und Durchführung eines Bergbauprojekts werden demnach durch eine Abwesenheit formeller Institutionen nicht beseitigt, sondern artikulieren sich vor diesem Hintergrund konfliktiv. Formelle partizipative Institutionen ermöglichen durch Konfliktbearbeitungsmechanismen eine Konfliktbeendigung. Diese Institutionen sind jedoch nicht frei von asymmetrischen Kräfteverhältnissen und können durch Faktoren wie die Nicht-Anerkennung der Interessen bestimmter Konfliktparteien von Seiten zentralstaatlicher Akteure, aber auch durch Gewaltpraktiken nicht-staatlicher Akteure, erheblich beeinträchtigt werden.

## 6.2. Die polit-ökonomische Dimension des Bergbaus

Im vergangenen Kapitel konnte gezeigt werden, wie neoliberal-technokratische Normen das Handeln staatlicher Akteure beeinflussen. Diese versuchen, partizipative Prozesse im Zuge der Planung und Durchführung von Rohstoffextraktionsprojekten zu beschneiden.

In der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus werden nun diejenigen Prozesse sowie die darin involvierten Akteure und Institutionen analysiert, die mit der Aneignung und Verteilung der Rohstoffrente im Zusammenhang stehen. Wie im vorausgegangenen Kapitel wird hier zwischen nationaler und lokaler Ebene unterschieden. Während auf der nationalen Ebene also der gesamte Bergbausektor und dessen Bedeutung für die jeweiligen Volkswirtschaften und Staatshaushalte betrachtet werden, sollen auf lokaler Ebene die ökonomischen Auswirkungen des Bergbaus für verschiedene Akteure und die dadurch entstehenden Verteilungskonflikte im Kontext einer bestimmten Bergbauaktivität berücksichtigt werden.

### 6.2.1. Die polit-ökonomische Dimension des Bergbaus in Peru: Ein globaler Bergbaugigant

Peru verfügt seit den 1990er-Jahren über ein liberales, stark auf den Export ausgerichtetes Wirtschaftssystem, in dem der Bergbau eine Schlüsselfunktion einnimmt (siehe 5.2.1). Der Sektor deckt einen Großteil der Ausfuhr Güter ab und zieht ausländische Investitionen an. Technokratisch geprägte staatliche Akteure fördern ihn gezielt. Gleichzeitig bleibt die staatliche Aneignung der Rohstoffrente begrenzt. Die Verteilung der staatlichen Einnahmen erfolgt ohne Koordinierung nach einem starren Schema. Eine ökonomische Besserstellung der Extraktionszonen wird dadurch meistens verfehlt.

#### 6.2.1.1. Nationale Ebene der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru: Der neoliberale Bergbau-Boom

Eine von technokratischen Normen geprägte neoliberale Regierungsrationalität dominiert die staatlichen Akteure in Peru (siehe 6.1.1.1). Diese sind an einer unbedingten Beibehaltung des

jetzigen neoliberal-extraktivistischen Systems interessiert, auch nur kleinen Reformen stehen sie ablehnend gegenüber. Gestützt wird diese Situation durch Lobbyverbände, die aus materiellem Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Status quo interessiert sind und dahingehend mit den staatlichen Akteuren kooperieren.

In Peru dominiert eine strikt liberale Wirtschaftspolitik, die vom US-amerikanischen Politikwissenschaftler Steven Levitsky einmal als „Limaer Konsens“ (2013) bezeichnet wurde. Dieser setzt auf minimale staatliche Regulierung und Eingriffe bei gleichzeitiger maximaler privatwirtschaftlicher Beteiligung in weiten Bereichen der Gesellschaft<sup>329</sup>. Damit folgt die Politik neoliberalen Theorietraditionen, die die einzige volkswirtschaftliche Rolle des Staates in der Inflationskontrolle und der Garantie von Privateigentum und Wettbewerb sehen (vgl. Friedman 1960; Kritisch: Harvey 2005). Wirtschaftspolitische Eingriffe, die darüber hinaus gehen, sind unerwünscht und sollen durch eine technokratische ‚Entpolitisierung‘ strukturell unmöglich gemacht werden. Getragen werden diese informellen Normen von Wirtschaftseliten in der Hauptstadt, aber auch großen Teilen der oberen und unteren Mittelschicht in den Städten. Doch vor allem in der staatlichen Bürokratie sind die Normen durch die dort dominante technokratische Elite fest verankert (siehe 6.1.1.1). Außerhalb Limas und gerade in Regionen, die von Rohstoffextraktion betroffen sind, verfügt der „Konsens“ kaum über Rückhalt, wie Wahlergebnisse<sup>330</sup> regelmäßig veranschaulichen (vgl. Brandt 2016: 233).

Die tiefe Verankerung des neoliberalen Dogmas in der peruanischen Wirtschaftspolitik sorgt für großes Vertrauen internationaler Investor:innen in den makroökonomischen Kontext. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen Ernst & Young (2020b: 15) schreibt in seinem *Mining and Metals Investment Guide* zu Peru:

---

<sup>329</sup> So befinden sich auch essenzielle Grundversorgungssysteme wie Renten- und Sozialversicherungen in privater Hand.

<sup>330</sup> Sowohl in nationalen als auch regionalen Wahlen schneiden Kandidat:innen mit neoliberalen Wahlprogrammen in ländlichen Gegenden besonders schlecht ab. Deutliches Beispiel aus dem Untersuchungszeitraum war das schlechte Ergebnis des Ökonomen und späteren Präsidenten Pedro Pablo Kuczynski in den rural geprägten Departamentos 2016. Aber auch 2021 zeigte sich am Erfolg des linken Außenseiterkandidaten Pedro Castillo eine klare Ablehnung gegenüber dem Status quo in vielen vom Bergbau geprägten Departamentos, in denen dieser Spitzenergebnisse erzielte.

*„Prudent macroeconomic policies, investor-friendly market policies and the government’s aggressive trade liberalization strategies combined to create a scenario of high growth and low inflation.“*

So ist Peru nach Chile das vom Unternehmen bestbewertete Land für den Bergbausektor in der Region (ebd.: 22). Seit den 2000er-Jahren wächst die Wirtschaft konstant<sup>331</sup>. Perus BIP stieg dabei in den 2010er-Jahren um durchschnittlich 4,9 Prozent jährlich und in der Boom-Periode 2005-2012 sogar um 7 Prozent jährlich, während die relative Armut zwischen 2000 und 2019 halbiert wurde (Ernst & Young 2020b: 15; Ghezzi & Gallardo 2013: 15).

Nichtsdestotrotz lassen sich bei genauerer Betrachtung des peruanischen Aufschwungs einige Unstimmigkeiten feststellen: Einige Indikatoren widersprechen dem großen Optimismus und zeigen problematische Tendenzen auf. So hat im Gegensatz zur monetären Armut, die multidimensionale Armut<sup>332</sup> seit der Jahrtausendwende kaum einen Rückgang verzeichnet (Ghezzi & Gallardo 2013: 17). Auch bei der ökonomischen Chancengleichheit steht Peru schlecht da: Mitten im Boom-Zyklus belegte Peru nur Platz 13 von 18 in der *Equality of Opportunity*-Studie der Weltbank in Lateinamerika 2010 (Molinas Vega et al. 2012).<sup>333</sup> Zur selben Zeit galten zwei Drittel der Bevölkerung als armutsbedroht (Herrera 2017: 151f.). Beim ökonomischen Komplexitätsindex ECI befindet sich das Land auf Platz 12 von 19 in der Region (OEC 2017).<sup>334</sup>

Der gängigen Behauptung, dass die Ungleichheit seit den 2000er-Jahren zurückging (vgl. Herrera 2017: 142), stellen Ghezzi & Gallardo (2013: 51) entgegen, dies sei aufgrund methodischer Schwierigkeiten nur schwer nachweisbar. Subjektiv nehmen Peruaner:innen die Ungleichheit in der Gesellschaft stärker wahr als objektiv ungleichere Länder in der Region

---

<sup>331</sup> Eine krasse Ausnahme bildet hier das Pandemiejahr 2020, in dem die Wirtschaft um 13 Prozent schrumpfte (World Bank 2022).

<sup>332</sup> Die „multidimensionale“ oder „mehrdimensionale“ Armut bezieht sich auf einen Index, der Informationen über die Gesundheit (Ernährung, Kindersterblichkeit), die Bildung (Dauer des Schulbesuchs, Anwesenheit) und den Lebensstandard (Boden/Besitz/Wasser/Sanitär/Brennmaterial/Elektrizität) in einem Land zu einem Messwert verbindet (Schubert & Klein 2020).

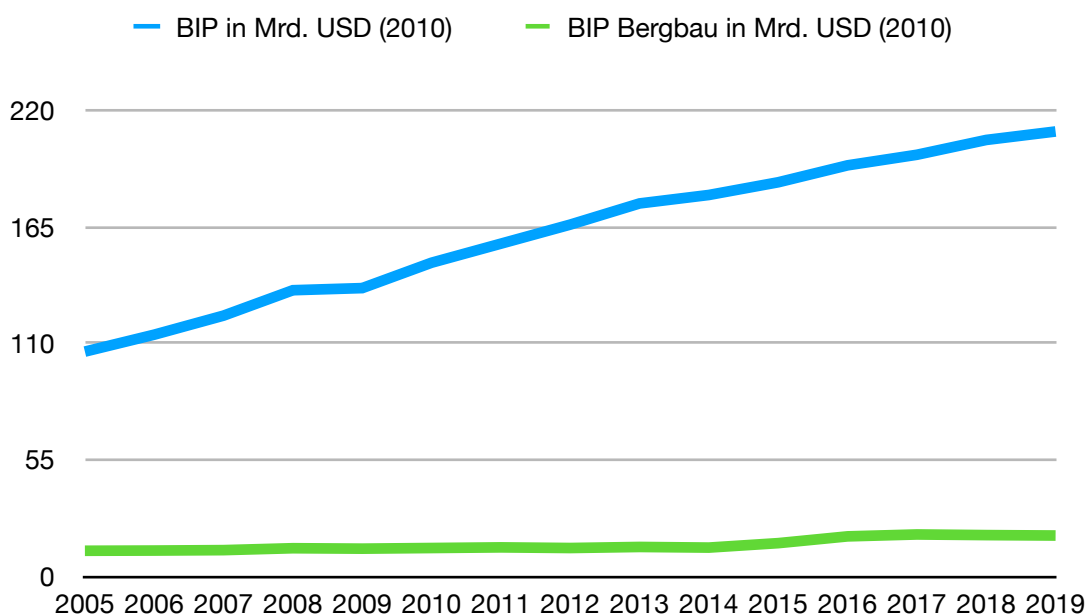
<sup>333</sup> Diese Werte gilt es in Bezug zur wirtschaftlichen Stärke Perus zu setzen (BIP pro Kopf): Dort belegt Peru Platz 8 von 18 in Lateinamerika (World Bank 2022). In der *Equality of Opportunity*-Studie wird der *Human Opportunity Index* (HOI) errechnet. Dieser ergibt sich aus Indizes der Reichweite von Grundversorgungsgütern (Bildung, Gesundheit, etc.), korrigiert durch die Ungleichheit des Zugangs (Molinas Vega et al. 2012: 2). In späteren HOI-Studien (2014) wurden nur noch güterspezifische Indizes erstellt (vgl. World Bank 2014).

<sup>334</sup> *„The Economic Complexity Index, or ECI, is a measure of an economy’s capacity which can be inferred from data connecting locations to the activities that are present in them.“* (OEC 2017).

(Herrera 2017: 160). Andere wiederum argumentieren, der Boom habe kaum Qualitätsarbeitsplätze geschaffen und sei dementsprechend sehr fragil<sup>335</sup> (vgl. Fierro Morales 2012). Zur Begründung des ungleichen Wachstums führen Ghezzi & Gallardo (2013: 18) nicht nur den Rohstoff-Boomzyklus an, sondern verweisen auch auf strukturelle Probleme einer ineffektiven Staatsbürokratie bei der Gewährleistung von Grundversorgung und Infrastruktur. So gab Peru 2018 beispielsweise lediglich 5,24 Prozent seines BIP für Gesundheit aus – ein Anteil, der sich seit dem Jahr 2000 (4,6) kaum gesteigert hat. Der Wert für die Region Lateinamerika und Karibik als Ganzes beläuft sich auf 7,96. Peru ist das absolute Schlusslicht (World Bank 2022). Auch im Bildungsbereich investiert das Land unterdurchschnittlich. Die staatlichen Ausgaben belaufen sich hier auf 3,82 Prozent des BIP (regionaler Durchschnitt: 4,04) (ebd.).

Demnach zeigt sich hier ein ungleiches Wachstum, von dem Investor:innen, eine urbane Elite aber auch Mittelschichten durchaus stark profitiert haben, bei dem aber sozio-ökonomisch schwache Gesellschaftsgruppen außen vor blieben. Öffentliche und universelle Grundversorgungssysteme wurden in den Boom-Jahren nicht genug weiterentwickelt, um qualitative Ungleichheiten zu verringern. Stattdessen wurden diese – wie bereits in der Fujimori-Zeit – zu großen Teilen in private Hand gegeben.

Grafik 11: Inflationsbereinigtes BIP Peru – Gesamt / Bergbausektor



Daten: World Bank 2022; MINEM 2020b – eigene Berechnung

<sup>335</sup> Eine Prognose, die durch die Covid-19-Krise 2020 bestätigt wurde, als 6 Millionen Arbeitsplätze zumindest zeitweise verloren gingen (IPE 2020).

Laut dem *Mineral Dependence Index* ist die Abhängigkeit Perus vom Bergbausektor in den Boom-Jahren stark angestiegen: Berechnete man für den Index 1996 noch einen Abhängigkeitswert von 48,3 Prozent, stieg diese Zahl auf 62,7 Prozent im Jahr 2010. Damit lag das Land auf Platz 9 der weltweit am stärksten vom Bergbau abhängigen Ökonomien – in der Region Lateinamerika nur von Chile übertroffen (Espinosa Morales et al. 2016: 218f.). Der Bergbausektor selbst macht über die vergangenen Jahre durchschnittlich etwa zehn Prozent des peruanischen BIP aus, womit er einen erheblichen Beitrag zur nationalen Wirtschaftsleistung generiert (siehe Grafik 11). Eine noch stärkere Rolle kommt ihm beim Außenhandel zu. 58,9 Prozent des Exports des Landes machen Bergbauerzeugnisse aus, die sich 2019 auf ein Volumen von 28 Mrd. USD beliefen (MINEM 2020b: 14ff.).

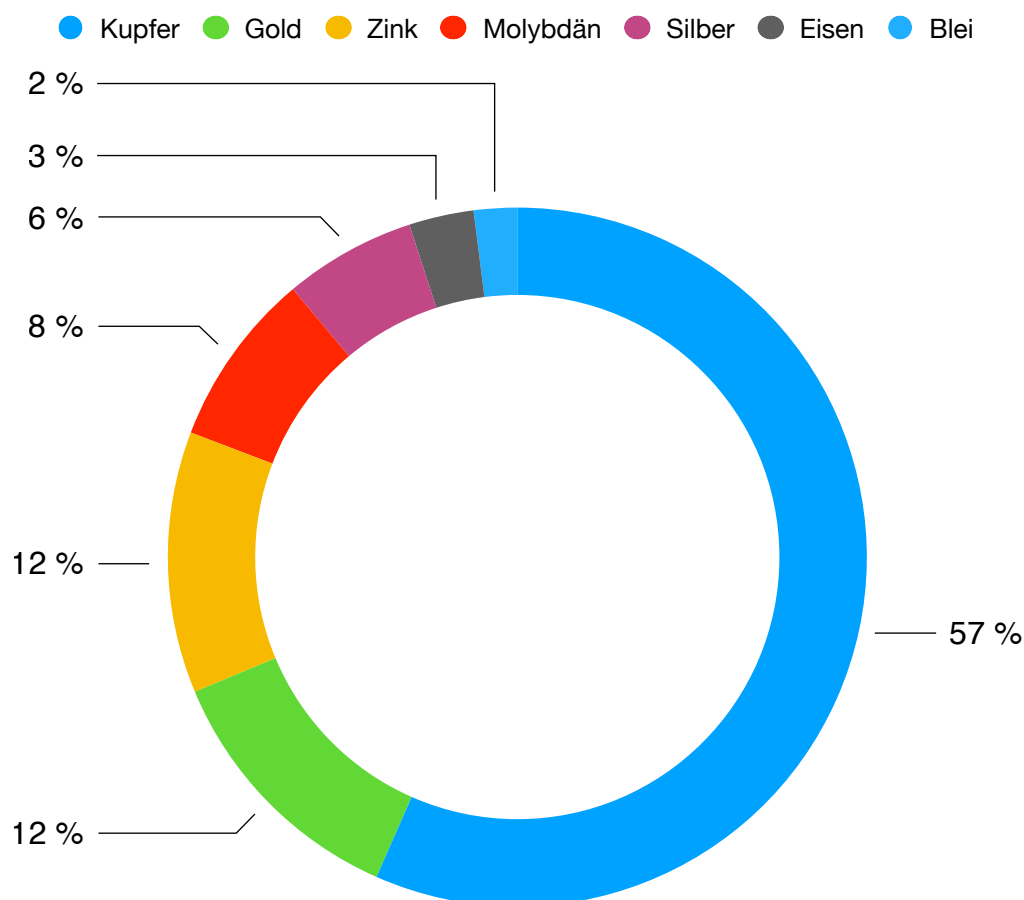
Die Hauptprodukte des peruanischen Bergbaus sind Kupfer (2,46 Mt), Gold (128 t), Silber (3.860 t), Zink (1,4 Mt), Molybdän (30.400 t), Eisen (10,1 Mt) sowie Blei (300.000 t), wobei Kupfer über die Hälfte des monetären Werts der Produktion ausmacht (siehe Grafik 12).<sup>336</sup> Bei fast allen diesen Metallen ist Peru führender Produzent in Lateinamerika – mit Ausnahme von Kupfer und Silber. Dennoch ist hier das Land weltweit zweitgrößter Exporteur dieser Produkte hinter Chile (Kupfer) und Mexiko (Silber). Abgesehen von Kupfer ging die Produktion in den letzten Jahren bei allen genannten Metallen leicht zurück, was unter anderem auf einen Preisrückgang (zum Untersuchungszeitpunkt 2019) zurückgeführt werden könnte (ebd.: 47f.). 2,2 Prozent des Wertes der Bergbauexporte machen nicht-metallische Produkte aus, darunter vor allem Kalkstein (16,4 Mt) und Phosphat (11,1 Mt), aber auch Kohle in geringem Maße (181.000 t) (ebd.: 85). Was die Zielländer der Ausfuhr von peruanischen Bergbauerzeugnissen angeht, so ist China mit Abstand wichtigster Abnehmer<sup>337</sup> (40 Prozent). Darauf folgen die Schweiz (8 Prozent), Kanada (7 Prozent), Indien, Südkorea (beide 6 Prozent), Japan (5 Prozent) und die USA (4 Prozent). Deutschland erhält immerhin 2 Prozent der Bergbauexporte aus Peru (ebd.: 55).

---

<sup>336</sup> Alle Angaben Stand 2019, wenn nicht anders angegeben.

<sup>337</sup> Gleichzeitig ist China ebenso selbst einer der wichtigsten Investoren im peruanischen Bergbausektor (vgl. Erthal Abdenur 2017).

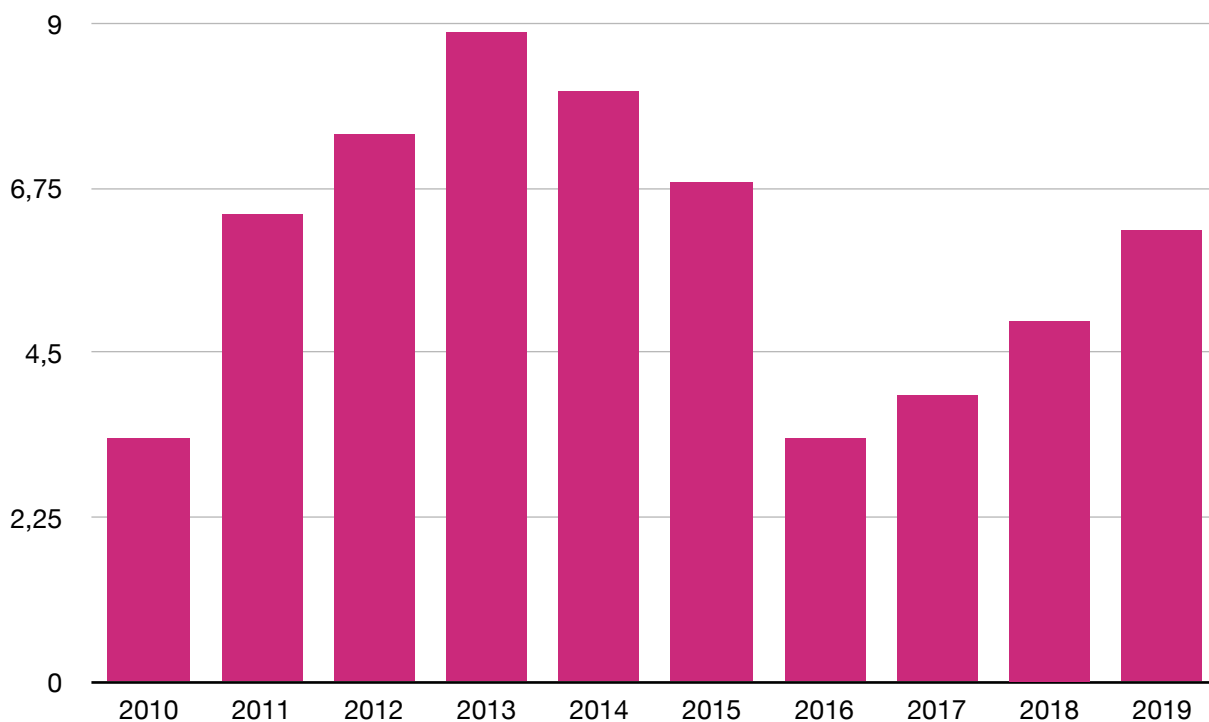
Grafik 12: Produktanteile am BIP des Bergbausektors – Peru



Daten: MINEM 2020b: 56

Ausländische Direktinvestitionen (FDI) in den peruanischen Bergbau machten in den 2010er-Jahren durchschnittlich 23 Prozent aller FDI in Peru aus (ebd.: 5). Im Jahr 2019 wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von 6,16 Mrd. USD im Sektor verzeichnet – ein leichter Rückgang im Vergleich zum Höchstwert 8,86 Mrd. USD 2013 (ebd.: 90; siehe Grafik 13). Knapp ein Viertel der Investitionen ging 2019 direkt an die Mine (24,6 Prozent), ein Fünftel in die nötige Infrastruktur (21,4 Prozent), ein Drittel in Maschinerie, Equipment und den Aufbau bzw. die Vorbereitung von Projekten (35,5 Prozent) (ebd.: 92). Diese hier zur Illustration genannten Zahlen variieren aber teils erheblich nach Jahr – je nach dem, in welcher Phase sich die größeren Projekte befinden.

Grafik 13: Gesamtinvestitionen peruanischer Bergbausektor in Mrd. USD



Daten: MINEM 2020b: 90

Als großer Wirtschaftszweig mit einer hohen Investitionsrate verursacht die Bergbauindustrie Multiplikatoreffekte. Die hohen Geldströme, die in das Land fließen, generieren vor Ort einen Anstieg der Nachfrage, der zu Wirtschaftswachstum führt. Doch bleiben diese Effekte regional sehr ungleich verteilt (genauer in 6.2.1.2). Profiteure sind in erster Linie die nationalen Zentren und weniger die Regionen, in denen Bergbau betrieben wird. Einige Beobachter:innen zweifeln sogar grundsätzlich an der Existenz signifikanter Multiplikatoreffekte für das Land (Auty 2006; Acosta 2012; Duarte 2012; Francke 2013). Sie verweisen auf das Enklaven-Prinzip, gemäß dem – solange nicht lokal investiert wird, sondern alle Liefer- und Produktionsketten gesondert von der lokalen Wirtschaft verlaufen – eine Region nicht vom Multiplikatoreffekt profitiert. Insbesondere der Bergbau neigt zu diesem Phänomen. Zwar ist er besonders kapitalintensiv, doch benötigt er nur relativ wenige Arbeitsplätze und Gewinne multinationaler Unternehmen fließen direkt zurück ins Ausland (Auty 1993: 5). Hinzu kommt, dass Bergbau ein spezialisiertes *Know-How* benötigt, das jedoch meist aus dem Globalen Norden und nicht aus den produzierenden Ländern des Globalen Südens kommt. So werden gut ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland eingestellt

und hochwertige Maschinen importiert, während die Wirtschaft des Extraktionsstandorts des Rohstoffs nur minimal in den Wertschöpfungsprozess eingebunden ist (Humphreys et al. 2007: 4). Durch die negativen Effekte des Bergbaus auf die Umwelt und die lokale Wirtschaft – zum Beispiel durch Preissteigerungen – nehmen Teile der lokalen Wirtschaft sogar aktiv Schaden durch den Bergbau (detaillierter in 6.2.1.2).

Staatliche und sektornahe Quellen schätzen den Effekt des Multiplikatoreffekts in Peru hingegen als stark ein: 2019 waren 209.000 Menschen direkt im Bergbausektor beschäftigt, 67.000 davon direkt bei den Bergbauunternehmen und 142.000 bei Sub-Unternehmen (MINEM 2020b: 106f.). Laut Schätzungen des *Instituto Peruano de Economía*<sup>338</sup> (IPE 2013) werden durch den Multiplikatoreffekt für jeden Arbeitsplatz im Bergbau 6,25 weitere geschaffen – einer durch indirekte Effekte, 3,25 durch erhöhten Konsum sowie zwei durch erhöhte Investitionen. Für 2019 bedeutete dies 1,3 Millionen generierte Arbeitsplätze. Dementsprechend seien 1,5 Millionen Beschäftigte in Peru direkt oder indirekt vom Sektor abhängig (ebd.: 108). Das sind bei einer Erwerbsbevölkerung von knapp 17,2 Mio. 8,7 Prozent aller Arbeitsplätze – allerdings nur 1,2 Prozent direkt Beschäftigte im Sektor (INEI 2018 – eigene Berechnung). Berücksichtigt man den Anteil am BIP von knapp 10 Prozent über die Jahre, wird deutlich, dass sich der Bergbau kaum als Job-Generator eignet. Die Arbeitsplätze verhalten sich zudem sehr volatil und sind stark von der Konjunktur des Sektors abhängig: So führte der Verfall der Rohstoffpreise zwischen 2012 und 2014 zu einem Verlust von 40.000 Arbeitsplätzen im Bergbau – ein Rückgang um fast ein Fünftel aller Sektorbeschäftigten (MINEM 2020b: 107).<sup>339</sup>

Der Bergbau als solcher wird vom Bergbauministerium (MINEM 2020b: 31) in drei Kategorien unterteilt: den Großbergbau, den Mittelbergbau sowie den Klein- und handwerklichen Bergbau (*minería artesanal*). Auf der Ebene des Großbergbaus dominieren die multinationalen Konzerne, die für einen Großteil des Umsatzes des Sektors verantwortlich sind. Sie organisieren sich in der Regel als *Joint Ventures*, bestehend aus verschiedenen Anteilseignern an einzelnen Projekten. Dominante Unternehmen hier sind etwa das schweizerische Glencore, das australische BHP Billiton oder das chinesisch dominierte MMG. Großbergbauprojekte zeichnen sich durch einen hohen Mechanisierungsgrad, höhere Produktivität, Tagebau-Technik sowie in beschränktem Maße Weiterverarbeitungsprozesse an

---

<sup>338</sup> Peruanisches Wirtschaftsinstitut

<sup>339</sup> 2012: 214.000; 2014: 174.000 (MINEM 2020b: 107)

der Extraktionsstätte aus. Im mittleren Bergbau nehmen nationale Unternehmen eine wichtige Position ein. Hier wird der Rohstoff sowohl im Tagebau als auch unter Tage abgebaut. Eine makroökonomisch untergeordnete Rolle spielt der Kleinbergbau, der sich meist informell gestaltet. In Peru wird dieser bisweilen von lokalen Kollektiven zur Subsistenzwirtschaft oder von einzelnen kleinen Produzenten betrieben. Auch kriminelle Banden nutzen Bergbauaktivitäten für ihren wirtschaftlichen Unterhalt. Industrielle Weiterverarbeitungsprozesse finden im Kleinbergbau nicht statt. Der Mechanisierungsgrad ist nur gering ausgeprägt. Ein solcher Bergbau wird vor allem zur Goldförderung genutzt, wo er in Peru knapp ein Zehntel der Produktion ausmacht. Bei den anderen Metallen spielt er eine verschwindend geringe Rolle (ebd.: 62 ff.). Im Kleinbergbau herrscht dabei ein besonders hoher Anteil an Informalität.<sup>340</sup>

Staatliche Akteure profitieren von den zusätzlichen finanziellen Ressourcen, die sie mittels Steuern durch die (formalisierte) Bergbauindustrie erhalten. Der Beitrag des Bergbausektors zu den staatlichen Einnahmen ist allerdings äußerst volatil. So sind die Konjunktur des Sektors sowie die Preise auf dem Weltmarkt maßgeblich dafür verantwortlich, über wie viel finanzielle Ressourcen die zentralstaatlichen (und substaatlichen) Akteure verfügen können. In öffentlichen Diskursen wird die Bedeutung des Sektors für die Staatseinnahmen allerdings häufig größer dargestellt als sie eigentlich ist.<sup>341</sup>

Auf den Umsatz des Bergbausektors entfällt zunächst ein Unternehmenssteuersatz von 29,5 Prozent. Dieser steigt um weitere 2 Prozent, wenn Unternehmen ein Steuerstabilitätsabkommen (*Contrato de Estabilidad Tributaria, Administrativa y Cambiaria*) mit dem Staat unterzeichnen (Ernst & Young 2020b: 59ff.). Diese Sonderverträge bewahren die Unternehmen vor möglichen Steuererhöhungen oder Wechselkursschwankungen. Sie können nur auf ein bestimmtes Projekt bezogen vereinbart werden und erfordern eine Mindestinvestitionssumme von 20 Mio. USD. Je nach Volumen der Investition können sie für bis zu 15 Jahre geschlossen werden. Insgesamt gab es bislang 24 dieser Verträge (IPE 2019: 25ff.). Doch nur die Hälfte dieser Einnahmen bleiben in der Hand des Zentralstaats: 50

---

<sup>340</sup> vgl. Interview Sotomayor & Bravo

<sup>341</sup> Interview Silva: „Weil er also so wichtig ist, sagen sie uns, müssen wir den Bergbau haben, denn damit bezahlen wir die Krankenhäuser, die Schulen, die Polizei und so weiter. Also ohne den Bergbau könnten wir nicht funktionieren.“ / *Entonces, al ser tan importante, eso dicen, nosotros tenemos que tener minería porque con eso pagamos digamos los hospitales, los colegios, los policías etcétera. O sea sin la minería no podríamos funcionar.*

Prozent der Unternehmenssteuer gehen im Rahmen des sogenannten *canon minero* an die Regional- und Kommunalverwaltungen der Bergbauzonen (siehe 5.2.1.5; detaillierter in 6.2.1.2).

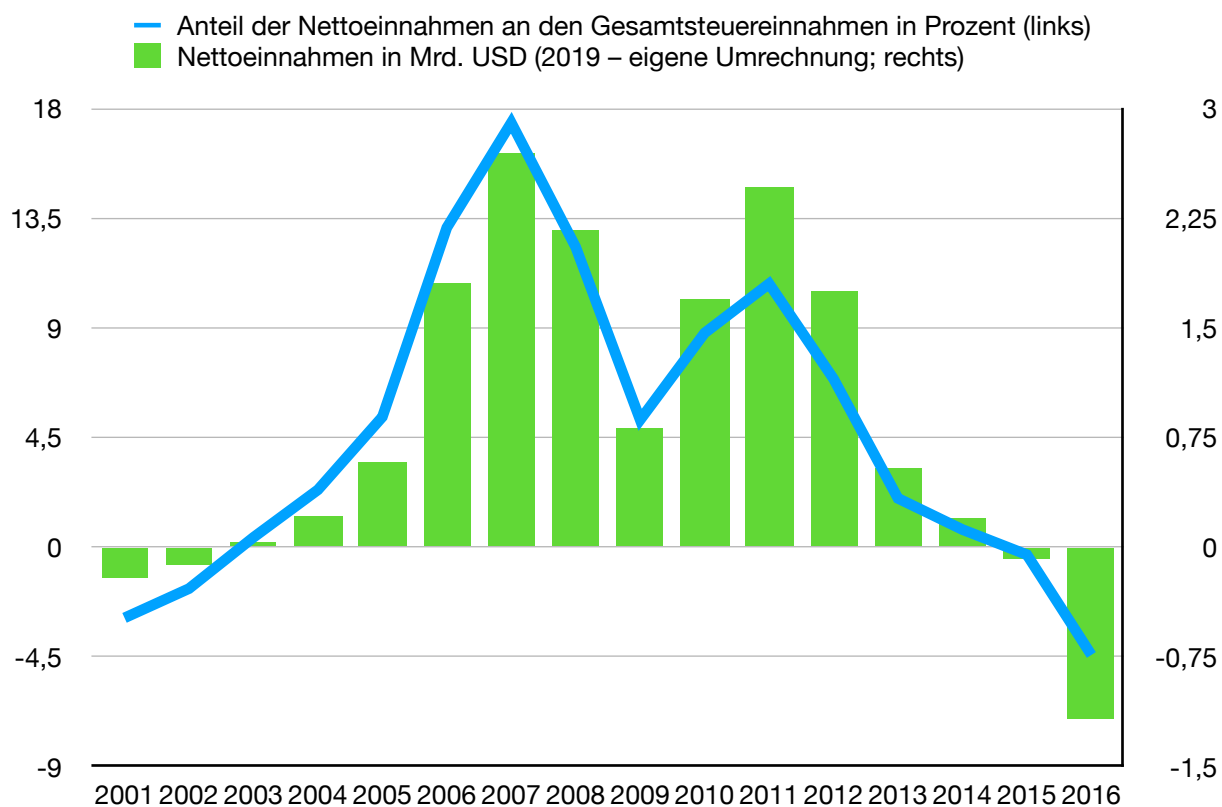
Zusätzlich zur Unternehmenssteuer kommt seit 2004 eine Förderabgabe (*regalias*) hinzu, die je nach Gewinnmarge ausfällt und mindestens 1 Prozent und maximal 12 Prozent der Verkaufserlöse beträgt (Ernst & Young 2020b 58). Doch durch bestehende Steuerstabilitätsabkommen konnten einige Unternehmen dieser neuen Abgabe entgehen (Flores Unzaga et al. 2021: 14). 2011 kam es zu einer grundlegenden Reform der Steuergesetze im Bergbau: Die Förderabgabe wurde reformiert (*Ley 29788*), man führte eine Bergbau-Spezialsteuer (*Ley 29789*) sowie eine Sonderabgabe des Bergbaus (*Ley 29790*) ein. Die Spezialsteuer orientiert sich an Gewinnmargen (IPE 2019: 12f.). Die Sonderabgabe wird freiwillig von allen Unternehmen geleistet, die vor 2011 über Steuerstabilitätsabkommen verfügten (MINEM 2020b: 219).

Insgesamt nahm der Staat 2019 mit diesen neuen Steuern 618 Mio. USD<sup>342</sup> (2,06 Mrd. PEN) ein (ebd.). Die Unternehmenssteuer brachte Einnahmen von 612 Mio. USD (2,04 Mrd. PEN) und die Mehrwertsteuer aus dem Verkauf der Bergbauerzeugnisse 339 Mio. USD (1,13 Mrd. PEN). Daraus ergab sich 2019 ein Brutto-Betrag von 1,57 Mrd. USD (5,23 Mrd. PEN), der 4,6 Prozent der gesamten Steuereinnahmen und 3,4 Prozent des Staatshaushalts ausmachte (BCPR 2022). Dabei gilt zu berücksichtigen: Die staatlichen Einnahmen aus dem Bergbau sind höchst volatil. Zu Hochzeiten wie 2007 erreichten sie einen relativen Anteil von 24,7 Prozent an den Steuereinnahmen bzw. 2011 einen absoluten Höchstwert von 3,39 Mrd. USD (11,3 Mrd. PEN – 14,7 Prozent). Verrechnet man die Einnahmen mit der Rückerstattung der Mehrwertsteuer, die für Exporte und Investitionen abgeschrieben werden kann, sowie mit weiteren Sonderabschreibungen für Investitionen in Maschinerie, Infrastruktur, Exploration, und anderen, sinkt der Spitzenwert auf 2,46 Mrd. USD (8,2 Mrd. PEN) und erreicht in manchen Jahren sogar Negativwerte wie etwa 2016 mit 1,19 Mrd. USD (3,95 Mrd. PEN) Nettorückerstattungen (siehe Grafik 14). So führen die Nettosteuerereinnahmen aus dem Bergbau in solchen Jahren faktisch zu einer Subventionierung des Sektors. Sonderabschreibungen führten allein zwischen 2005 bis 2016 zu Steuerboni von insgesamt 99 Mrd. USD (330 Mrd. PEN) (Flores Unzaga et al. 2017: 10 ff.).

---

<sup>342</sup> Eigene Umrechnung nach PEN-USD-Kurs 2019 von 0,3.

Grafik 14: Steuereinnahmen durch den Bergbausektor in Peru



Daten: Flores Unzaga et al. 2017: 12, BCRP 2022 – eigene Berechnung

Diese Realität widerspricht Darstellungen des IPE, laut dem durchschnittlich 47 Prozent des Einkommens der Bergbauunternehmen in Peru versteuert würden. Vernachlässigt man die Steuervorteile sowie Schwankungen je nach Gewinnmarge, wäre dieser Brutto-Abgabesatz für den Bergbau einer der höchsten in Lateinamerika (IPE 2019: 39). Flores Unzaga & De Echave (2021: 30ff.) widersprechen den Zahlen des IPE explizit und kritisieren, dass diese die in Peru besonders niedrigen Produktionskosten sowie Preisschwankungen in ihrem Vergleich nicht berücksichtigen würden. Tatsächlich habe Peru eine der niedrigsten Steuerlasten in der Region (ebd.: 19).

Flores Unzaga et al. (2017: 29f.) führen die geringen Einnahmen des Staates erstens auf das neoliberal geprägte Steuersystem aus Fujimori-Zeiten zurück, das viele Anreize und Schlupflöcher für Unternehmen biete. Zweitens würden Steuerreformen im Mediendiskurs durch sektornahen Lobbyorganisationen als Bedrohung dargestellt und blieben in der Praxis

eher ambitionslos.<sup>343</sup> Drittens sei der Boomzyklus schon fast am Ende gewesen, als 2011 dann die bislang effektivsten Steuerinnovationen umgesetzt wurden, sodass letztlich weitaus weniger Einnahmen erzielt wurden als man sich erhofft hatte. Durchgehend zeigten sich Motive eines fehlenden politischen Willens für effektive Steuererhöhungen sowie eine besondere Rücksichtnahme gegenüber den Interessen des Bergbausektors (ebd.). Andere wiederum bezweifeln Letzteres und verweisen auf die abschreckende Wirkung des komplexen peruanischen Steuersystems auf Investor:innen.<sup>344</sup>

Demnach scheint die Bedeutung des Bergbausektors für die Steuereinnahmen als Begründung für die staatliche Förderung des extraktiven Modells nicht hinreichend. Die für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen staatlichen Akteuren verbuchen Erfolg also nicht durch gesteigerte Steuereinnahmen. Vielmehr wird gemäß neoliberalen technokratischen Normen ein erhöhtes wirtschaftliches Wachstum unter Anreiz von niedriger Besteuerung und guten Investitionsbedingungen als Erfolg dargestellt. Der Ökonom Carlos Adrianzen, Ex-Berater für das Wirtschaftsministerium, beschreibt es wie folgt:

„Der natürliche Rohstoff ist nie der ‚Driver‘ des Wachstums, sondern die Investition in Verbindung mit dem natürlichen Rohstoff. Deshalb schaffen es auch Länder ohne natürliche Rohstoffe, die Driver für Privatinvestitionen generieren, sich zu entwickeln.“<sup>345</sup> (Interview Adrianzen)

Diese Dominanz neoliberal-technokratischer Normen in der Handlungsrationalität der staatlichen Akteure widerspricht hier deutlich einer *maximizer*-Logik, die staatliche Akteure als *rent-seeker* betrachtet, wie sie von vielen Vertreter:innen der *resource curse*-Theorie postuliert werden (siehe 3.1.2). Die Dominanz der Normen, die von den Akteuren als *satisficer* bedient werden, kann auch erklären, warum der Bergbau als Schlüsselsektor für ausländische Direktinvestitionen gefördert wird, obwohl dieser – wie gezeigt werden konnte – nur niedrige Steuereinnahmen, beschränkte Multiplikatoreffekte und geringe Effekte für den

---

<sup>343</sup> Eine grundlegende Steuerreform der Castillo-Regierung scheiterte im Dezember 2021 am geschlossenen Widerstand der Opposition im Kongress – und das, obwohl selbst der IWF eine Steuererhöhung explizit guthieß (vgl. Alcalá 2021).

<sup>344</sup> vgl. Interview mit Carlos Adrianzen (Ökonom; Ex-Berater für das Wirtschaftsministerium) am 22.06.2020 per Telefon

<sup>345</sup> [E]l recurso natural nunca es el driver del crecimiento, sino la inversión asociada al recurso natural. Incluso, países sin recursos naturales que son capaces de generar drivers de inversión privada, se desarrollan.

Arbeitsmarkt generiert. Dies ist der Sektorblindheit des neoliberalen Modells (und der neoklassischen Ökonomie im Allgemeinen) geschuldet: Durch *laissez faire*-Maßnahmen und eine ‚Entfesselung der Marktkräfte‘ sollen ökonomische Aktivitäten jeglicher Art gesteigert werden. Neben der Dominanz neoliberal-technokratischer Normen sollte aber auch hier die Einflussnahme durch nicht-staatliche Akteure wie Lobbyorganisationen (siehe 6.1.1.1) auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen nicht unterschätzt werden.

Tabelle 18: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Peru – Nationale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Wirtschaftspolitische Akteure (Wirtschafts- und Finanzministerium)</b>	liberales Wirtschaftssystem	<i>laissez-faire</i>  Austeritätspolitik, begrenzte staatliche Investitionen	neoliberal- technokratische Normen  „Limaer Konsens“
<b>Staat Sektorspezifische Akteure (Bergbauministerium, Wirtschafts- und Finanzministerium – Besteuerung)</b>	liberales Wirtschaftssystem	Anwerben von FDI  Setzen von Investitionsanreizen durch Steuerbegünstigungen	neoliberal- technokratische Normen
<b>Bergbausektor Multinationale Unternehmen, nationale Unternehmen, informelle Produzent:innen</b>	liberales Wirtschaftssystem	Enklavenökonomie  Import von <i>Know-How</i> aus dem Ausland  Steuerstabilitätsabkommen  strategische Nutzung von Steuerabschreibungen  Lobbyarbeit	Profitmaximierung  Subsistenz (informeller Bergbau)

6.2.1.2. Lokale Ebene der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru: Bergbauunternehmen als „kleine Wirtschaftsministerien“

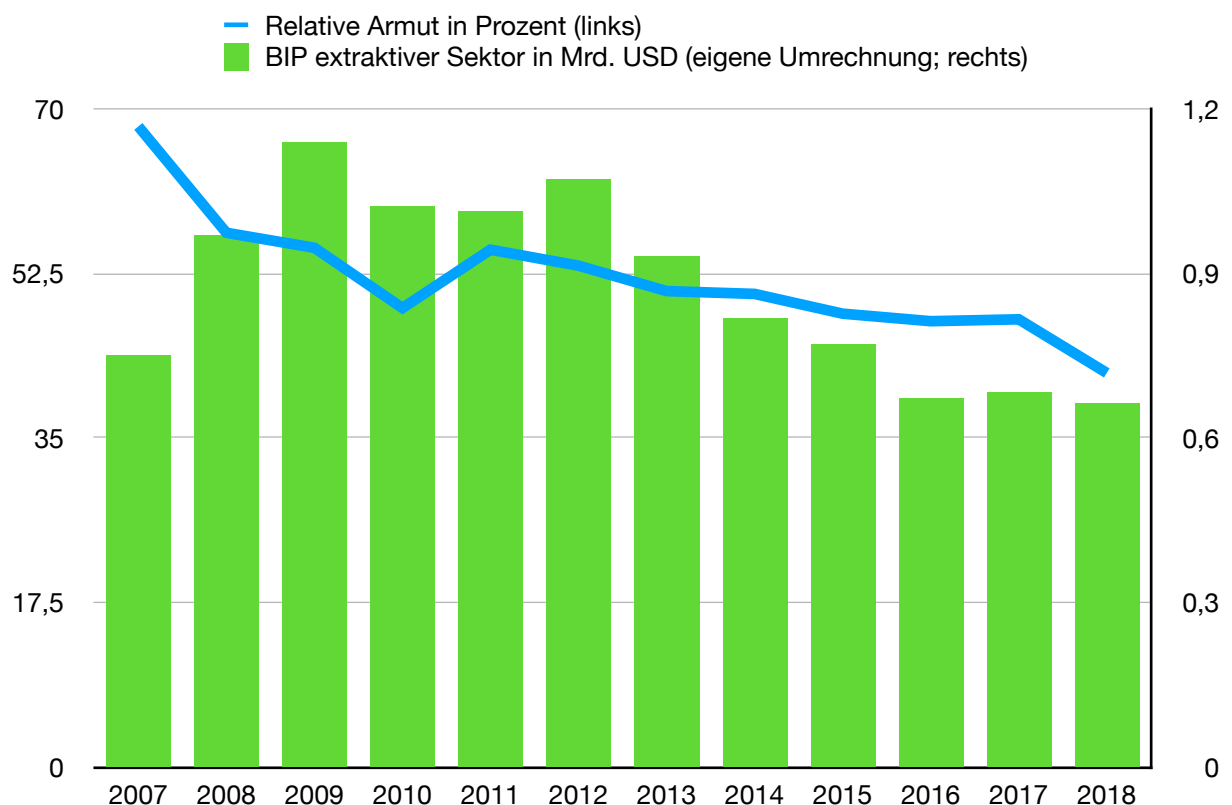
Auf der nationalen Ebene zeigt sich der Bergbau also als bedeutender Wirtschaftssektor, der durch niedrige Steuereinnahmen und beschränkte Multiplikatoreffekte zwar eine wichtige, aber keine zentrale Rolle für die nationale Wirtschaft spielt. Ökonomische Prozesse auf der

lokalen Ebene unterliegen einer eigenen Dynamik und können häufig vollständig durch ein einziges Bergbauprojekt bestimmt werden. Dieser Umstand ist Quelle für sozial-ökologische Konflikte. Erneut sollen nun die Beispiele Yanacocha/Conga und Las Bambas exemplarisch beleuchtet werden, bevor in generalisierter Form auf Rentenaneignung und -verteilung unter den Akteuren sowie daraus entstehende Konfliktdynamiken eingegangen wird. Dabei wird sich hier ausschließlich auf die ökonomische Dimension dieser Fälle konzentriert (allgemeine Darstellung der Konflikte in 6.1.1.2).

### Fall Yanacocha/Conga

Die Mine Yanacocha gilt als kontroverses Beispiel für den ökonomischen Einfluss des Bergbaus auf eine Region und wird je nach Perspektive gerne als Positiv- oder auch Negativbeispiel präsentiert (Aragón & Rud 2009; Blanca Quesada 2012; Bury 2005).

Grafik 15: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento Cajamarca



Daten: INEI 2019; ders. 2022 – eigene Berechnung

Fakt ist: Cajamarca ist eines der wirtschaftsschwächsten Departamentos Perus mit einem Pro-Kopf-BIP von nur 2.570 USD (8.560 PEN; ganz Peru: 5.250 USD/17.500 PEN) (INEI 2022)

und mit einer relativen Armutsrate von 41,9 Prozent (national 20,5 Prozent) das ärmste (INEI 2019: 46 – eigene Berechnung). Emblematisch dafür steht die paradoxe Entwicklung der ökonomischen Makrodaten der Region in den frühen Jahren der Mine: Zwischen 1992 und 2000 wuchs die Wirtschaft des Departamentos Cajamarca um 45 Prozent. Trotz dieser beeindruckenden Entwicklung stieg das Departamento im selben Zeitraum – im Hinblick auf die relative Armutsrate – von der viertärmsten zur zweitärmsten Region Perus ab (Blanca Quesada 2012: 11).

Als 1992 der Aufbau Yanacochas begann, war dies das erste große ausländisch-finanzierte Bergbauprojekt seit 1976 (Bury 2005: 228). Ein Problem für den Minenbetreiber Newmont in den ersten Jahren war die Informalität des Landbesitzes. So übernahm das Unternehmen selbst die Aufgabe der Anerkennung von Landtiteln, um das Land erwerben zu können. Allein bis 2000 kaufte die Mine Yanacocha 11.000 ha Land, verteilt auf 259 Landtitel im Wert von 5 Mio. USD. Dies hatte den Effekt, dass Formalisierung und Privatisierung in der gesamten Region angeregt wurden, da Landbesitzer:innen auf einen baldigen Verkauf spekulierten. Gleichzeitig schnellten die Bodenpreise in die Höhe. Hatte die Bergbaugesellschaft 1992 noch Titel für circa 80 USD pro ha erworben, forderten am Ende des Jahrzehnts einige Landbesitzer:innen mehrere Tausend USD (ebd.: 231ff.). Dabei bezahlte das Unternehmen laut eigenen Angaben mehr als den Marktpreis. Ehemalige Bewohner:innen gaben jedoch später Gegenteiliges an, sagten, sie seien betrogen worden und forderten vergeblich eine Entschädigung in Form von Landtiteln andernorts (Li 2015: 80f.).<sup>346</sup> Da die Mine auf einer relativ hohen Ebene von 3.500 bis 4.000 m liegt und dort einen großen Raum einnimmt, wurden ökonomische Aktivitäten, die traditionell in dieser Höhenlage (*Jalca-Zone*) stattgefunden hatten, besonders betroffen. Dort herrschte vor allem Weidewirtschaft vor, aber auch kleinparzellige Acker- und Wollwirtschaft (Li 2015: 80). 30.000 Kleinbäuer:innen leben im Umland der Mine, doch viele siedelten in die Stadt um oder leben als Arbeitsmigrant:innen nur noch saisonweise vor Ort (ebd.). Andere migrierten in niedrigere Zonen, wo sie in Konkurrenz mit anderen Kleinbäuer:innen treten (Bury 2005: 234).

Bis in die 2000er-Jahre stieg der Anteil Yanacochas an der peruanischen Goldproduktion auf 45 Prozent an. Anfangs war die Mine dabei noch stark auf externe Leistungen angewiesen:

---

<sup>346</sup> Interview Villanueva: „Wir haben in dieser Zeit so viele Fälle betreut von Kleinbauern, die ihre Grundstücke für 100 Soles den Hektar verkauft haben. Wir sagten ‚das ist Missbrauch!‘ Wir haben vielen geholfen, das Unternehmen Yanacocha zu verklagen, doch das Unternehmen hat sich immer davor gerettet.“ / *[H]emos recibido cuántos casos en ese tiempo de campesinos que vendían a 100 soles la hectárea de terreno, entonces, nosotros decíamos 'es un abuso', hemos ayudado a muchos a hacer juicio a la minera Yanacocha, de los cuales la minera siempre se ha salvado*

1998 waren nur 3 Prozent der Einkäufe und 15,5 Prozent der Dienstleistungen, die die Mine bezog, lokaler Herkunft, während 77,5 Prozent der Einkäufe und 72,6 Prozent der Dienstleistungen aus Lima stammten (Aragón & Rud 2009: 20). Eine gezielte Regionalisierung der Zulieferer fand erst auf Druck der IFC seit dem Ende der 1990er-Jahre statt. Ab 2006 wurden bei Ausschreibungen bewusst lokale Unternehmen bevorzugt. Als solche mussten sie vorweisen, dass mindestens 60 Prozent ihrer Mitarbeiter:innen vor Ort leben (ebd.: 22). Das bedeutet allerdings nicht immer, dass es sich um eine einheimische Arbeitsbevölkerung handelt, denn durch den Zuzug hochqualifizierter Fachkräfte in die Stadt Cajamarca fanden weitreichende Verdrängungsprozesse statt.<sup>347</sup> Auf dem Höchststand 2006 beschäftigte Yanacocha 2.946 Mitarbeiter:innen direkt und 9.595 mit Verträgen bei Subunternehmen. Das entsprach seinerzeit 20 Prozent der Arbeitsbevölkerung der Stadt Cajamarca. Allerdings arbeitete die Mehrheit dieser Beschäftigten unter prekären Verhältnissen und bezog niedrige Löhne. Die weitverbreitete Hoffnung auf allgemeine Beschäftigung konnte durch die Mine nicht erfüllt werden (Aragón & Rud 2009: 22; Li 2015: 81f.). 2019 sank die Zahl der direkt Beschäftigten auf 1.347. Davon waren 64 Prozent Bewohner:innen des Departamentos Cajamarca (Newmont 2020: 50).

Seit Inbetriebnahme der Mine hat Yanacocha Entwicklungsprojekte zur Stärkung der lokalen Wirtschaft gefördert. Dies führte laut einer Studie von Bury (2005: 234f.) zu einem verbesserten Zugang zu ökonomischer (Straßen, Kreditprogramme, Bewässerungssysteme, Marktzugänge) und sozialer Infrastruktur (Bildungseinrichtungen, Gesundheitsversorgung, Sanitäranlagen) für die Minenanwohner:innen. Dennoch verzeichnet die Studie Nachteile in den Bereichen natürlicher (Wasserqualität, Weideland, Böden) und gemeinschaftlicher Ressourcen (Gemeinschaftsstrukturen, Nachbarschaftsnetzwerke). Diese Vor- und Nachteile seien allerdings ungleichmäßig verteilt: Gemeinden, die näher an der Mine gelegen sind, erhielten die meisten Leistungen aus den Entwicklungsprogrammen. Gleichzeitig sind sie stärker von den Umweltschäden betroffen als andere. Besser gestellt seien diejenigen Menschen, die weniger von den Umweltfolgen betroffen werden, während sie dennoch von den Verbesserungen der ökonomischen und sozialen Infrastruktur profitierten. Diese Gruppe konnte laut der Studie ihre Viehbestände deutlich erhöhen und neues Land erwerben. Eine dritte Gruppe bilden diejenigen, die unter den ökologischen Folgen leiden, aber auch keinen

---

<sup>347</sup> vgl. Interview Calla; vgl. Interview Sánchez

Zugang zu verbesserter Infrastruktur erhalten. In dieser Gruppe lässt sich die größte Ablehnung gegenüber der Mine messen (ebd.: 235f.).

Haushalte in der Nähe der Mine haben laut einer Studie von Aragón & Rud (2009) auch ein höheres Einkommen. Die (zumindest quantitativ betrachtete) ökonomische Besserstellung ließe sich trotz einer Reihe gegenläufiger Faktoren feststellen. Zum einen überträte der Einkommensanstieg die durch die Präsenz des Großunternehmens beschleunigte lokale Inflation. Zum anderen würden Externalitäten wie Umweltverschmutzung, Beeinträchtigung der Gesundheit und Kriminalität keine Netto-Schlechterstellung bedeuten. Dazu berechneten die Autoren die Veränderung von Land- und Immobilienpreisen mit ein, wo sie trotz allem einen deutlichen Anstieg beobachten konnten (ebd.: 35ff.). Gleichzeitig maßen sie die von der lokalen Bevölkerung wahrgenommenen Effekte der Externalitäten und konnten dabei ebenfalls keine negativen Tendenzen beobachten. Selbst ärmere Bevölkerungsschichten würden ökonomisch von der Nähe zur Mine profitieren (ebd.: 45ff.). Diese allgemeinen Verbesserungen seien allerdings nicht auf eine Verteilung der Rohstoffrenten in Form gesteigerter Staatsausgaben zurückzuführen, sondern auf erhöhte Investitionen des Bergbauunternehmens und engere Verknüpfungen mit der lokalen Wirtschaft (ebd.: 4).

Nichtsdestotrotz galt Cajamarca 2018 als die Region Perus mit der höchsten Armutsrate mit knapp weniger als der Hälfte der Bevölkerung in relativer Armut und einem Zehntel in extremer Armut (INEI 2019; siehe Grafik 15).<sup>348</sup> Mendoza & Gallardo (2011:11) führen das jedoch weniger auf den Bergbau, als auf die im nationalen Vergleich hohe Beschäftigungsrate in der Subsistenzlandwirtschaft und eine allgemein niedrige Produktivität in der Region zurück. Doch auch die schwache Infrastruktur in Cajamarca trage zur wirtschaftlich schlechten Performance bei. Dies habe seinen Ursprung in der ineffektiven Struktur der öffentlichen Verwaltung des Departamentos, aber auch in der hohen Anzahl sozialer Konflikte in der Region (ebd.: 12f.).

### *Fall Las Bambas*

Las Bambas ist im Vergleich ein relativ junges Projekt. Als solches hatte es von Anfang an den Anspruch, aus alten gescheiterten CSR-Strategien zu lernen und mit einem beispielhaften Sozialfonds lokale Entwicklung anzuregen. Dadurch sollte der Zuspruch der Bevölkerung

---

<sup>348</sup> Bei der Erhebung wurden zwei Annäherungswerte erhoben. Die hier angegebenen Daten beziehen sich auf den Durchschnitt dieser Schätzungen.

erlangt werden, doch gerade dieses Vorhaben entwickelte sich zu einem der zentralen Konfliktpunkte.

Ihre Ursprünge hat die Kupfermine 1993, als das potenzielle Projekt in den Katalog des staatlichen Programms zur Förderung von Privatinvestitionen (ProInversión) aufgenommen wurde. 2003 organisierte das Bergbauministerium einen öffentlichen Wettbewerb zur Vergabe des Vorhabens. Explizite Anforderung an die sich bewerbenden Unternehmen war die Durchführung von sozialen Projekten. Von den 14 qualifizierten Bewerber-Firmen setzte sich schließlich das Schweizer Unternehmen Xstrata durch (Wiener Ramos 2018: 54f.). Xstrata sah die Einrichtung eines Sozialfonds, den „Fondo Social Las Bambas“ (FOSBAM) vor, der unter die Verwaltung eines Treuhandrates gestellt werden sollte. Das Design des FOSBAM galt zunächst als *best practice*-Modell, das von Analyst:innen gelobt wurde und zum neuen Standard erhoben werden sollte (Ghezzi & Gallardo 2013: 95). Als Problem entpuppte sich allerdings, dass im Treuhandrat keine Repräsentant:innen der lokalen Bevölkerung vertreten waren, was 2005 zu einer ersten Protestwelle führte (siehe 6.1.1.2). Als Reaktion darauf beschloss die Minister:innen-Kommission, die sich mit den Protesten befasste, auch Mitglieder der betroffenen Provinzverwaltungen Grau und Cotabambas in den Treuhandrat zu integrieren (Wiener Ramos 2018: 56). 2009 wurde die Administration des Fonds im Zuge des US-amerikanischen Freihandelsabkommens erneut umgebildet. Der FOSBAM wechselte von einem Multi-Akteur-Treuhandmodell zu einem privaten Sozialfonds. Bis 2014 wurden im Rahmen des FOSBAM 56 soziale Projekte umgesetzt, die 45 Gemeinden in der Nähe der Mine zugute kamen. Die Mehrheit dieser Projekte blieb allerdings ohne größere Effekte und gestaltete sich wenig nachhaltig. Hinzu kamen Korruptionsvorwürfe (ebd.: 57). Staatliche Akteure blieben bei der Planung komplett außen vor (Ghezzi & Gallardo 2013: 95).

Stattdessen boten die sozialen Investitionen Xstratas Anlass für neue Konflikte: Ab März 2008 begannen Protestaktionen gegen das Unternehmen, da Anwohner:innen mehr lokale Arbeitsplätze sowie bessere Bezahlung forderten. Auch hatte das Unternehmen eine Umsiedlung der Ortschaft Fuerabambas vorgeschlagen, die von den Anwohner:innen zunächst angenommen, dann jedoch zurückgewiesen worden war. 2010 wurde ein neues Abkommen zur Umsiedlung beschlossen. Bis zum Beginn der Umsiedlung 2014 sollten aber noch viele Modifikationen kommen. Vertreter:innen der Mine berichteten davon, dass es bei Dialogprozessen zu „erpressungsähnlichen“ Dynamiken gekommen sein soll, bei denen Gemeindemitglieder Geld empfangen, sich danach aber weiterhin gegen die Umsiedlung stellten und weitere Zahlungen einforderten. In dieses Bild passt das rasante

Bevölkerungswachstum Fuerabambas kurz vor der Umsiedlung: Zwischen 2004 und 2013 wuchs die Zahl der anwohnenden Familien von 140 auf 400 an. Im Rahmen des Umsiedlungsprozesses erhielten alle von ihnen ein neues Haus mit Strom- und Wasseranschluss (Wiener Ramos 2018: 58).

Nach erneuten Protestwellen 2011 infolge von Nichteinhaltungen von Vereinbarungen der sozialen Projekte gründete man einen runden Tisch für die lokale Entwicklung der Provinz Cotabambas, der von 2012 bis 2013 Bestand hatte. Doch auch die dort festgehaltenen Pläne wurden nur unzureichend umgesetzt (Flores Unzaga et al. 2017: 34). 2013 wurde Xstrata von Glencore erworben. Um der chinesischen Kartellbehörde nachzukommen – China war damals der größte Kupferkäufer der Welt – musste sich Glencore vom Projekt Las Bambas trennen. 2014 übernahm MMG das Projekt (siehe 6.1.1.2). MMG richtete seine Sozialpolitik neu aus. Statt Geldtransfers sollten vor allem produktive Entwicklungsprojekte gefördert werden. Auch tauschte man etablierte Ansprechpartner:innen für die lokale Bevölkerung komplett aus (Wiener Ramos 2018: 68ff.).

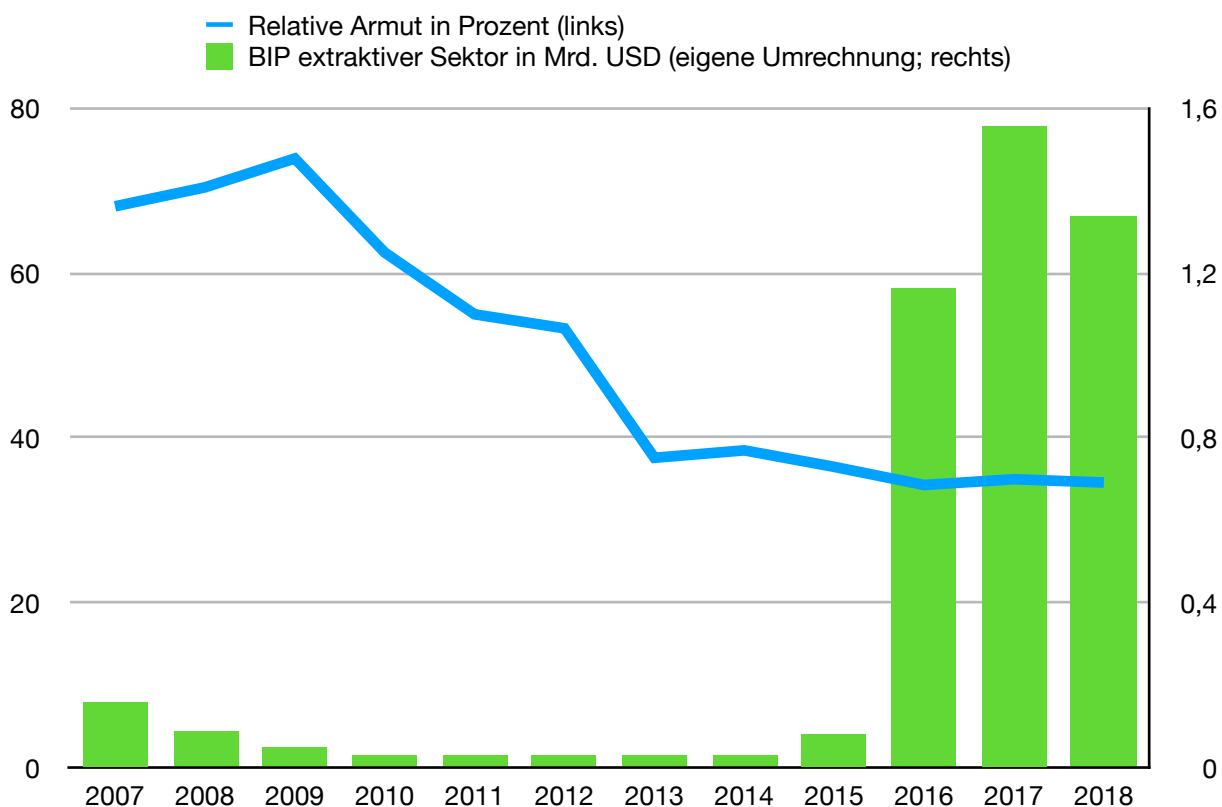
Der FOSBAM wurde derweil auf ein gesamtes Investitionsvolumen von 59 Mio. USD festgesetzt. Ein Großteil der Investitionen wurde bis zur Inbetriebnahme der Mine 2016 getätigt. Auch hatte die Aufbauphase des Projektes (2012-2015) bis dahin viele lokale Arbeitsplätze geboten. In dieser arbeitsintensiven Phase beschäftigte das Bergbauprojekt bis zu 18.000 Arbeiter:innen. Bei Inbetriebnahme 2016 sank diese Zahl auf 3.000 bis 4.000 Hochqualifizierte. Diese Reduktion hatte starke Folgen für die lokale Wirtschaft, denn zu dieser Zeit erhielten die Gemeinden noch keine Mittel aus dem *canon minero* und waren auch nicht darüber informiert, wann diese eintreffen würden – ein Umstand, der sich verschärfend auf die Protestwelle 2015 und 2016 (siehe 6.1.1.2) auswirkte. Ebenso wenig bestand in den Kommunen Klarheit darüber, wie hoch die staatlichen Umverteilungsleistungen ausfallen würden. An Stelle des Staates unterstützten NGOs die Gemeinden bei der Berechnung künftiger Einnahmen durch Förderabgaben und den *canon minero*. Die aus Sicht der Bevölkerung unzureichende Beteiligung an den Rohstoffrenten wurde auch in mehreren Sessionen des runden Tisches thematisiert. In Reaktion darauf bezahlte die Mine 2016 zum ersten Mal eine Förderabgabe in Höhe von 15,7 Mio. USD (52,3 Mio. PEN) und im Dezember des Jahres startete man einen staatlichen Entwicklungsplan für die anliegenden Ortschaften Cotabambas und Progreso im Umfang von 618 Mio. USD (2,06 Mrd. PEN). Der Plan umfasste 158 Projekte und wird zum Großteil mit Steuermitteln des Zentralstaats, aber auch der Gemeinde Cotabambas sowie der Mine selbst finanziert (Flores Unzaga 2017: 33ff.).

Zusätzlich verpflichtete sich das Unternehmen, jeder anwohnenden Familie mindestens einen Arbeitsplatz zu garantieren (Erthal Abdenur 2017: 186).

Bei den Protesten 2019 (siehe 6.1.1.2) spielte die Rentenverteilung erneut eine Rolle: Als Gegenleistung für die Nutzung der Landstraßen durch das Bergbauunternehmen, verlangten die Bewohner:innen der Anliegergemeinde Fuerabambas eine Entschädigung von 12 Mio. USD – eine Forderung, der das Unternehmen nicht nachkam. Nichtsdestotrotz erklärte sich das Transportministerium bereit, eine kleinere Summe zu zahlen, die in einer Studie errechnet werden würde (Luna Amancio 2019).

Makroökonomisch hatte der Bergbau einen starken Einfluss auf die Wirtschaftsleistung des Departamentos. 2018 machte der extraktive Sektor 62,9 Prozent des lokalen BIP aus (INEI 2019). Im selben Jahr wurde die relative Armut Apurímacs auf ein Drittel der Bevölkerung berechnet (siehe Grafik 16). Die Region gehört zur zweitärmsten Gruppe von fünf statistischen Kategorien in Peru. Die Rate der extremen Armut in Apurímacs wird auf knapp drei Prozent berechnet – das Departamento wird hier in Gruppe 3 von 4 verortet. In der Tendenz nimmt die Armut jedoch ab (INEI 2018).

Grafik 16: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento Apurímac



Daten: INEI 2019; ders. 2022 – eigene Berechnung

Es lässt sich beobachten, dass in beiden Fällen Teile der lokalen Bevölkerung durchaus ökonomisch vom Bergbau profitierten. Nichtsdestotrotz verteilen sich die Mehreinnahmen ungleich und es entstehen Konflikte um die Aneignung der Rohstoffrente. Diese polit-ökonomischen Konfliktlinien auf der lokalen Ebene sollen nun im Allgemeinen beschrieben werden.

### *Akteursanalyse*

Die Ansiedlung eines Bergbauprojektes in einer Region produziert – wie in den Fallbeispielen beschrieben – ökonomische Gewinner:innen und Verlierer:innen. Bergbauunternehmen beschäftigen meist Arbeiter:innen oder Vertragspartner von außerhalb, da nur diese über die gewünschten fachlichen Standards verfügen. Somit profitieren von den neu entstehenden ökonomischen Verflechtungen nur einige wenige lokale Unternehmen unmittelbar.<sup>349</sup> Erst mit der Zeit und durch Konflikterfahrungen versuchte der Sektor, dieser Dynamik entgegenzusteuern. Gesetzlich wird dies seit den frühen 2000er-Jahren auch explizit gefordert: Laut *Decreto Supremo 042/2003* sind Bergbauunternehmen dazu verpflichtet, wo es möglich ist, lokales Personal zu beschäftigen. Für 2018 wurden laut Schätzungen des Bergbauministeriums 52,2 Prozent der Beschäftigten im Bergbausektor aus den jeweiligen Departamentos angestellt, 47,8 Prozent kamen von außerhalb. Dies variiert jedoch stark nach Region: In den hier präsentierten Beispielen Cajamarca und Apurímac lag die Quote der heimischen Arbeitnehmer:innen nur bei 48 und 30 Prozent. Davon sind 6,9 Prozent Frauen – eine Tendenz, die allerdings steigend ist (MINEM 2020b: 107). Auch werden die lokalen Arbeitskräfte meist mit einfachen und schlechter bezahlten Aufgaben betraut, während gutverdienende Fachkräfte aus Lima oder anderen Großstädten herangezogen werden. In den Bergbauzonen mit hoher Armut verschärft die dadurch entstehende Ungleichheit das subjektive Gerechtigkeitsgefühl der Bevölkerung und führt zu allgemeinem Unmut bzw. möglichen Radikalisierungen.<sup>350</sup>

---

<sup>349</sup> vgl. Interview Neyra & Alvarado

<sup>350</sup> vgl. Interview Paz Soldan

Wie der Fall Las Bambas belegt, werden lokale Arbeitsplätze zu einem Verhandlungsgegenstand der Konflikte. Es entstehen klientelistische Beziehungen zwischen Bergbauunternehmen und Bevölkerung, die von beiden Seiten ausgenutzt werden können. Dazu der Ökonom Carlos Adrianzen:

„Peru ist ein Land, in dem nicht einmal für die formellen Unternehmen die Gesetze eingehalten werden. Das weckt das Geschäft mit den Konflikten. Die Konflikte sehe ich als eine Art privates Geschäft, [...] angesichts unklarer Eigentumsverhältnisse laufen diejenigen, die investieren, Gefahr und diejenigen, die in der Nähe eines Projektes leben, erhalten als Belagerer viel Geld als Beute.“<sup>351</sup> (Interview Adrianzen)

Die mit der Errichtung einer Mine plötzlich erhöhte Nachfrage führt zu einer lokalen Inflation (vgl. Aragón & Rud 2013: 3), unter der gerade diejenigen leiden, die nicht direkt vom Bergbaugeschäft profitieren können – insbesondere kleine informelle Betriebe oder subsistenzwirtschaftlich lebende Menschen. Für solche Sektoren der Bevölkerung stellt das Konzept kapitalistischer ökonomischer Entwicklung eine direkte Bedrohung dar.<sup>352</sup> Diese Bedrohung geht mit sozio-kulturellen Entwurzelungsprozessen einher.<sup>353</sup> Landkäufe durch Bergbauunternehmen führen, wie oben dargestellt oft zu einer Vertreibung und Umorientierung der lokalen Bevölkerung. Kleinbäuer:innen, die ihr Land – nicht selten unter unlauteren Bedingungen<sup>354</sup> – verkaufen und ihre traditionelle Wirtschaftsform aufgeben,

---

<sup>351</sup> [E]l Perú es un país donde la ley ni siquiera para las empresas formales se cumple. Eso despierta el negocio de los conflictos. Los conflictos yo los veo como un negocio privado, [...] frente a un esquema de derechos de propiedad nada claros hace que, quienes inviertan corran alto riesgo y quienes rodean al proyecto obtengan mucho dinero como abigeos, como hostilizadores sistemáticos.

<sup>352</sup> Interview Silva: „Peru ist ein kulturell diverses Land, und das führt auch zu verschiedenen Weltanschauungen, sogar gegenüber dem Konzept der Entwicklung selbst, das nicht kompatibel ist mit vielen Bevölkerungen.“ / *El Perú es un país diverso [...] culturalmente y esto también te lleva a diferentes cosmovisiones del mundo, inclusive el mismo concepto de desarrollo, no es compatible con muchos pueblos.*

<sup>353</sup> vgl. Interview Villanueva

<sup>354</sup> vgl. Interview Aliaga

finden sich in ungewohnten Kontexten wieder, in denen sie sich schwer zurechtfinden.<sup>355</sup> Dazu tragen neben rein wirtschaftlichen Effekten vor allem die negativen Umwelteinflüsse des Bergbaus bei (detaillierter in 6.3.1.2).<sup>356</sup> Andere wiederum, wie Kleinunternehmer:innen und Beschäftigte in Dienstleistungssektoren wie Hotels oder Transportunternehmen, aber auch eine kleine Zahl technisch qualifizierter Menschen sowie geschäftlich versierte Kleinbäuer:innen, die sich technische Unterstützung erhoffen, begrüßen die Ankunft von Bergbauunternehmen.<sup>357</sup>

In manchen Fällen führen die Aktivitäten informeller Bergleute in einem Gebiet zu Spannungen, wenn diese auf bereits konzessioniertem Boden betrieben werden. Bei solchen Streitfragen agieren die Formalisierungsabteilung des Bergbauministeriums, aber auch die DIREMs (siehe 6.1.1.2) als Mediatoren, wobei in der Regel informelle Übereinkünfte zwischen den Konzessionshalter:innen und Bergleuten ausgehandelt werden.<sup>358</sup> Da der industrielle Groß- oder Mittelbergbau jedoch vor allem in unzugänglichen und technisch anspruchsvoll zu extrahierenden Zonen aktiv ist, treten diese Probleme bei Großprojekten in Peru seltener auf als bei Kleinen (vgl. Cuadros Falla 2013).<sup>359</sup>

---

<sup>355</sup> Interview León: „Der Kleinbauer, der es schafft, sein Land zu verkaufen, wird prinzipiell zum Geschäftsmann, aber er hat keine geschäftsmännische Ausbildung und weiß nicht, wie die Welt des Geschäftsmanns funktioniert. Dennoch beraubt man ihn nicht nur eines ökonomischen Guts, sondern auch seines gewohnten Umfelds [...]. Oftmals hat also der Kleinbauer die Möglichkeit, sein Gut, sein Land zu verkaufen. Er bekommt Geld und denkt, wenn er sich ein Fahrzeug kauft, dass er sein Leben lang ausgesorgt hat und nach einer Zeit wird ihm klar, dass sich ein Fahrzeug abnutzt, dass das Fahrzeug in zehn Jahren vielleicht weder funktioniert, noch den selben Wert von vor zehn Jahren hat, und oftmals findet er sich erneut in einem Kreislauf von Armut und Marginalisierung wieder.“ / *[E]l campesino que llega a vender su tierra teóricamente se convierte en un empresario, pero él no tiene la formación empresarial y no sabe cómo funciona el mundo del empresariado, sin embargo, se lo despoja de algo que no solamente es un recurso económico, sino algo que es su entorno [...]. Entonces, muchas veces el campesino que ha tenido la posibilidad de vender su bien, su tierra, tiene dinero y cree que comprando un vehículo se arregló su economía para toda la vida y después de un tiempo se da cuenta que el vehículo es perecible, que en diez años ese vehículo ni va a poder trabajar ni va a tener el valor que tuvo hace diez años y se encuentra muchas veces en un ciclo, otra vez, de pobreza y de marginación.*

<sup>356</sup> Interview Neyra & Alvarado: „Die direkt Beeinträchtigten sind die Kleinbauern, die Besitzer der Böden in der Nähe des Bergbaus. Denn die Bergbauunternehmen eignen sich ihre Böden an, erstens. Zweitens werden alle Grundstücke, auf denen sie anbauen, kontaminiert, sie können nicht mehr säen und ernten. Sie können sich nicht mehr der Viehzucht widmen, denn die Tiere sterben. Sie können praktisch gar nichts mehr machen.“ / *Los perjudicados de manera directa son los campesinos, son los dueños de las tierras en donde justamente está la minería. Porque [los mineros] apropian a sus tierras, primero. Segundo, contamina a todos terrenos donde ellos cultivan, ya no pueden colocar a cultivar. Ya no pueden, dedicarse a la crianza de animales porque sus animales se les mueren. Ya no pueden hacer prácticamente nada.*

<sup>357</sup> vgl. Interview Neyra & Alvarado; vgl. Interview mit Luis Chávez (Lehrer; Protestteilnehmer Konflikt Conga) am 05.10.2021 in Celendín (Cajamarca)

<sup>358</sup> vgl. Interview Sotomayor & Bravo

<sup>359</sup> vgl. Interview Damonte

Bergbauunternehmen sind selbst wichtige Gestalter der politischen Ökonomie auf lokaler Ebene. Der Multiplikatoreffekt eines Bergbauprojektes zeichnet sich durch Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen aus. Vorwärtsverflechtungen sind Verarbeitungsprozesse der natürlichen Rohstoffe. Zwar findet im Großbergbau ein kleiner Teil des Raffinationsprozesses<sup>360</sup> bereits vor Ort statt, doch sind größere Weiterverarbeitungsanlagen kaum in den Bergbauregionen zu finden. Wenn sie denn überhaupt im Land stattfinden, dann in der Nähe der Exporthäfen. Rückwärtsverflechtungen ergeben sich, wie oben beschrieben, aus einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitskräften, Dienstleistungen und Land in der Region durch die Mine. CSR-Programme sollen diese Rückwärtsverflechtungen noch verstärken (Bebington 2012a: 16ff.; siehe 5.1.1.5).

Die Bergbauindustrie investiert in Peru vor Ort direkt in die öffentliche Infrastruktur, um eigene Transport- und Lieferketten zu erleichtern. Dabei profitiert sie auch vom 2008 etablierten Programm *Obras por Impuestos*<sup>361</sup>. Wenn ein Unternehmen den Bau eines öffentlichen Infrastrukturprojekts übernimmt, kann es die Ausgaben mit der Unternehmenssteuer verrechnen. Der aufgewendete Betrag muss dementsprechend nicht mehr als Steuer gezahlt werden. Die Absicht dahinter ist, dass öffentliche Projekte effizienter durchgeführt werden können, als wenn dies der Staat übernehmen würde. Gerade das führt jedoch zu Widerstand in den Kommunalregierungen, da so lokale Klientelnetzwerke umgangen werden.<sup>362</sup> Darüber hinaus gibt es auch ‚freiwillige‘ Investitionen in die öffentliche Infrastruktur im Rahmen von CSR-Strategien (vgl. Arellano-Yanguas 2011: 37). So entsteht nicht nur eine fiskalische ökonomische Abhängigkeit vom Bergbau, sondern zusätzlich ganz direkt eine Abhängigkeit von der Industrie als Garant öffentlicher Infrastruktur.

---

<sup>360</sup> Hier vor allem Zerkleinerungs- und Laugungsprozesse.

<sup>361</sup> (Infrastruktur-)Arbeiten statt Steuern

<sup>362</sup> vgl. Interview mit Roberto Tello (Consultant im Bergbausektor; Spezialist in lokaler Entwicklung) am 18.02.2019 in Lima: „Am Anfang erschien es den Behörden nicht attraktiv, Obras por Impuestos auszuführen. Warum? Weil, wenn ein Privatunternehmen ein Infrastrukturprojekt durchführt, versucht es, rentabel zu sein, effizient zu sein und das Geld aus Gründen der Buchführung gut zu verwalten. Im Gegensatz dazu [...] sagt ein Bürgermeister: ‚Ah, ich habe ein Projekt!‘, er denkt daran, dass seine Leute dort arbeiten können, dass die Leute, die ihn in seiner Kampagne unterstützt haben, eine Arbeitsmöglichkeit bekommen, und dort wird er eine Möglichkeit haben, das Geld zu verwalten.“ / [A]l inicio las autoridades no les llamaba la atención ejecutar Obras por Impuestos, ¿Por qué? Porque cuando una obra lo hace un privado, el privado busca ser rentable, busca eficiencia, eficacia y administrar adecuadamente el dinero por un tema de auditoría que nosotros seguimos; en cambio [...] un alcalde lo que dice es '¡Ah, tengo un proyecto!', entonces, él está pensando en que ahí va a trabajar su gente, ahí va a tener oportunidad laboral la gente que lo apoyó en su campaña política y ahí va a tener la forma de administrar el dinero [...].

Bergbauunternehmen müssen vor ihren Aktivitäten eine „vorläufige Verpflichtung“ über soziale Entwicklungsprojekte eingehen. Dabei bleiben der Umfang und die Art und Weise dieser Entwicklungsprojekte den Unternehmen überlassen. Lokale Entwicklungsprojekte umfassen Projekte zur Diversifizierung und Stärkung der lokalen Wirtschaft, Bildung, Umweltschutz, Ernährung, Kultur, Infrastruktur und Gesundheit. Auch Qualifizierungsprogramme für lokale Unternehmer:innen und Fortbildungsprogramme für Arbeitnehmer:innen werden angeboten.<sup>363</sup> 2018 umfassten diese Projekte landesweit 205 Mio. USD (683 Mio. PEN). In Cajamarca beliefen sie sich 2018 auf 50 Mio. USD (165 Mio. PEN), verteilt auf 107 Spendenaktionen sowie 97 Projekte. Apurímac erhielt 2018 17 Mio. USD (57,6 Mio. PEN) für 83 Spendenaktionen und 401 Projekte. Auch gilt seit 2008 die Regel für jedes Großprojekt (*Decreto Legislativo 996*), einen Sozialfonds unter der Obhut einer Verwaltungsgesellschaft anzulegen. 2019 belief sich die veranschlagte Summe aller aktuellen Sozialfonds auf 618 Mio. USD (2,06 Mrd. PEN) (MINEM 2020b: 120ff.).

Die Bevölkerung begrüßt solche Projekte, da der Staat kaum eine allgemeine Grundversorgung, geschweige denn lokale Entwicklungsprogramme garantieren kann.<sup>364</sup> So akzeptieren viele den Bergbau in ihrer Nähe, um von den sozialen Investitionsprojekten profitieren zu können, die ihnen erstmals eine Grundversorgung bieten.<sup>365</sup> Darüber hinaus unterstützen Unternehmen Lokalregierungen bisweilen direkt bei Administrations- und Planungsaufgaben (Arellano Yanguas 2011: 117). Bei den unternehmensgeführten Entwicklungsprogrammen überwiegt hingegen häufig der Fokus auf der Außenwirkung, denn für ihren tatsächlichen Nutzen gibt es weder eine Rechtsgarantie, noch eine Kontrollinstanz.<sup>366</sup> Darüber hinaus scheitern CSR-Strategien immer wieder an ihrem Anspruch, Konflikte durch lokale ökonomische Entwicklung zu reduzieren. Vielmehr

---

<sup>363</sup> vgl. Interview León

<sup>364</sup> vgl. Interview León

<sup>365</sup> vgl. Interview Jahncke

<sup>366</sup> Interview mit Miguel Castañeda (Consultant im Bergbausektor) am 06.04.2019 per Telefon: „Kein Programm geht mit einer rechtlichen Verantwortung einher, denn es ist nicht verpflichtend. Weil es also freiwillig ist, ist es gut, wenn es gut läuft, aber wenn es schlecht läuft, wird einfach der Manager rausgeworfen, jedoch ohne rechtliche Konsequenzen.“ / *Ningún programa se mide en cuanto a responsabilidad legal porque no es obligatorio, entonces, como es voluntario, si sale bien, bien, sino también, lo último que se hace de repente es botar al gerente porque las cosas salieron mal, pero no hay una penalidad frente a esto.*

intensivieren sich durch sie klientelistische Abhängigkeitsverhältnisse<sup>367</sup>, die einer protestierenden Lokalbevölkerung Verhandlungsspielräume bieten. So galt beispielsweise die Mine Espinar von Xstrata lange Zeit als *best practice*-Modell. Dort sollte die Lokalbevölkerung mit einem Anteil von 3 Prozent an den Gewinnen des Projektes beteiligt werden. Diese nutzte die Situation und forderte während einer Blockade der Minenarbeiten 2012 eine Gewinnbeteiligung von 30 Prozent (Ghezzi & Gallardo 2013: 94). Auch Arellano-Yanguas (2011: 26) weist darauf hin, dass Transferleistungen von Seiten des Unternehmens Konflikte eher anheizen, da sie von beiden Seiten als strategische Verhandlungsmasse eingesetzt werden können.

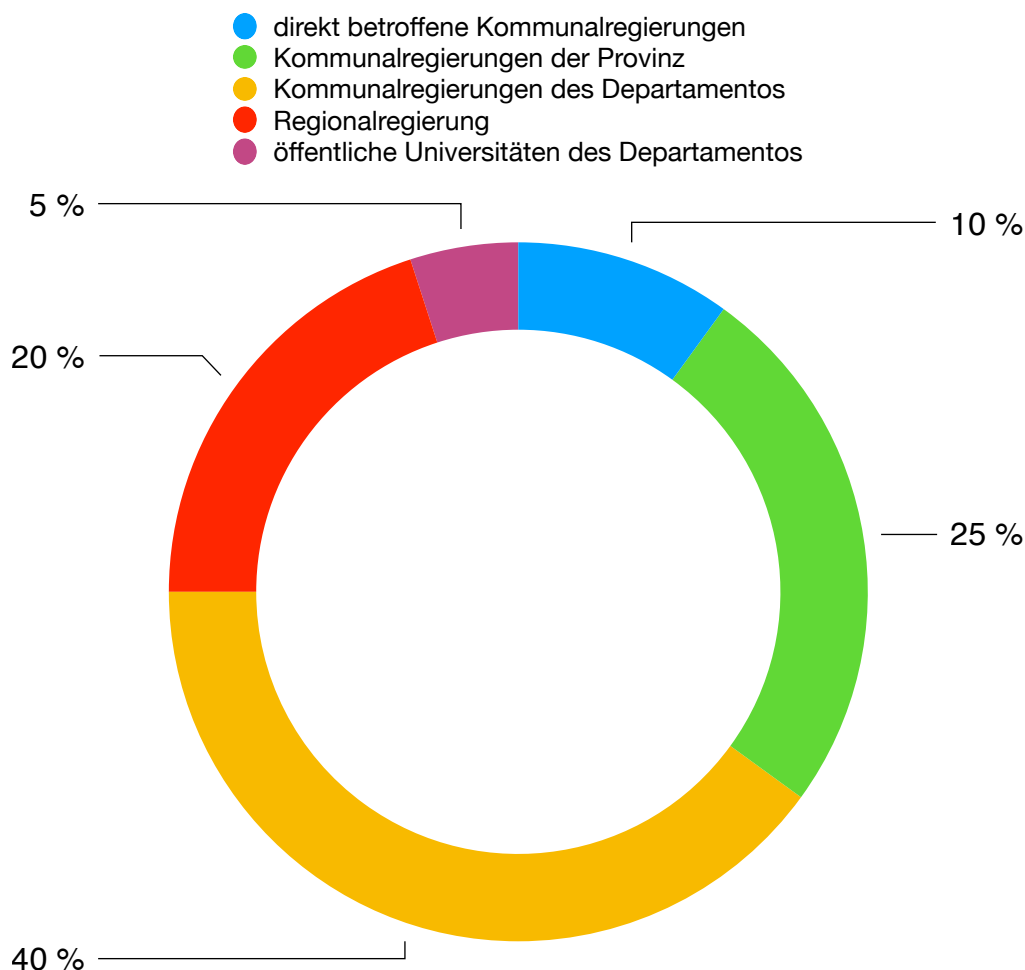
Das größte Investitionsprogramm für lokale Entwicklung erfolgt über den staatlichen Verteilungsmechanismus des *canon minero*. Dieser ist ursprünglich als Mittel zur Dezentralisierung staatlicher Ressourcen konzipiert worden (Arellano Yanguas 2011: 116). 50 Prozent der Unternehmenssteuer des Bergbausektors gelangen über diesen Mechanismus direkt an die jeweilige Region, in der der Umsatz erwirtschaftet wurde. Weitere *canon*-Modelle existieren für Erdöl/-gasförderung, Fischerei, Forstwirtschaft und Wasserkraft (Ghezzi & Gallardo 2013: 77). Über den *canon minero* gehen 10 Prozent der übertragenen Mittel an die Kommunen, in denen die Rohstoffe gefördert werden, 25 Prozent gehen an die Kommunalregierungen der betroffenen Provinz, 40 Prozent an die Kommunalregierungen des gesamten Departamentos, 20 Prozent an die Regionalregierung und 5 Prozent an die öffentlichen Universitäten des Departamentos (vgl. Dargent et al. 2017: 10f.; siehe Grafik 17). Die Förderabgaben hingegen gelangen zu 100 Prozent an die Regionen, wo sie zwischen Regional-, Provinz- und Kommunalregierung verteilt werden (Flores Unzaga et al. 2017: 47). 2019 beliefen sich die Transferleistungen des Bergbausektors an subnationale Regierungen (*canon minero*, Förderabgaben, Konzessionsgebühren) auf 1,4 Mrd. USD (4,65 Mrd. PEN). Doch die Leistungen variieren erheblich von Jahr zu Jahr und je nach Departamento (siehe Grafik 18). Cajamarca erhielt zu Hochzeiten (2013) 213 Mio. USD (709 Mio. PEN) und 2019 nur noch 48 Mio. USD (160 Mio. PEN) – weniger als ein Viertel der ursprünglichen Summe.

---

<sup>367</sup> Interview León: „Der häufige Fehler bei Bergbauprojekten ist der Klientelismus, oder, dass sich [die Bergbauunternehmen] in kleine Wirtschaftsministerien verwandeln und sofort versuchen, grundlegende Probleme im Bildungs- oder Gesundheitswesen zu lösen. Doch das ist nur so lange nachhaltig, wie es Bergbauaktivität gibt [...].“ / *El error muchas veces de los proyectos mineros es el clientelismo o el asistencialismo o convertirse en pequeños ministeritos de economía y de resolver de manera inmediata algunos problemas cruciales en educación o en salud, pero que eso es sostenible solo mientras que haya actividad minera [...]*.

In Apurímac stiegen die Transferleistungen von 15,8 Mio. USD (7,46 Mio. PEN) im Jahr 2010 auf 93,6 Mio. USD (312 Mio. PEN) im Jahr 2017 an, sanken aber 2019 wieder auf 66,6 Mio. USD (222 Mio. PEN) ab (siehe Grafik 18; MINEM 2020b: 112ff.).

Grafik 17: Verteilungsschlüssel des *canon minero*

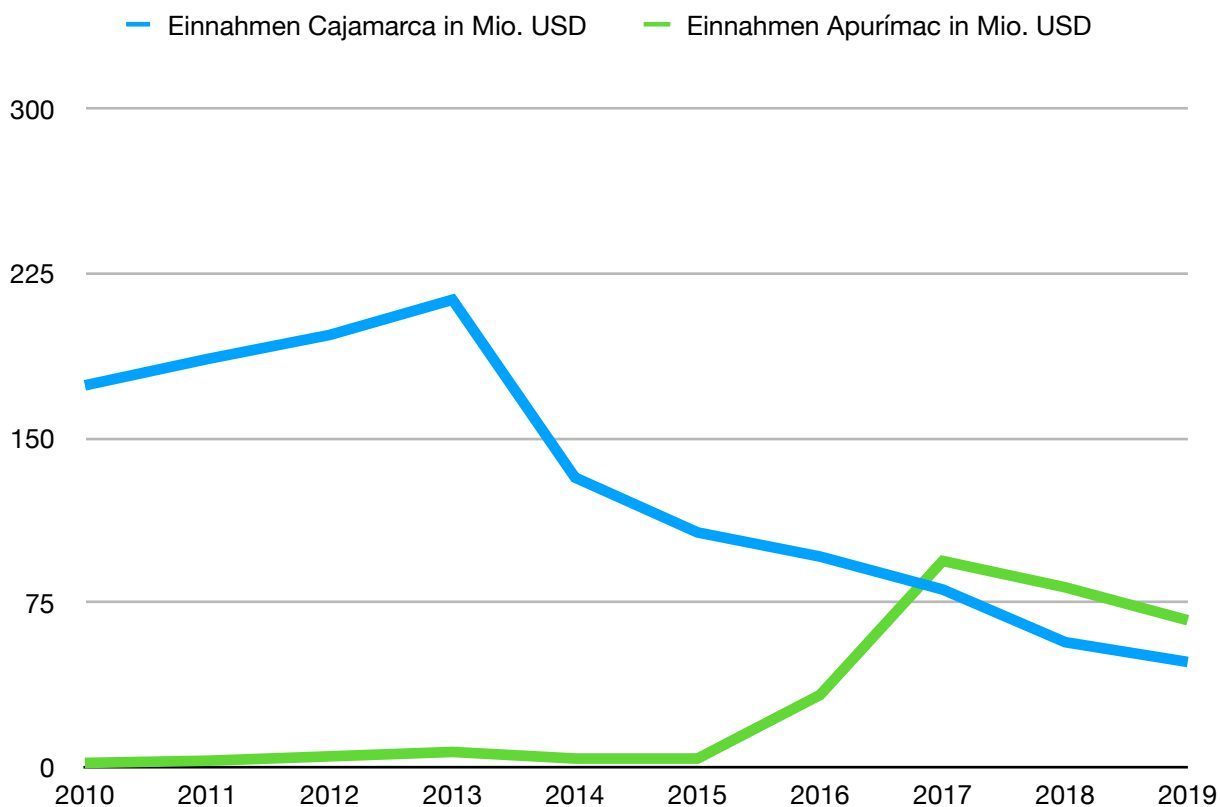


Quelle: Dargent et al. 2017: 10f.

Umso volatiler fällt der *canon minero* selbst aus: 2012, auf dem Höhepunkt des Rohstoffbooms, umfasste er landesweit 1,55 Mrd. USD (5,17 Mrd. PEN), fiel bis 2016 auf 462 Mio. USD (1,54 Mrd. PEN) und erreichte 2019 wieder 870 Mio. USD (2,90 Mrd. PEN). In Cajamarca sank er von seinem Höhepunkt 2013 mit 182 Mio. USD (608 Mio. PEN) auf 30 Mio. USD (100 Mio. PEN) im Jahr 2019 ab. Apurímac erhielt 2015 gar keinen *canon*, 2017 aber 4,95 Mio. USD (16,5 Mio. PEN) (ebd.: 115). Ein weiteres Problem ist die Unklarheit darüber, wann der *canon* ausgezahlt wird. In den ersten Jahren einer Projektlaufzeit häufen

Bergbauunternehmen ihre Investitionen an, um möglichst viele Steuern abschreiben zu können. Dadurch verzögert sich die Zahlung des *canon* (Flores Unzaga et al. 2017: 28).

Grafik 18: Staatliche Einnahmen aus dem Bergbau pro Departamento – Peru



Daten: MINEM 2020b: 112

Oft mangelt es den Regionalregierungen an fachlichen Kompetenzen, die aus dem *canon* hervorgehenden Finanzen sinnvoll zu verwalten und zu investieren. Das hierfür geschaffene *Sistema Nacional de Inversiones Públicas*<sup>368</sup> gilt als ineffektiv und bietet nur wenig Kontrolle der Ausgaben der Regionalregierungen (Ghezzi & Gallardo 2013: 77). Zwischen den Kommunen eines Departamento sorgt der *canon* zudem für erhebliche finanzielle Ungleichheiten. Die Ungleichheiten artikulieren sich auch darin, ob die subnationalen Regierungen den *canon* gut einsetzen können oder nicht. Während manche Departamentos durchaus vom *canon* profitieren, haben andere nicht die Kapazitäten, die dezentralisierten Finanzmittel zu steuern (vgl. Sexton 2020: 643).

Darüber hinaus werden die Transferzahlungen meist nicht genutzt, um nachhaltige Investitionen zu tätigen oder anzuwerben. Enge Vorgaben des Zentralstaats beschränken

<sup>368</sup> System für öffentliche Investitionen

hierbei den Handlungsspielraum der subnationalen Regierungen. Gleichzeitig drängt die Bevölkerung auf rasche Ergebnisse bei den öffentlichen Investitionen, denn das Vertrauen in die lokalen Verwaltungen ist gering (Arellano-Yanguas 2011: 28). Dieser Effekt wird durch Partizipationsprozesse verstärkt. Aber auch Bergbauunternehmen üben Druck aus, da sie an schnell sichtbaren Resultaten interessiert sind (ebd.: 216). Das Ergebnis sind kurzfristige Prestigeprojekte, während langfristige Vorhaben – etwa zur Verbesserung der Infrastruktur – nicht angegangen werden. Juan Rozas, Mitarbeiter der Kommunalverwaltung von Velille, das sich im Einzugsgebiet von Las Bambas befindet, berichtet von großdimensionierter Verschwendung:

„Es wurde eine Stierkampfarena gebaut. Nichtsdestotrotz ist in derselben Gemeinde das Abwassersystem voller Mängel. Oder wir haben eine Pferderennbahn gebaut, trotzdem sind die Straßen und Bürgersteige im selben Distrikt nicht asphaltiert oder gepflastert. [...] Die Kommune Velille hat allein durch den canon minero und durch Förderabgaben, 33 Millionen Soles erhalten [...]. Ein Abwassersystem in einer Kleinbauerngemeinde kostet eine Million Soles, ein Abwassersystem im Distrikt Velille hätte bis zu fünf Millionen Soles kosten können. Hätte man die Mittel aus dem canon ins Wassersystem investiert, wäre der ganze Distrikt Velille mit Leitungswasser versorgt.“<sup>369</sup> (Interview Rozas)

Eine statistische Analyse der Auswirkungen des *canon* auf Lebensstandardsdaten durch Arellano-Yanguas (2011) ergab, dass auf kommunaler Ebene keine Verbesserungen festzustellen sind. Einziges positives Merkmal war eine leicht erhöhte Schulrate auf der Ebene der Departamentos (ebd.: 213). Der *canon* führe zwar zu höheren Einkommen, doch wirke dieser Effekt der lokalen Wirtschaft entgegen: Verdienen die Menschen in den Bergbauregionen besser, neigen sie weniger zum Kauf lokaler Produkte, sondern bevorzugen

---

<sup>369</sup> Interview mit Juan Rozas (Mitarbeiter Kommunalverwaltung Velille; Mitglied des runden Tisches Las Bambas) am 03.07.2019 per Telefon: *Vale decir, por ejemplo... existe la construcción de un curso de toros, sin embargo, en la misma comunidad, el sistema de saneamiento básico es bastante deficiente, o tenemos la construcción de una pista hípica, sin embargo, las pistas y veredas del mismo distrito no están ni asfaltadas ni pavimentadas, por el estilo. [...] [L]a municipalidad de Velille, hasta el momento [...] solo por canon minero, regalías mineras, ha recibido 33 millones de soles [...]. Un sistema de saneamiento en una comunidad campesina cuesta 1 millón de soles, el sistema de saneamiento en el distrito de Velille ha podido llegar a costar 5 millones Si solo se hubiera invertido el tema de canon en agua potable, todo el distrito de Velille estaría coberturado de agua potable.*

teurere Fertigwaren.<sup>370</sup> Dadurch werde die heimische Produktion geschwächt (ebd.: 262). Mit dem *canon* geht zudem ein für Rentengesellschaften typischer aufgeblähter öffentlicher Sektor einher (vgl. Peters 2019a: 486). Das Überangebot an Arbeitsplätzen wirke einer effektiven Steigerung der Schulquote entgegen (Arellano-Yanguas 2011: 262). Demnach erweisen sich die Transfermechanismen wie der *canon*, aber auch die Förderabgabe an die Regionen als wenig effektiv und werden ihrem Ziel – der lokalen ökonomischen Entwicklung – nicht gerecht (vgl. ebd.: 26).

Tabelle 19: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Peru – Lokale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Lokale Gewinner:innen</b> Fachkräfte, Kleinunternehmen	lokale Wirtschaftsdynamiken	Profitieren von klientelistischen Beziehungen  erfolgreiche Anpassung an neue ökonomische Umstände  Forderung nach größerer Beteiligung an Rohstoffrenten	Profitmaximierung
<b>Lokale Verlierer:innen</b> Kleinbäuer:innen, Beschäftigte in der Landwirtschaft	lokale Wirtschaftsdynamiken	wirtschaftliche Umorientierung/ Aufgabe alter Wirtschaftsformen  Migration  Forderung nach größerer Beteiligung an Rohstoffrenten	Profitmaximierung  Subsistenz
<b>Bergbauunternehmen</b>	staatlich vorgeschriebene Sozialprogramme  <i>Obras por Impuestos</i>	Aufbau klientelistischer Beziehungen  CSR-Programme (Investieren in Sozialfonds/lokale Entwicklung)  Investieren in lokale Infrastruktur ( <i>Obras por Impuestos</i> )	Profitmaximierung
<b>Staat</b> Subnationale Verwaltungen – Regional-, Provinz- und Kommunalregierungen	<i>canon minero</i>  Kompetenzbeschränkungen	Profitieren von Transferleistungen  Durchführen von Prestige-Projekten/kurzfristige Perspektive  Probleme bei der Verwaltung von Finanzmitteln	Maximierung von politischem Profit

<sup>370</sup> vgl. Interview Neyra & Alvarado

### *Konklusion*

Das ökonomische Modell Perus wird von dominierenden Akteuren in Staat und Wirtschaft als Erfolgsmodell wahrgenommen. Makroökonomische Eckdaten scheinen dies auf den ersten Blick zu bestätigen. Betrachtet man allerdings die qualitative Dimension des Wachstums, ist dieser vermeintliche Erfolg jedoch begrenzt. Vielmehr bilden sich Gewinner:innen und Verlierer:innen heraus: So erhält das Modell nicht zufällig gerade in Lima und in den Ober- und Mittelschichten viel Zustimmung, während es in den unteren Klassen außerhalb der Hauptstadt und gerade in den Regionen, in denen extraktive Aktivitäten stattfinden, auf offene Ablehnung stößt. Der Bergbausektor ist in diesem System ökonomisch stark, generiert aber wenig positive Effekte für den Rest der Volkswirtschaft. Auch was die Staatseinnahmen angeht, ist die Bedeutung für den Zentralstaat geringer als gemeinhin dargestellt. Zentralstaatliche Akteure heißen diese Konstellation dennoch gut, da Investitionen getätigt werden. Dort zeigt sich der enorme Einfluss der neoliberalen technokratischen Normen: An einer stärkeren Rentenaneignung und somit der Maximierung des eigenen Nutzens sind die Akteure nicht interessiert, solange das etablierte Entwicklungsmodell aufrechterhalten wird.

Auch auf der lokalen Ebene schafft der Bergbau wenige ökonomische Verknüpfungen mit dem Rest der lokalen Wirtschaft. Maßnahmen, die diesem Effekt entgegenwirken sollen – wie gesetzlich verpflichtende Quoten oder CSR-Programme – zeigen nur bedingt positive Wirkungen. Auch staatliche Rentenverteilungen, vermittelt über die Regional-, Provinz- oder Kommunalregierungen verfehlen das Ziel der lokalen Entwicklung. Stattdessen bilden sich klientelistische Strukturen heraus, die, anstatt Interessengegensätze zu befrieden, Verteilungskonflikte verschärfen. Unternehmen schlüpfen in die Rolle des abwesend erscheinenden Staates und übernehmen öffentliche Versorgungsaufgaben, denen lokale staatliche Akteure aus Mangel an Kapazitäten nicht nachkommen können. Die Bevölkerung stellt ihrerseits ökonomische Forderungen und lässt sich ihre Zustimmung bzw. das Zurückhalten von Protestaktionen durch eine Beteiligung an den Rohstoffrenten erkaufen. Diese Klient-Patron-Beziehung wird dabei, aufgrund der mangelnden Partizipationsmechanismen (wie in 6.1.1.2 ausführlich dargestellt) immer wieder konfliktiv ausgehandelt.

### 6.2.2. Die polit-ökonomische Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Gescheiterte „Bergbau-Lokomotive“

In Kolumbien hat der Bergbau eine lange Tradition. Dennoch ist er erst in den letzten Jahrzehnten zu einem wichtigen Wirtschaftssektor aufgestiegen (siehe 5.2.2). Dabei wird ein Großteil der Einnahmen durch den Kohlebergbau erzielt. Zusammen mit dem Erdölsektor ist die Produktion und der Export von Brennstoffen also das eigentliche Standbein des kolumbianischen Extraktivismus. Der Bergbau hat sich als Anziehungspunkt für ausländische Direktinvestitionen zu einem der dynamischsten Sektoren in Kolumbiens Wirtschaft hervorgetan.

#### 6.2.2.1 Nationale Ebene der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Zwischen Petrostaat und Bergbaunation

Auch in Kolumbien wird die Wirtschaftspolitik maßgeblich durch technokratische Expert:innen bestimmt (siehe 6.1.2.1). Gleichzeitig ist hier noch deutlicher als in Peru eine direkte Verknüpfung zwischen politischen und ökonomischen Eliten zu beobachten. Der Rohstoffsektor gilt hier als Quelle für staatliche, aber auch private Renteneinnahmen. Dazu kommen nicht zu unterschätzende Einflüsse durch illegale Ökonomien, die im Schatten des Rohstoffsektors ihre Geschäfte betreiben können.

Kolumbiens Wirtschaft genoss seit den 2000er-Jahren ebenfalls ein starkes Wachstum. Dies ging mit einer Ausrichtung des ökonomischen Modells auf die Ausbeutung und Ausfuhr natürlicher Rohstoffe einher (siehe 5.2.2). Das Wirtschaftswachstum verhielt sich in diesem Zeitraum nicht immer konstant, sondern vielmehr volatil im Verhältnis zu den internationalen Rohstoffpreisen.<sup>371</sup> Im Zuge dessen erlebte das Land eine Reprimarisierung seiner Ökonomie: Der Anteil des Bergbau- und Erdölsektors am BIP verdoppelte sich zwischen den 1990er- und 2000er-Jahren (Bonilla 2011: 55). Der Industrieanteil an der Wirtschaftsleistung ging hingegen konstant zurück – ein Effekt, der sich durch zahlreiche Freihandelsabkommen, die unter der Regierung Uribe abgeschlossen wurden, verstärkte (siehe 5.2.2 & 6.1.2.1). Die

---

<sup>371</sup> vgl. Interview Pardo

damit ebenfalls einhergehenden erhöhten Lebensmittelimporte verringerten den Anteil der traditionell starken Landwirtschaft am kolumbianischen BIP (Zerda Sarmiento 2017: 322; vgl. Bonilla 2011: 54).

Stärker noch zeigen sich diese Tendenzen am Export: Industrieprodukte gingen auf dem Höhepunkt des Rohstoff-Booms Anfang der 2010er-Jahre im Vergleich zum Anfang der 2000er-Jahre – relativ betrachtet – um die Hälfte zurück. Der Exportanteil mineralischer Rohstoffe verdoppelte sich wiederum. Auch die Agrarexporte büßten im selben Zeitraum im Anteil zeitweise bis zur Hälfte ein. Dennoch zeigt sich nach dem Ende des Rohstoffbooms eine leichte Erholung für beide Sektoren (Zerda Sarmiento 2017: 327). Auch verfügt Kolumbien über eine – im regionalen Vergleich – relativ diversifizierte Wirtschaft und erreicht bei der Rangliste des ECI Platz 5 von 19 in Lateinamerika (OEC 2017). Der interne Konsum stieg an und förderte Handel und Bauwirtschaft – auch durch niedrige Zinssätze und die Verbreitung professionalisierter Einzelhandels- und Gastronomieketten. Der Finanzsektor expandierte deutlich. Dieser Konsum wurde allerdings nicht durch die Privathaushalte getragen, sondern vor allem durch erhöhte private und öffentliche Investitionen. Der Anteil des privaten Konsums an der Gesamtnachfrage ging sogar zurück (Zerda Sarmiento 2017 323 ff.).

Sozialprogramme wie *Familias en Acción*<sup>372</sup> konnten zu einer Reduzierung der Armut beitragen (ebd.: 329). Mindestlöhne erhöhten sich zwischen 2000 und den 2010er-Jahren real um 25 Prozent. Gleichzeitig stieg der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse. Qualitätsarbeitsplätze in der Industrie wurden abgebaut oder ausgelagert, sodass die Lohnquote an der Wertschöpfung absank und die Arbeitslosenzahl trotz Wachstum relativ hoch blieb (Zerda Sarmiento 2017 329ff.). Dennoch hielt sich der Staat mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zurück und setzte stattdessen auf *laissez-faire* (Bonilla 2011: 62). Die relative Armutsrate halbierte sich in den Boom-Jahren, die extreme Armut fiel sogar von knapp einem Viertel der Bevölkerung auf 8,1 Prozent (Zerda Sarmiento 2017: 329ff.). Ländliche Armut bleibt hingegen auf hohem Niveau und wurde 2019 auf 47,5 Prozent der Bevölkerung im ruralen Raum beziffert (Cifuentes 2020).

Allgemein sind Reichtum und Einkommen in Südamerikas drittgrößter Volkswirtschaft sehr ungleich verteilt: Kolumbien weist für Einkommen einen Gini-Koeffizienten von 0,51 auf – deutlich höher als Peru (0,42) (World Bank 2022). Auch blieben Armutswerte nach den

---

<sup>372</sup> Familien in Aktion

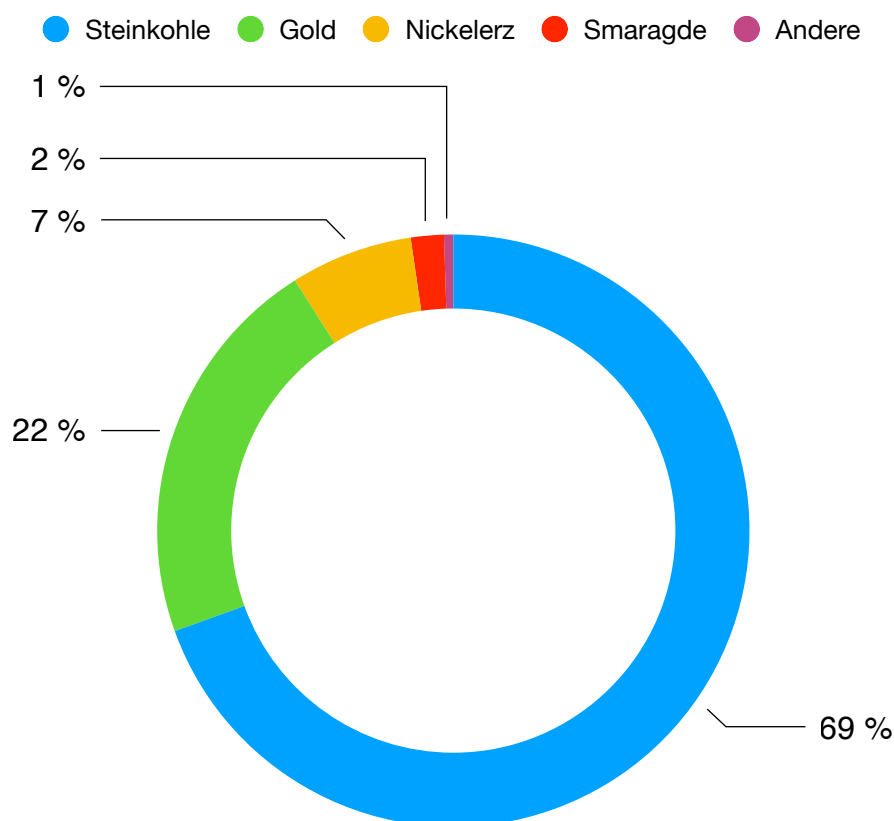
Boom-Jahren konstant, während sie in Nachbarstaaten weiter zurückgingen (Herrera 2017: 142f.). Bei der Human Opportunity Studie der Weltbank 2010 landete Kolumbien auf Platz 8 von 18 in der Region (Molinas Verga et al. 2012: 4). Dieses bessere Abschneiden bei der Chancengleichheit lässt sich vor allem auf eine bessere öffentliche Infrastruktur im Vergleich zu seinem südlichen Nachbarn zurückführen (vgl. ebd.: 51). 4,50 Prozent des BIP investiert das Land in öffentliche Bildung und liegt damit über dem regionalen Durchschnitt von 4,04 Prozent (World Bank 2022).

Im Allgemeinen profitierte die kolumbianische Wirtschaft also zunächst von der intensivierten Rohstoffausbeutung. Industriesektoren wie auch die Landwirtschaft blieben allerdings hinter dem aufstrebenden Rohstoffsektor zurück. Neue Konsummöglichkeiten und eine allgemein verbesserte öffentliche Infrastruktur brachten breiten Gesellschaftsschichten Vorteile. Dies gilt in erster Linie für die urbanen Bevölkerungen, während gerade Bewohner:innen peripherer Regionen weniger profitierten oder sich sogar gar nicht verbessern konnten. Grundsätzlich sollte bei einer Bewertung des kolumbianischen Aufschwungs auch das Abklingen des bewaffneten Konflikts seit dessen Höhepunkt zu Beginn der 2000er-Jahre und dessen Effekt auf das wirtschaftliche Geschehen nicht unterschätzt werden (siehe 5.1.2 & 5.2.2). Die damit einhergehende Verbesserung der Sicherheitslage, aber auch der Imagewandel Kolumbiens vom Krisenland hin zur aufstrebenden Gesellschaft (vgl. Stober 2017: 400), führten zu einem Schub für die Ökonomie.

Der kolumbianische Rohstoffsektor wird in erster Linie nicht durch den Bergbau, sondern durch die Förderung von Erdöl und -gas dominiert. 68,1 Prozent des BIP des Rohstoffsektors können ihr zugeschrieben werden (DANE 2022). Die Erdölproduktion wird dabei maßgeblich durch den staatlichen Konzern Ecopetrol bestimmt. Dennoch nahm der Bergbausektor ab den 2000er-Jahren an Bedeutung zu. Der dominante Rohstoff innerhalb dieser Entwicklung ist die Steinkohle (Martinez et al. 2012: 12). Bereits seit Jahren ist Kolumbien der größte Kohleproduzent Lateinamerikas (Espinosa Morales et al. 2016: 212). 2019 wurden 84.700 Mt des Energieträgers gefördert (UPME 2021: 152). Kohle wird überwiegend im Nordosten Kolumbiens extrahiert und ihre Förderung ist stark auf wenige Großunternehmen konzentriert: Die beiden größten Produzenten (Drummond, Cerrejón) sind allein für zwei Drittel der Fördermenge verantwortlich (UPME 2021: 160). Nach der Kohle folgt, gemessen am Exportumsatz, Gold als zweitwichtigster Bergbauexport mit einer Gesamtfördermenge von 37,5 t (ebd.: 152; siehe Grafik 19). Die offiziellen Zahlen weichen dabei stark von den

vermuteten realen Zahlen ab, denn Goldschmuggel spielt hier eine nicht zu unterschätzende Rolle. In einer Studie zu illegalem Goldhandel schätzte die Denkfabrik *Global Financial Integrity* (2021) allein für den Export in die USA eine Abweichung des Geldwerts der offiziellen zu den realen Zahlen auf 2,7 Mrd. USD für den Zeitraum 2010-2018.<sup>373</sup> Auch Nickel spielt mit einer Fördermenge von 40.600 t im Jahr 2019 eine wichtige Rolle im kolumbianischen Rohstoffmix. Viertwichtigstes Bergbauerzeugnis sind Smaragde. 2016 wurden in Kolumbien 131 t (655 Mkt) der Edelsteine gefördert (UPME 2021: 152). Weltweit ist das Land der größte Smaragd-Exporteur (Espinosa Morales et al. 2016: 212). Daneben werden auch Silber und Platin in kleineren Mengen abgebaut (UPME 2021: 152).

Grafik 19: Produktanteil am Bergbauexport 2019 – Kolumbien



Daten: UPME 2021: 142 – eigene Berechnung

<sup>373</sup> Dabei beträgt der offizielle jährliche Gesamtwert aller Goldausfuhren im Durchschnitt knapp 1,5 Mrd. USD (UPME 2021: 142).

Obwohl gerade die Kohleförderung in den 2000er- und 2010er-Jahren stark anstieg, versuchte der Staat zuletzt, den Goldbergbau auszuweiten, da in vielen Abnehmerländern Planungen zu einer Abkehr von fossilen Brennstoffen die Zukunftsaussichten der Kohle gefährden.<sup>374</sup> Zudem gilt Gold als krisensichere Wertanlage.<sup>375</sup> Bei diesem Rohstoff dominiert bislang der Klein- und Mittelbergbau, aber auch informeller Bergbau bis hin zu illegalem Bergbau, der lange Zeit von staatlichen Akteuren unterschätzt wurde.<sup>376</sup> 70 Prozent des Klein-Goldbergbaus erfolgt ohne Bergbautitel (Global Financial Integrity 2021: 1). Formen des Goldbergbaus sind dabei über das ganze Staatsterritorium verteilt und werden in 489 der 1.123 Kommunen (*municipios*) Kolumbiens praktiziert (Le Billon et al. 2020: 8). Lediglich 12 Prozent des Goldes stammt aus industriellem Bergbau (Massé & Le Billon 2018: 119). Geplante Großprojekte wie in Cajamarca oder Santurban sollten den industriellen Goldbergbau voranbringen, konnten bislang aufgrund von Protesten jedoch nicht umgesetzt werden.

Der Anteil des Bergbaus am Export betrug 20,8 Prozent im Jahr 2019 – ein deutlicher Rückgang im Vergleich zu den Vorjahreswerten (siehe Grafik 20). Dabei ist der Rückgang vor allem einer niedrigeren Kohleförderung geschuldet. Dennoch macht die Steinkohle allein 14,4 Prozent der Gesamtexporte Kolumbiens aus. Daneben stehen Gold, Nickelerz und Smaragde respektive für 4,5, 1,5 sowie 0,4 Prozent der Ausfuhren (UPME 2021: 142). Die Türkei ist mit 24,2 Prozent der größte Abnehmer der Kohleexporte. Chile erhält 11,2, Israel 6,9 und die Niederlande 6,8 Prozent. Lediglich 4,6 Prozent gehen an die USA (ebd.: 167). 90 Prozent der Produkte aus dem kolumbianischen Bergbau- und Erdölsektor sind für den Export bestimmt (Bonilla 2011: 56).

---

<sup>374</sup> vgl. Interview mit Guillermo Rudas (Ökonom) am 01.09.2020 per Videotelefonie; vgl. Interview Zamora

<sup>375</sup> vgl. Interview Rudas

<sup>376</sup> vgl. Interview Rudas

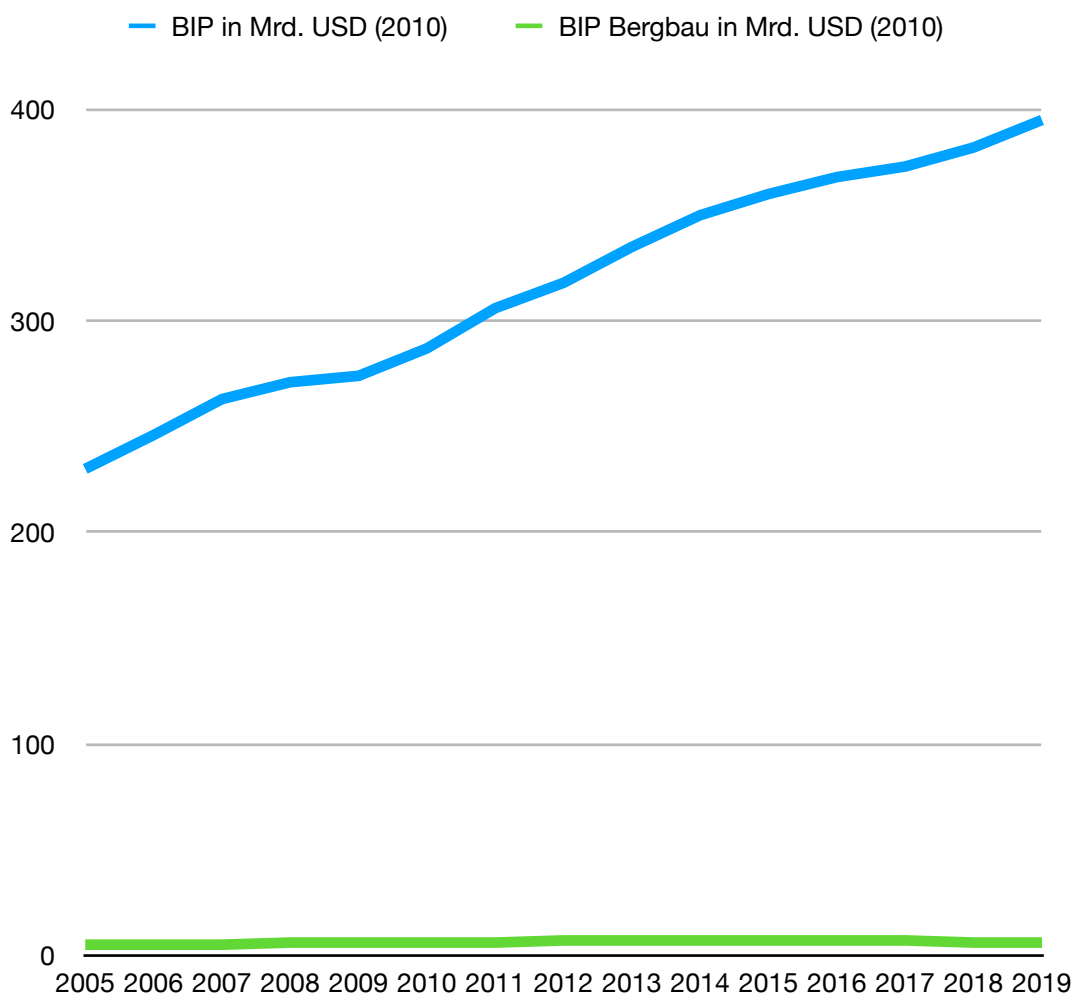
Grafik 20: Prozentualer Anteil des Bergbaus an Exporten / BIP – Kolumbien



Daten: UPME 2010a; UPME 2016; UPME 2021; World Bank 2022; DANE 2022 – eigene Berechnung

Nur 1,5 Prozent des BIP erwirtschaftete der Bergbau 2019 – ein Anteil, der sich in den 2000er-Jahren noch gesteigert hatte, seit dem Ende des Rohstoffbooms allerdings in absoluten und relativen Zahlen zurückgegangen ist (siehe Grafik 20 & Grafik 21). Ende 2019 arbeiteten 158.000 Menschen im kolumbianischen Bergbausektor, das sind 0,7 Prozent der Arbeitsbevölkerung (DANE 2021: 10). Gerade am Anfang der 2000er-Jahre wurden viele neue Arbeitsplätze im Sektor geschaffen. Allein zwischen 2001 und 2004 stieg die Zahl der Beschäftigten im Bergbau von 120.000 auf 180.000 (Cárdenas & Reina 2008: xiii).

Grafik 21: Inflationsbereinigtes BIP Kolumbien Gesamt / Bergbausektor

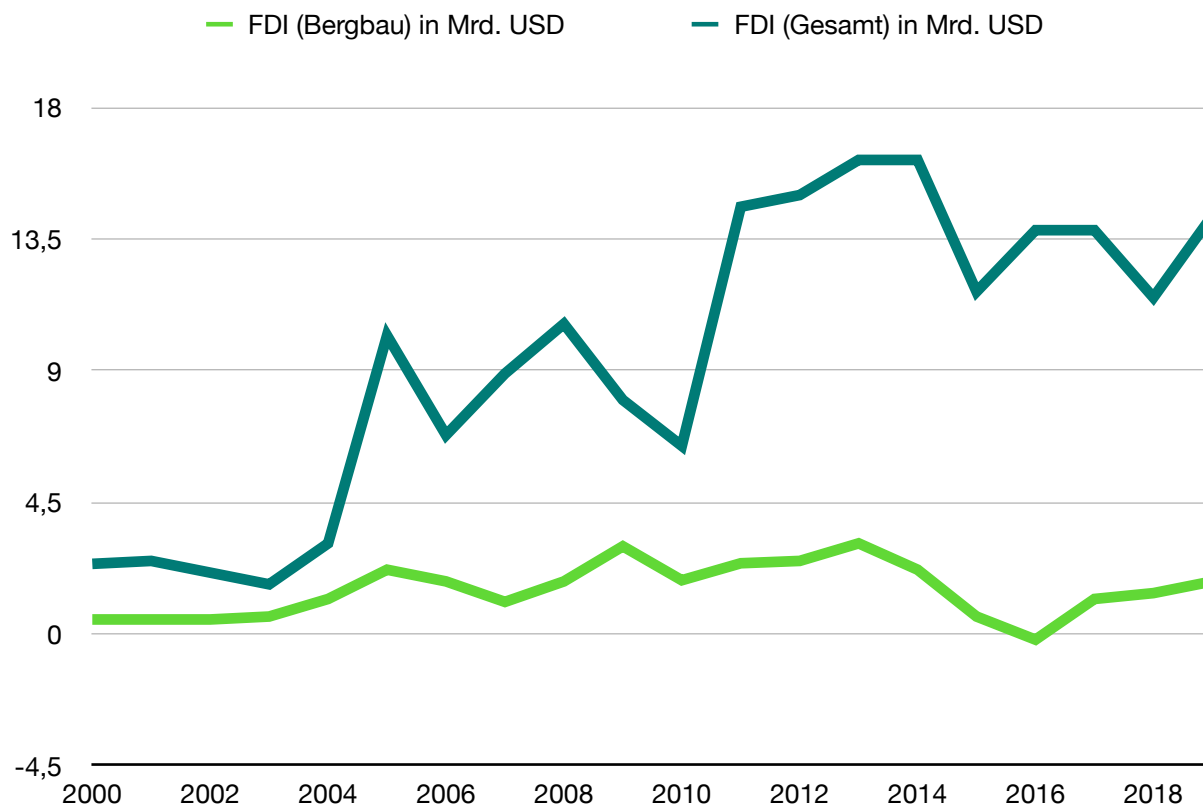


Daten: World Bank 2022; DANE 2022 – eigene Berechnung

Der Multiplikatoreffekt (siehe 6.2.1.2) für den Kohlebergbau wird für die Rückwärtsverflechtungen nach Berechnungen von Cárdenas & Reina (2008) auf 10,8 pro 100 investierten COP für Finanzdienstleistungen, 9,3 für den Transportsektor, 8,8 für die Metallverarbeitung, 7,3 für den Handel sowie 7 für die Chemieindustrie geschätzt. Für den Metallbergbau fällt dieser Effekt schwächer aus: 5,5 pro 100 COP werden für die Chemieindustrie, 4,9 für Finanzdienstleistungen, 4,1 für Metallverarbeitung, 3,9 für den Handel sowie 3,7 für den Transportsektor erwirtschaftet (ebd.: 37). Noch geringer gestalten sich die Vorwärtsverflechtungen innerhalb Kolumbiens. Kohlebergbau erzeugt dort 1,2 pro 100 investierten COP für die Glasproduktion, 1,1 für die lokale Energiewirtschaft sowie 0,4 für die Metallverarbeitung. Auch hier ist der Effekt für den Metallbergbau noch schwächer und generiert nur 1 pro 100 investierten COP für die Metallverarbeitung, 0,7 für den

Möbelbau und 0,2 für das Baugewerbe. Der Bergbau für die nationale Baustoffherstellung hingegen hat wesentlich stärkere Verflechtungen mit anderen Wirtschaftssektoren (ebd.: 39f.).

Grafik 22: Ausländische Direktinvestitionen (FDI) Kolumbien



Daten: UPME 2017: 34; dies. 2021: 149

Ausländische Direktinvestitionen in den Bergbausektor überstiegen 3 Mrd. USD in 2009, während sie zu Beginn der 2000er-Jahre noch um die 500 Mio. USD lagen und in den 1990er-Jahren im zweistelligen Millionen-Bereich (Bonilla 2011: 60). In den 2000er-Jahren machten sie einen großen Teil aller ausländischen Direktinvestitionen aus (siehe Grafik 22; siehe 5.2.2.3). 2019 betragen die Investitionen 1,8 Mrd. USD, nachdem die Investitionsströme zur Mitte des Jahrzehnts zwischenzeitlich abgeflaut waren (UPME 2021: 149). Dabei werben staatliche Akteure Investor:innen aktiv an. Umweltschützer Rodrigo Negrete stellt dieses Vorgehen pointiert dar:

„Kolumbien bietet [...] das Land im Ausland an. Sie gehen also zu den großen Märkten der Welt und sagen: ‚Ich habe ein freies Territorium für Sie, geehrte Investoren, bringen Sie Entwicklung, wir bieten Ihnen Tausende oder Millionen

Hektar dafür, dass Sie Rohstoffe fördern. Wir haben Gold, wir haben Nickel, wir haben seltene Erden, wir haben Coltan und so weiter' und machen die großen Unternehmer drauf aufmerksam.“<sup>377</sup> (Interview Negrete)

Die Staatseinnahmen aus dem Bergbau setzen sich durch die Unternehmenssteuer und die Förderabgabe zusammen. Die Unternehmenssteuer beträgt in Kolumbien 33 Prozent – einer der höchsten Sätze in Lateinamerika (Rudas & Espitia 2013: 143). Die Förderabgabe beträgt zwischen 1 und 12 Prozent des Produktionspreises (ebd.). Diese galt aber lange Zeit nicht für Verträge, die unter dem Privateigentumsregime der natürlichen Rohstoffe noch vor dem Bergbaugesetz 1988 geschlossen wurden – also für alte Großminen wie etwa Cerrejón.<sup>378</sup> Ein Teil der Förderabgabe fließt über ein zentral koordiniertes System regionaler Entwicklung an die Bergbauregionen zurück (detaillierter in 6.2.2.2).<sup>379</sup> Mit Bezug auf das kolumbianische Steuersystem treffen Rudas & Espitia (2013: 145) folgende Aussage:

„Das kolumbianische Steuersystem charakterisiert sich durch seine verzwickte Komplexität und schwachen Anforderungen an die Unternehmen, detaillierte Informationen über ihre Einnahmen darzulegen, was konsequenterweise zu einer Abwesenheit von Transparenz führt. Darüber hinaus existiert eine breite Palette an Abschreibungen, Rabatten und Ausnahmeregelungen für die im Land gesetzlich geltende Unternehmenssteuer.“<sup>380</sup>

Abschreibungen sind unter anderem möglich für Investitionen (eine Regelung, die 2011 restriktiver wurde), die Förderabgabe (die rechtlich selbst nicht als Steuer, sondern als

---

<sup>377</sup> *Colombia oferta, fundamentalmente [...] el país, entonces, van a los grandes mercados mundiales a decir 'tengo un territorio libre para que ustedes, inversionistas, lleven el desarrollo, les ofrezco miles o millones de hectáreas para que hagan explotación minera, ya tenemos oro, tenemos níquel, tenemos tierras raras, tenemos coltán, etcétera' y llama la atención de estos empresarios [...].*

<sup>378</sup> vgl. Interview Rudas

<sup>379</sup> Dieses System wurde im September 2020 reformiert und funktioniert seit 2021 nach einem neuen Verteilungsschlüssel, der den Kommunen und Departamentos mehr Autonomie über die Finanzmittel garantiert (vgl. Interview Rudas). Dieses Ereignis fällt außerhalb des Untersuchungszeitraums.

<sup>380</sup> *El régimen tributario en Colombia se caracteriza por su intrincada complejidad y la precaria exigencia a las empresas de presentar información detallada en sus declaraciones de renta, con la consecuente ausencia de transparencia. Además existe una amplia gama de deducciones, descuentos y exenciones al impuesto a la renta vigentes en la legislación tributaria del país.*

Produktionskosten zählt)<sup>381</sup> sowie Kapitalentwertungen (ebd.: 145f.). Das Abschreibungsschema ist so umfangreich, dass Bergbauunternehmen in Kolumbien zwischen 2005 und 2010 durchschnittlich das Doppelte von dem Betrag als Abschreibung zurückerhielten, den sie als Unternehmenssteuer im selben Jahr gezahlt hatten (ebd.: 148). Betrachtet man alle fiskalischen Einnahmen aus dem Sektor, liegt Kolumbien in Südamerika nur vor Peru, was die effektiven Besteuerungen von Einnahmen des Bergbaus angeht: Im Untersuchungszeitraum von Rudas & Espitia (2013), 2007 bis 2011, gingen ungefähr 16 Prozent der Umsätze des Bergbausektors an den kolumbianischen Staat – im Vergleich zu 13 Prozent in Peru (ebd.: 144). Diese Einnahmen wurden in Peru ab 2011 durch die Steuerreform allerdings deutlich erhöht (siehe 6.2.1.1; vgl. Flores Unzaga & De Echave 2021: 35). Neben den offiziell bekannten Abschreibungspraktiken gibt es auch noch versteckte Manipulationstechniken von Seiten der Industrie, um Abgabebzahlungen zu minimieren. Zum einen können überbewertete Preisangaben bei Handelsbilanzen zu niedrigeren Abgaben führen (ABColumbia 2012: 23). Zum anderen nutzen Unternehmen regelmäßig Schlupflöcher bei der Förderabgabe. Diese bezieht sich immer auf den Produktionspreis, bei dem sich der Staat stets auf die Angaben des Produzenten verlässt. Dies lässt Spielraum für Manipulationen. Der Ökonom Guillermo Rudas beschreibt als Beispiel die Praxis der Nickelmine Cerro Matoso:

„Was die Mine fördert, ist Nickelerz, [...] das ist in etwa 75 Prozent Eisen, 25 Prozent Nickel. Und was passiert bei der Berechnung der Förderabgabe? [...] Cerro Matoso zahlt die Förderabgabe lediglich für den Nickel, der aus dem Nickelerz kommt, das heißt 25 Prozent des Materials, das sie fördern und exportieren, und argumentiert, dass 75 Prozent, das Eisen, Abfall sei [...]. Aber das Schlimmste dabei ist: Alle Kosten, die sie berichten, um sagen zu können, wie viel sie [nach Abschreibungen] an Abgaben zu bezahlen haben, beinhalten die Kosten des Abtransports des Eisens [...]. Sie machen eine ganze Reihe von

---

<sup>381</sup> vgl. Interview Pardo

Rechenoperationen und die Behörden sind bei der Kontrolle dieser Praktiken ziemlich abwesend.“<sup>382</sup> (Interview Rudas)

Für die Staatseinnahmen spielt der Bergbau im Gegensatz zur Erdölförderung keine große Rolle.<sup>383</sup> So nahm Kolumbien 2017 durch den Bergbau 1,2 Prozent seiner Staatseinnahmen ein (UPME 2018: 154; OECD 2020 – eigene Berechnung). Noch 2006 lag dieser Anteil bei 2,3 Prozent. Im selben Jahr betragen die Einnahmen durch die Unternehmenssteuern im gleichen Sektor ganze 4,8 Prozent der Gesamteinnahmen aus den Unternehmenssteuern (Cardenas & Reina 2008: xiv).

Der Beitrag der Förderabgabe aus dem Bergbausektor zu den Staatseinnahmen steigerte sich von 0,6 Prozent in der Periode 2000 bis 2003 auf 1,6 Prozent für die Periode 2010 bis 2012. Der Anteil der Förderabgabe des Erdölsektors stieg in denselben Perioden von 5,4 auf 13,1 Prozent (Haslam & Heidrich 2016: 7). Im Durchschnitt trägt der Bergbau nur 20 Prozent zur Förderabgabe aus dem Rohstoffsektor bei – 80 Prozent ergeben sich aus Erdöl- und Erdgasförderung. 15 Prozentpunkte stammen aus dem Kohlebergbau und 5 aus den restlichen Bergbaubranchen (Amézquita 2014: 53). Darüber hinaus spielen im Erdölsektor die direkten Einnahmen durch Ecopetrol eine größere Rolle als Steuern oder Abgaben selbst.<sup>384</sup> 2019 nahm der kolumbianische Staat 684 Mio. USD (2,28 Bio. COP)<sup>385</sup> durch die Förderabgaben des Bergbausektor ein – davon allein 591 Mio. USD (1,97 Bio. COP) durch den Kohlebergbau (UPME 2021: 170). Das entspricht 0,9 Prozent des kolumbianischen Haushalts im selben Jahr (EITI 2019 – eigene Berechnung). Bei Preishochs gibt es – ähnlich wie in Peru – keine Zusatzsteuer, durch die der Staat von den teils immensen Einnahmen der Bergbauproduzenten profitieren könnte.<sup>386</sup> Seit 2011 fließt ein Teil der Förderabgabe in einen

---

<sup>382</sup> *[L]o que extrae la mina es ferroníquel, [...] es algo así como que 75 por ciento hierro, 25 por ciento níquel [...]. ¿Y qué sucede con el cálculo de las regalías? [...] Cerro Matoso paga regalías únicamente por el níquel que viene del ferroníquel, es decir por el 25 por ciento del mineral que están extrayendo y exportando y dice que los otros 75 por ciento que es hierro es basura [...]. [P]ero lo más grave de todo: Todos los costos que ellos reportan para decir cuánto es lo que debe pagar de regalías incluye el transporte de este hierro [...]. Es decir, están haciendo toda una serie de operaciones y las autoridades son bastante ausentes en un control efectivo de eso.*

<sup>383</sup> vgl. Interview Fierro; vgl. Interview Pardo; vgl. Interview Rudas

<sup>384</sup> vgl. Interview Fierro

<sup>385</sup> Eigene Umrechnung mit einem Kurs COP: USD 0,0003 (Stand Untersuchungszeitpunkt 2019).

<sup>386</sup> vgl. Interview Rudas

nationalen Rohstofffonds, der das öffentliche Pensionssystem unterstützen soll und Effekten der holländischen Krankheit vorbeugen soll (Amézquita 2014: 54; detaillierter in 6.2.2.2).<sup>387</sup> Der Bergbausektor entfaltet demnach trotz hoher Investitionsraten nur eine geringe Wirkung auf den Rest der Ökonomie sowie auf die Staatseinnahmen. Nichtsdestotrotz halten die dominanten technokratischen Akteure (siehe 6.1.1.1) an einer aktiven Förderung dieses Wirtschaftszweigs fest. Durch günstige Konditionen in der Steuerpolitik sowie aktives Anwerben werden ausländische Direktinvestitionen in den Sektor gelockt. Diese Praktiken wurden auch nach dem Ende des Preishochs fortgesetzt, obwohl der Anteil des Bergbaus an der Wirtschaft seitdem stagniert bzw. leicht rückläufig ist. Erneut zeigen sich deutlich die historisch gewachsenen, neoliberalen technokratischen Normen unter staatlichen Akteuren, die das Modell forcieren (siehe 5.2.2.3). Diese werden durch regionale Trends zur erhöhten Rohstoffausbeutung gestärkt. Weiter begünstigt werden die Normen durch die internationalen Finanzinstitutionen, die aktiv eine Ausweitung des Rohstoffsektors anregen,<sup>388</sup> aber auch nicht zuletzt durch die Eigeninteressen innerhalb der eng verwobenen politischen und ökonomischen Eliten sowie starke Lobbyinteressen (vgl. Sankey 2014; siehe 6.1.2.1). Sie werden ergänzt durch Interessen anderer Sektoren, die mit dem Bergbau verknüpft sind: Dazu zählt in erster Linie der stark gewachsene kolumbianische Finanzsektor mit einem nicht zu unterschätzenden Einfluss von illegalen Ökonomien.<sup>389</sup> Letztere treiben aktiv die Expansion des illegalen extraktiven Sektors voran, der – wie oben gezeigt werden konnte – von nicht unerheblicher Bedeutung für die Makroökonomie ist.

---

<sup>387</sup> vgl. Interview mit Fernando Patzy (Consultant beim *Natural Resource Governance Institute Colombia*) am 13.08.2019 per Telefon

<sup>388</sup> vgl. Interview Pardo

<sup>389</sup> vgl. Interview C. Benavides

Tabelle 20: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien – Nationale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Wirtschaftspolitische Akteure (Handelsministerium, Finanzministerium)</b>	liberales Wirtschaftssystem	<i>laissez-faire</i>  starke öffentliche Investitionen  staatliche Kontrolle des Erdölsektors	neoliberal- technokratische Normen
<b>Staat Sektorspezifische Akteure (Bergbauministerium, Finanzministerium – Besteuerung)</b>	liberales Wirtschaftssystem	Anwerben von FDI  Ausschreibung potenzieller Großprojekte im Ausland  Setzen von Investitionsanreizen durch Steuerbegünstigungen	neoliberal- technokratische Normen
<b>Bergbausektor Multinationale Unternehmen, nationale Unternehmen, informelle Produzent:innen, illegale Produzent:innen</b>	liberales Wirtschaftssystem	Enklavenökonomie  strategische Nutzung von Steuerabschreibungen  Zahlenmanipulationen  Goldschmuggel (illegaler Bergbau)	Profitmaximierung  Subsistenz (informeller Bergbau)

#### 6.2.2.2 Lokale Ebene der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien: Rivalität der Wirtschaftsformen

Kolumbiens Bergbau ist zwar bedeutend für die Gesamtwirtschaft, doch erfüllt er nicht ganz die hohen Erwartungen, die staatliche Akteure bislang in ihn gesetzt hatten. Er bleibt weiterhin überwiegend durch den Kleinbergbau geprägt, was sich auf der nationalen Ebene zwar dennoch in großen Zahlen ausdrückt, doch in weiten Teilen der ‚Schattenwirtschaft‘ überlassen bleibt. Neben den großen Kohleminen kamen erst in jüngster Zeit neue Projekte hinzu, die den Sektor weiter voranbringen sollten. Diese Projekte drohten die ökonomischen Verhältnisse in ganzen Regionen zu transformieren. Prinzipiell zeichnen sich dabei in

Kolumbien auf der lokalen Ebene ähnliche Dynamiken ab wie in Peru. Dennoch gibt es hier Unterschiede gerade durch die starke Konkurrenz des informellen Kleinbergbaus zu den Großprojekten. Auch differieren die staatlichen Umverteilungsprozesse der Rohstoffrente. Erneut wird hier zunächst illustrierend auf die Konfliktbeispiele La Colosa und Cerrejón (allgemeine Darstellung in 6.2.1.2) eingegangen.

#### *Fall La Colosa*

Das Projekt La Colosa im Departamento Tolima provozierte früh Widerstand von Seiten verschiedener wirtschaftlicher Akteure im agrarisch geprägten Cajamarca. Dabei versuchte das Bergbauunternehmen ökonomische Interessen gegeneinander auszuspielen.

Von der Goldmine erhoffte sich der Zentralstaat hohe Steuereinnahmen durch die Förderabgabe. Mit dieser Argumentation wurde das Projekt von Präsident Uribe 2007 vorgestellt. Bergbaukritiker:innen versuchten, diese Begründung von Anfang an zu entkräften und wiesen regelmäßig auf die geringe Besteuerung des Bergbaus in Kolumbien hin.<sup>390</sup> Bereits in ihrer Planungs- und Explorationsphase produzierte die Großmine potenzielle ökonomische Gewinner:innen und Verlierer:innen. Preissteigerungen, verursacht durch die Investitionen des AngloGold Ashanti-Konzerns, schaden den Kleinbäuer:innen in der Gemeinde Cajamarca und erhöhten ihre Produktionskosten (Sánchez García 2014: 347). Daneben bedrohte der Bau der Abraumhalde in der Gemeinde Piedras ganz konkret die Interessen der dort ansässigen Reisproduzent:innen (siehe 6.1.2.1). Die agrarischen Eliten sahen ihr wirtschaftliches Wohl dadurch gefährdet (Le Billon et al. 2020: 15).<sup>391</sup> Auf der anderen Seite riskierte die *consulta popular* in Cajamarca den Fortbestand des Lebensunterhalts lokaler Goldschürfer:innen, die informellen Kleinbergbau betrieben (vgl. Sánchez García 2014: 353f.). Die Frageformulierung der Volksabstimmung war nämlich gegen jegliche Art des Bergbaus gerichtet. Der AngloGold Ashanti-Konzern nutzte diese Sorge aus und unterstützte die Bergleute bei der Schaffung einer Assoziation.<sup>392</sup>

Dennoch kam es im Rahmen des Bergbaukonflikts auch zu aktiven Bemühungen sowohl des Unternehmens als auch der Bergbaugegner:innen, die lokale Wirtschaft aktiv zu gestalten. AngloGold Ashanti schuf bewusst Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Bevölkerung und

---

<sup>390</sup> vgl. Interview A. García

<sup>391</sup> vgl. Interview A. García

<sup>392</sup> vgl. Interview A. García

Unternehmen (vgl. ebd.: 362ff.). Dafür stellte es viele Menschen für temporäre Arbeiten an und vergab Aufträge an lokale Betriebe.<sup>393</sup> Als Teil einer Imagekampagne sponserte man Kulturprogramme wie das regionale Folklore-Festival oder auch den Fußballverein in Ibagué, Deportes Tolima.<sup>394</sup> Diese Programme nutzte das Unternehmen angesichts der *consulta popular* schließlich als Druckmittel: Man drohte der Kommunalregierung Cajamarca offen, bei einer Durchführung der Abstimmung Entwicklungsprojekte und Investitionen einzustellen.<sup>395</sup> Mit der Suspendierung des Projekts erübrigte sich diese Drohung schließlich und die CSR-Initiativen wurden stillgelegt. Auf der anderen Seite versuchten bergbaukritische Bündnisse, lokale nachhaltige Entwicklungsprogramme zu Landwirtschaft und Tourismus zu organisieren. Damit sollten andere Zweige der lokalen Wirtschaft gestärkt werden. Die Projekte halten auch nach der Suspendierung des Projekts an.<sup>396</sup>

Obwohl das Projekt La Colosa temporär beigelegt wurde und nicht über die Explorationsphase hinausging, ist der Bergbau im Departamento Tolima bereits ein Pfeiler der lokalen Wirtschaft. Offiziell machte 2019 der extraktive Sektor 3,2 Prozent der Wirtschaft Tolimas aus, doch die tatsächliche Zahl dürfte durch illegalen Goldhandel höher liegen (DANE 2019). In der Region sind kleiner und mittelgroßer Goldbergbau vertreten. 2019 wurden in Tolima laut offiziellen Angaben 1,28 t Gold im Wert von 62,9 Mio. USD gefördert, womit das Departamento sechstgrößter Goldproduzent unter den 32 kolumbianischen Departamentos ist (UPME 2021: 161, 172). Dafür wurden 1,85 Mio. USD (6,18 Mrd. COP) Förderabgabe gezahlt (dies. 2022). Auch Erdöl wird im Departamento gefördert (UPME 2021: 8). Das Pro-Kopf-BIP des Departamento liegt bei 5.000 USD (15,0 Mio. COP) (DANE 2019) und somit unter der nationalen Wirtschaftsleistung (6.425 USD – World Bank 2022), während die Armut in Tolima mit einer relativen Armutsrate von 39,3 Prozent leicht über dem nationalen Durchschnitt von 35,7 Prozent liegt (DANE 2020: 1f.).

---

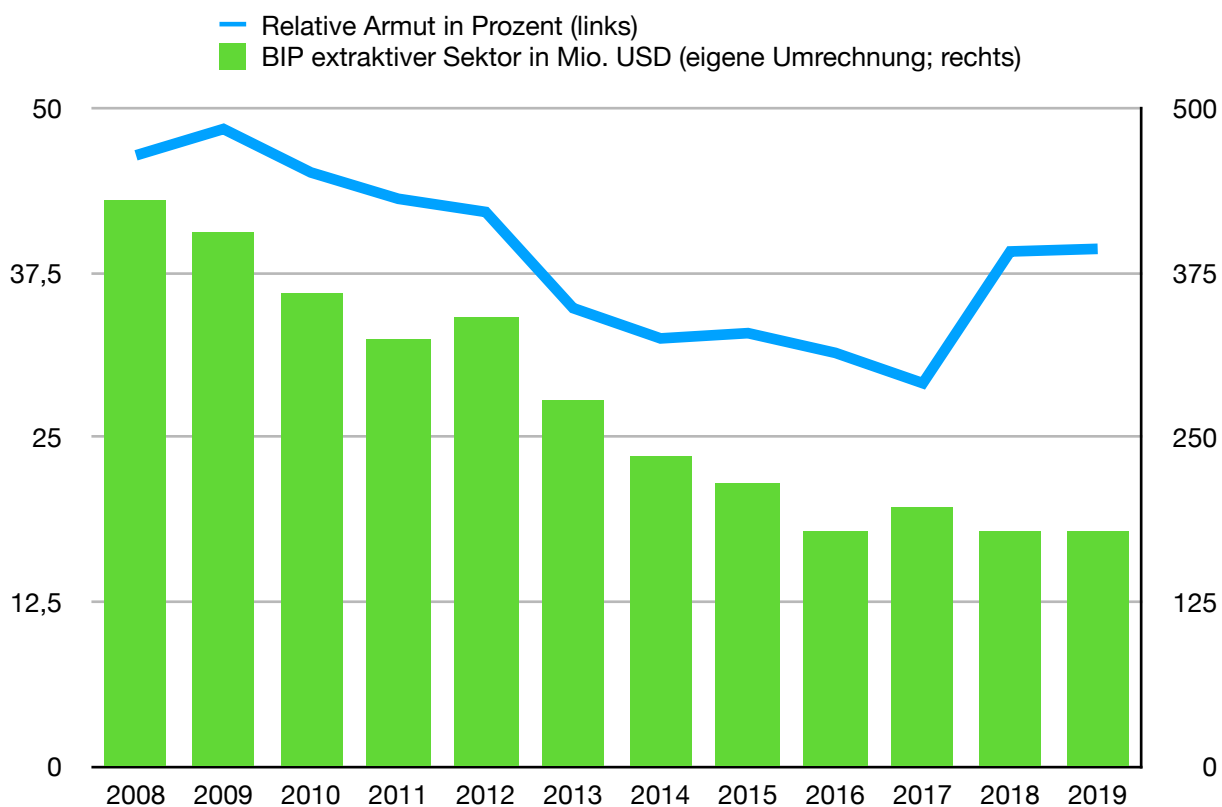
<sup>393</sup> vgl. Interview R. García

<sup>394</sup> vgl. Interview R. García

<sup>395</sup> vgl. Interview A. García

<sup>396</sup> vgl. Interview R. García

Grafik 23: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento Tolima



Daten: DANE 2018b; ders. 2019; ders. 2020

### Fall Cerrejón

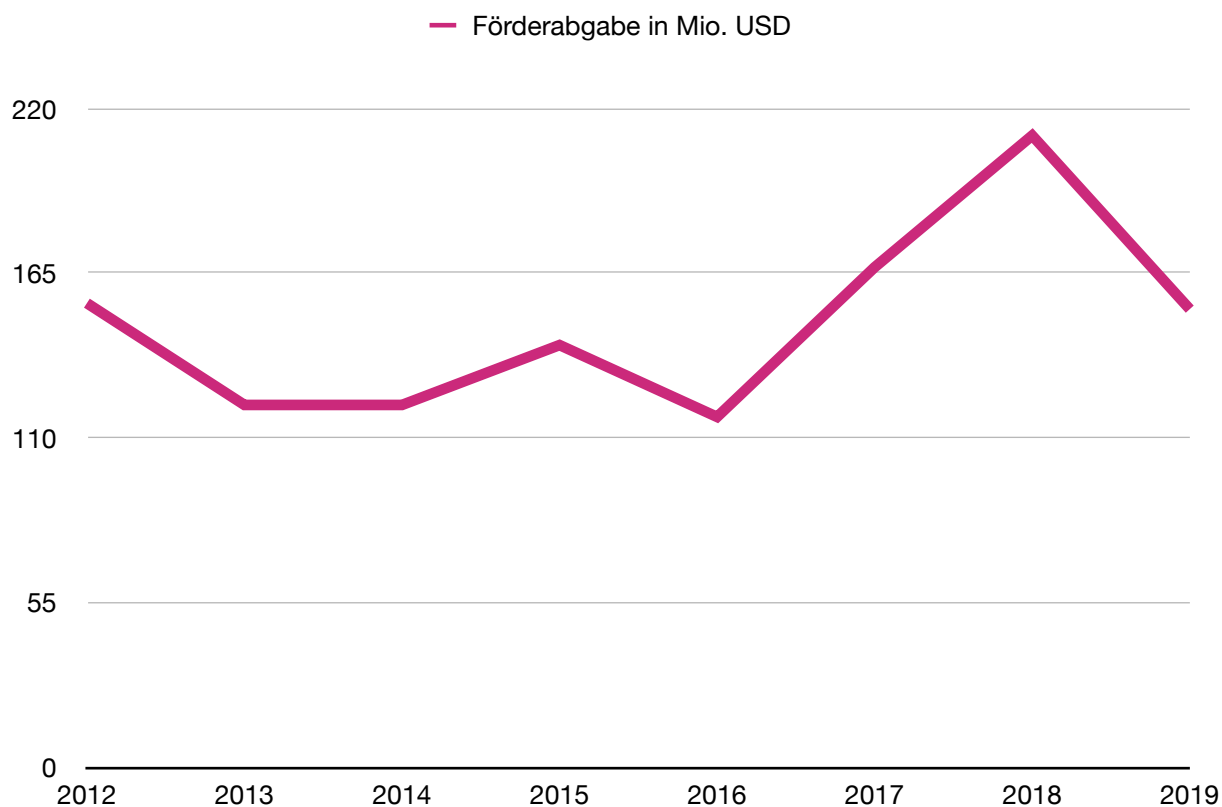
Der Fall Cerrejón zeigt, dass die Anwesenheit einer Mine über einen langen Zeitraum kaum positive Effekte für den allgemeinen lokalen Lebensstandard der Bevölkerung hat – und dies trotz großer Investitionen in die regionale Wirtschaft und Sozialprogramme.

Der Tagebaukomplex Cerrejón in La Guajira ist nach den Projekten von Drummond im Departamento César der zweitgrößte Kohleproduzent Kolumbiens.<sup>397</sup> 2019 förderte die Großmine 25,6 Mt Kohle (UPME 2021: 170). Dabei ist ihre wirtschaftliche Bedeutung für das Departamento La Guajira enorm: Die Mine generiert fast die Hälfte des BIP des Departamentos La Guajira (Ulloa 2020: 10). 2019 nahm der Staat durch die Förderabgabe im Departamento La Guajira 153 Mio. USD (509 Mrd. COP) ein (UPME 2022; siehe Grafik 24). Für das Jahr 2019 gibt der Konzern an, durch Förderabgaben und Steuern ganze 0,65 Prozent zum kolumbianischen Staatsetat beigetragen zu haben (Cerrejón 2020: 11).

<sup>397</sup> Den ‚Titel‘ als größte Kohlemine verlor Cerrejón allerdings erst 2017 (UPME 2021: 170).

La Guajira war traditionell keine Bergbauregion. 1975 war noch der Handel für die Mehrheit des BIP im Departamento verantwortlich, während der Bergbau gerade einmal 2 Prozent erwirtschaftete. 30 Jahre später, 2005 war der Anteil des Bergbaus auf 51 Prozent angestiegen und der Handel auf 5,3 Prozent gesunken (Cárdenas & Reina 2008: xvf.). Trotz dieser großen wirtschaftlichen Bedeutung beschäftigt die Mine lediglich 5.900 Personen. 66 Prozent davon stammen aus dem Departamento La Guajira, weitere 26 Prozent aus anderen Gegenden der Karibikküste. Bei Letzterer handelt es sich in Kolumbien allerdings um eine stark urbanisierte Region, weshalb diese Zahl weniger auf eine aktive lokale Anstellungspolitik zurückzuführen ist, als einen strategisch günstigen Umstand. Unter den Zulieferern, die 5.170 Beschäftigte zählen, sind 52 Prozent aus La Guajira sowie 40 Prozent von der Karibikküste. Jeweils acht Prozent der direkt oder indirekt Angestellten stammen aus anderen Teilen des Landes. Frauen machen jeweils nur knapp ein Zehntel der Arbeitnehmer:innen aus. 230 Direktangestellte identifizieren sich als Indigene (Cerrejón 2020: 31).

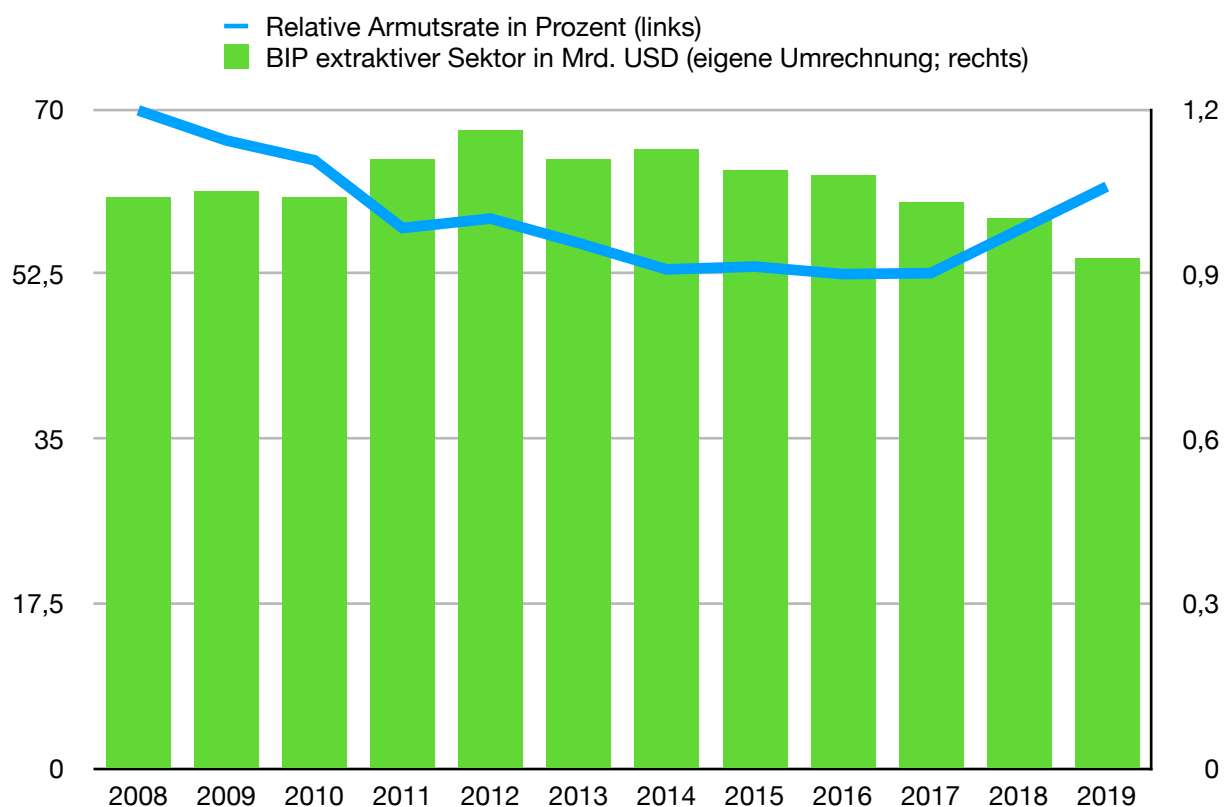
Grafik 24: Staatliche Einnahmen aus der Förderabgabe im Kohlebergbau – Departamento La Guajira



Daten: UPME 2022 – eigene Umrechnung

Es ist auffallend, dass trotz der Anwesenheit der Mine, ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, der langen Laufzeit und der damit einhergehenden Investitionsprojekte, sich in der Region keine signifikante qualitative Verbesserung der Lebensumstände feststellen lässt.<sup>398</sup> Zwar liegt die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung im Departamento gerade auch dank der Mine bei 3.900 USD (12 Mio. COP) – womit sich La Guajira klar im statistischen Mittelfeld Kolumbiens befindet (DANE 2022). Dennoch ist diese Wirtschaftsleistung stark konzentriert: 61,8 Prozent der Bevölkerung fielen 2019 in La Guajira unter die relative Armutsgrenze – nach dem Departamento Chocó der zweithöchste Wert in Kolumbien (DANE 2020: 1).

Grafik 25: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento La Guajira



Daten: DANE 2022; ders. 2020; ders. 2018a

<sup>398</sup> Interview Galvis: „Ein Departamento wie La Guajira, in dem Cerrejón seit über 30 Jahren präsent ist, wo ist dort der Beweis für die Verwendung der Förderabgaben? Das Wachstum der Indikatoren für Grundbedürfnisse ist zum Beispiel nicht zufriedenstellend. Wo ist der Beweis? Ich sehe keinen Beweis. Man sieht keinen. Das ist das, was die Menschen nicht verstehen, und sie haben allen Grund, sich zu beschweren.“ / *[U]n departamento que tiene una presencia de más de treinta años como La Guajira del Cerrejón, entonces [...] ¿donde es evidencia la ejecución de esas regalías? Por ejemplo en el crecimiento de la tasa de necesidades básicas no son satisfechas. ¿Dónde es la evidencia? No veo evidencia. No lo ves. Eso es lo que la gente no entiende y tiene toda la razón de quejarse.*

Die weitverbreitete sozio-ökonomische Prekarität drückt sich auch anhand der Lebensstandarddaten aus: Nahrungssicherheit ist im ländlichen Raum La Guajiras nicht gegeben, während Trinkwasserknappheit und eine national unterdurchschnittliche medizinische Versorgung ein grundlegendes Problem bleiben (F. Ruíz et al. 2011: 287f.). Noch 2009 gab mehr als die Hälfte der Landbewohner:innen La Guajiras an, weder über einen Strom- noch über einen Wasseranschluss zu verfügen (ebd.: 67). Über die Hälfte der Bevölkerung in der unmittelbaren Nähe der Mine sind Angehörige des indigenen Volks der Wayúu. Fast Dreiviertel der Haushalte sind weiblich geführt. Die Mehrheit der Minenanwohner:innen genoss keine Schulbildung, die Alphabetisierungsquote ist niedrig und liegt bei gerade einmal 60 Prozent. Dementsprechend ist die Mehrheit der indigenen wie auch der nicht-indigenen Arbeitsbevölkerung informell beschäftigt (Cárdenas Estupiñán 2011: 55). Durch den Bergbau wurden vielen Kleinbäuer:innen – darunter vielen Wayúu – ihr Land abgekauft, auf dem sie subsistenzwirtschaftliche Landwirtschaft betrieben. Auch die Bewegungsfreiheit der teils nomadisch lebenden Wayúu, von denen einige als Viehtreiber:innen und Sammler:innen ihren Lebensunterhalt verdienen, wurde durch die Infrastruktur der Mine stark eingeschränkt. Sie können deshalb nicht länger diesen Wirtschaftsformen nachgehen (Vicente et al. 2011: 33).<sup>399</sup> Der HOI für die Region wird von der Studie Cárdenas Estupiñáns (2011: 57) auf zwei Mal niedriger als der nationale Durchschnitt geschätzt. Dennoch sieht er die CSR-Programme Cerrejóns als einen Grund für die relative Verbesserung dieser Werte, die ohne das Bemühen des Unternehmens wohl noch schlechter ausfallen würden (ebd.: 58). Über CSR-Programme, vermittelt über die firmeneigene Stiftung *Fundación Cerrejón*, investierte das Unternehmen 3,7 Mio. USD (12,3 Mrd. COP) im Jahr 2019. Zu den Programmen gehören die direkte Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser oder Stipendien für Schüler:innen (Cerrejón 2020: 11). Im Fall Cerrejón zeigt sich, dass der Bergbau im Departamento La Guajira trotz seines rein quantitativ betrachteten immensen Beitrags zur lokalen Wirtschaft, nur geringe bzw. keine positiven Effekte für Großteile der Bevölkerung, insbesondere der indigenen Wayúu-Bevölkerung, mit sich bringt. Gleichzeitig sind für sie die Sozial- und Umweltkosten sehr hoch. Dementsprechend ist die Unterstützung für das Bergbauprojekt gering. Im Umkehrschluss bedeutet die Verhinderung der Expansion der Kohlemine für die Mehrheit der lokalen Bevölkerung eine Vermeidung weiterer negativer Folgen.

---

<sup>399</sup> vgl. Interview Dimas

Während also im Fall Cerrejón die jahrzehntelange Präsenz einer Großmine nur beschränkt wirtschaftlichen Fortschritt für einige Wenige brachte, hat die bereits bestehende Aktivität kleinerer extraktiver Sektoren in Tolima ebensowenig dazu geführt, dass man dort den Bergbau begrüßt. Dementsprechend entstand dort ein politisches Ringen zwischen potenziellen Gewinner:innen und Verlierer:innen einer neuen Großmine. Auf die allgemeinen Problematiken der polit-ökonomischen Dynamiken im Kontext von Bergbauprojekten auf der lokalen Ebene und deren konfliktives Potenzial soll nun genauer eingegangen werden.

### *Akteursanalyse*

Der Bergbau – in all seinen Formen – hat nach einer Modellrechnung von Cárdenas Estupiñán & Reina (2008) einen allgemein positiven Einfluss auf die lokale Wirtschaft in Kolumbien. Dieser übersetzt sich allerdings nicht in eine spürbare Verbesserung der Lebensrealitäten – wie in den Beispielen gezeigt werden konnte. Vielmehr eilt dem Sektor in Kolumbien ein äußerst schlechter Ruf voraus.<sup>400</sup> Auch Cárdenas Estupiñán & Reina (ebd.: xi) nehmen Einschränkungen in ihrer Analyse vor: Insbesondere die „Qualität der Institutionen“ sowie das Humankapital eines jeweiligen Departamentos bestimmten darüber, ob der ökonomische Effekt des Bergbaus positiv oder negativ ausfalle. Nicht verwunderlich ist da also das ausbleibende positive Ergebnis in La Guajira, wo etwa Bildungsindikatoren besonders niedrig sind (vgl. Cárdenas Estupiñán 2011). Auch können Inflationseffekte das Wachstum unkenntlich werden lassen.<sup>401</sup> Es kommt zu lokalen Phänomenen der holländischen Krankheit: Der Bergbau und seine Vertragspartner entwickeln sich zum lukrativsten Arbeitgeber, der Arbeitskräfte aus anderen Sektoren wie etwa der Landwirtschaft abzieht. Gleichzeitig steigen Preise für Konsumgüter, was den anderen Sektoren und den dort

---

<sup>400</sup> Interview Ocampo: „Bergbauregionen zeichnen sich hier in Kolumbien und fast auf der ganzen Welt dadurch aus, dass sie die ärmsten, gewalttätigsten, die mit den größten Umweltschäden, den größten sozialen Schäden und der größten Naturzerstörung sind, und niemand möchte das in seinem Territorium“ / *Las zonas mineras se caracterizan porque son aquí en Colombia y casi en todo el mundo [...] las más pobres [...], las más violentas, donde hay mayor degradación ambiental, mayor degradación social y mayor destrucción de la naturaleza y nadie quiere eso en su territorio.*; Interview Fierro: „Hier hinterlässt der Bergbau nur Armut und Umwelt- und soziale Zerstörung. Aber Entwicklung, was das einzige Gute ist, das er bringen könnte? Nein, das auch nicht.“ / *Aquí lo que la minería deja es pobreza y destrucción ambiental y social, ¿pero desarrollo económico?, que es lo único bueno que podría dejar, no, tampoco.*

<sup>401</sup> vgl. Interview R. García; vgl. Interview Fierro

Beschäftigten zusätzlich schadet.<sup>402</sup> So kann also hier auch deutlich zwischen Gewinner:innen und Verlierer:innen der ökonomischen Effekte des Bergbaus unterschieden werden.

Zu Letzteren gehört eindeutig die Landwirtschaft: Gerade der industrielle Bergbau beeinträchtigt durch die großflächige Umnutzung von Böden jegliche Agraraktivitäten in seiner Nähe. Dieser Effekt wird im Kontext des kolumbianischen Kohlebergbaus, dessen Tagebau-Großprojekte bisweilen hunderte von Quadratkilometern einnehmen, besonders deutlich. Bedenkt man die damit einhergehenden Umweltfolgen für die umliegenden Gebiete, ist der Verlust an landwirtschaftlich nutzbaren Flächen für die betroffenen Regionen enorm.<sup>403</sup> So existierten 2017 allein im Departamento La Guajira mit einer Gesamtfläche von 20.800 km<sup>2</sup> Bergbautitel für 1.330 km<sup>2</sup> (ANM 2017). Neben dem ökonomischen Schaden provozieren diese Verdrängungsprozesse auch soziale Entwurzelungsphänomene, die durch neugeschaffene Arbeitsplätze und monetäre Entschädigungen nicht wiedergutmacht werden können.<sup>404</sup>

Wie im Fall La Colosa zu beobachten war, konkurrieren in Kolumbien allerdings nicht nur Landwirtschaft und Bergbau, sondern auch verschiedene Typen des Bergbaus miteinander. Hier gibt es neben dem Großbergbau, der von multinationalen Unternehmen dominiert wird, noch mittelgroße und kleine Bergbaubetriebe, die sich meist in kolumbianischem Besitz befinden, sowie traditionellen informellen Bergbau, der in vielen Regionen eine althergebrachte Einnahmequelle darstellt. So hat dieser etwa unter afrokolumbianischen Gemeinden eine jahrhundertealte Tradition und gilt dort als Form der Subsistenzwirtschaft (vgl. Álvarez 2016: 36).<sup>405</sup> Dies wird auch im Bergbaugesetz anerkannt, weshalb rein rechtlich die Bergbauaktivitäten der *grupos étnicos* gegenüber anderen Interessenten

---

<sup>402</sup> vgl. Interview Pardo

<sup>403</sup> vgl. Interview Pardo

<sup>404</sup> Interview Pardo: „Kleinbauern, die mehrere Hektar besaßen, auf denen sie Bananen anpflanzten, Baumwolle, die Vieh besaßen, sind heute Angestellte der Bergbauunternehmen und leben in toten Dörfern, während sie auf ihr Gehalt warten, und diese Dörfer verwandeln sich in Kantinen, Bordelle, denn diese Aktivitäten produziert der Bergbau, vor allem der Großbergbau. Weil die Einflüsse so riesig sind, beginnt sich alles in diesen reichen Gebieten um den Bergbau zu drehen, dementsprechend verlieren diese Dörfer ihre Traditionen, ihre Bräuche.“ / *[E]ntonces campesinos que tenían varias hectáreas cultivando plátano, algodón, que tenían ganado, hoy son empleados de las compañías mineras y viven en pueblos muertos esperando sus salarios y son pueblos que se convierten en cantinas, en prostíbulos porque esa es la actividad que genera esta actividad minera, sobre todo la minería a gran escala. De manera que los impactos son grandísimos, toda la vocación de vivir en esos ricos territorios, empieza a girar en torno a la minería, entonces esos pueblos pierden su tradición, pierden sus costumbres.*

<sup>405</sup> vgl. Interview mit Wilson Castro (Anwalt, repräsentiert informelle Bergleute) am 17.04.2021 per Videotelefonie

vorgezogen werden müssen (Bastida & Bustos 2017: 249). Aber auch ehemalige Kleinbäuer:innen widmen sich bisweilen dieser Aktivität, wenn sie durch formelle Bergbauprojekte ihr altes Einkommen verloren haben.<sup>406</sup> Neben dem traditionell geprägten informellen Bergbau gibt es auch den illegalen Bergbau (siehe Definition in 4.1.3.1), der durch bewaffnete nicht-staatliche Akteure und kriminelle Organisationen benutzt wird, um zusätzliche Einnahmen zu generieren oder Drogengelder zu waschen. Vielerorts füllt diese Aktivität ein ökonomisches Loch, das durch die systematische Zerstörung von Koka-Plantagen durch staatliche Sicherheitskräfte hinterlassen wird. Nicht zuletzt die verzögerte Umsetzung der ökonomischen Wiedereingliederung von demobilisierten FARC-Kombattant:innen im Rahmen des Friedensprozesses hat dazu geführt, dass sich die Menschen in den ehemaligen Guerilla-Zonen illegalem Bergbau widmen (vgl. Le Billon et al. 2020: 6). Andere, nicht-staatliche Gewaltakteure nutzen ebenfalls extraktive Aktivitäten für ihre ökonomischen Zwecke. Der Geologe Julio Fierro erklärt die Rationalität dahinter:

„Wenn sie dich mit einem Kilo Kokain schnappen, dann ist das illegal. Wenn sie dich aber mit einem Kilo Gold schnappen, besteht die Annahme, dass das legal sein könnte. Dementsprechend ist es viel einfacher, mit Gold Geld zu waschen, denn es wird nicht mit Illegalität in Verbindung gebracht. Nun ist der illegale Bergbau das Geschäft, das den Treibstoff des Krieges generiert.“<sup>407</sup> (Interview Fierro)

Diese Konkurrenz der Bergbautypen wird oft selbst zum Gegenstand des Konfliktes, so geschehen im Fall Santurban. Dort führte der Widerstand gegen eine formelle Großmine an der Grenze eines Páramos zu Konflikten mit informellen Bergleuten, die sich auf der einen Seite gegen die Großmine und auf der anderen Seite gegen Umweltschützer:innen wehrten (vgl. Le Billon et al. 2020: 9).<sup>408</sup> Ähnliche Konkurrenzsituationen entstehen in anderen

---

<sup>406</sup> vgl. Interview Patzy

<sup>407</sup> *[S]i a ti te agarran con un kilo de cocaína, eso es ilegal. En cambio si te agarran con un kilo de oro, hay una presunción de que eso puede estar legal. Entonces es mucho más fácil que lavar dinero con [...] oro porque el oro no tiene presunción de ilegalidad. Así que el negocio ahora para la combustible de la guerra pues es más la minería ilegal.*

<sup>408</sup> vgl. Interview Morantes

Landesteilen, wobei sich gerade marginalisierte Gruppen mit ihren traditionellen Bergbauformen bedroht sehen.<sup>409</sup>

In Kolumbien übernehmen Bergbauunternehmen erst seit Kurzem wichtigere Aufgaben in der lokalen Entwicklung. Eine 2015 eingeführte Regelung (*Ley 1753*) sieht vor, dass Sozialprogramme, im Umfang verhältnismäßig zur Projektgröße, für neue industrielle Bergbauprojekte verpflichtend sind. Damit soll „sozialen Risiken“ zuvorgekommen werden. Ältere Minen sind davon nicht betroffen. Dennoch kann die ANM von ihnen im Falle eines Antrags auf Verlängerung ihrer Konzession ein Sozialprogramm verlangen (EITI 2019: 154f.).

Damit setzen staatliche Akteure erstmals genauere Vorgaben für die CSR-Strategien der Bergbauindustrie. Lange Zeit hingen diese von der Freiwilligkeit der Bergbaukonzerne ab.<sup>410</sup> Dementsprechend blieben Entwicklungsprogramme stark begrenzt und Unternehmen verwiesen auf die staatliche Verantwortung bei der lokalen Entwicklung.<sup>411</sup> Auf Forderungen aus der Bevölkerung wurde nicht eingegangen. Vielmehr galten Programme und kleinere Einmalgaben in erster Linie PR-Zwecken und wurden bewusst in Szene gesetzt.<sup>412</sup> Laura Galvis von der Dialoggruppe GDIAM beschreibt solche Aktionen:

„Am Einfachsten sind Fußballtrikots, Rollschuhe, Bälle, [...] anstatt wirklich eine Analyse der strategischen Raumplanung mit der Kommunalverwaltung oder einer anderen zuständigen Verwaltung zu machen, damit dein Geld für soziale Verantwortlichkeit effizient nach den Bedürfnissen der Gemeinde investiert werden würde.“<sup>413</sup> (Interview Galvis)

---

<sup>409</sup> vgl. Interview Castro

<sup>410</sup> vgl. Interview Patzy

<sup>411</sup> Interview Pardo: „Ich nenne sie sogar Programme für soziale Unverantwortlichkeit, ‚CSIR‘, denn sie sagen, sie sind nicht der Staat, dass sie keinen Grund haben, die Mittel für die Menschen auszugeben, dass der Staat für öffentliche Investitionen zuständig ist.“ / *Yo incluso los llamo programas de irresponsabilidad social empresarial, 'IRSE', [...] porque ellos dicen que ellos no son el Estado, que no tienen por qué gastar recursos en la gente, que es el Estado que es responsable del gasto público.*

<sup>412</sup> vgl. Interview Pardo

<sup>413</sup> *Entonces lo fácil es camisetas de futbol, patines, balones, [...] en vez de hacer de verdad un análisis de planeación estratégica territorial con la alcaldía municipal o con la gobernación con quien corresponda para que [...] tu dinero de responsabilidad social [...] sea invertido como eficientemente, en una necesidad propia de la comunidad.*

Auch investieren Unternehmen in „Geschenke“ wie Reisen oder Arbeitsplatzgarantien für Familienmitglieder lokaler Autoritäten.<sup>414</sup> Der gesetzlich beabsichtigte Wandel zu nachhaltigeren lokalen Entwicklungsinitiativen ist noch nicht ganz erkennbar: 2019 gab die Bergbauindustrie in Kolumbien nach eigenen Angaben 30,3 Mio. USD (101 Mrd. COP) aus – eine geringe Summe im Vergleich zu ähnlichen Programmen in Peru. Davon waren nur 29 Prozent Teil verpflichtender Sozialprogramme, während die große Mehrheit, 71 Prozent, auf freiwilliger Basis erfolgte (EITI 2019: 156). 2017 hat Kolumbien auch das *Obras por Impuestos*-Format übernommen (*Decreto 1915*). In bestimmten, besonders von Armut und Konfliktvergangenheit betroffenen Regionen können Unternehmen Infrastrukturprojekte direkt finanzieren und von der zu verrichtenden Unternehmenssteuer abschreiben (ebd.: 105). 2018 (*Ley 1942*) wurde das Prinzip auf die Förderabgabe ausgeweitet (ebd.: 107). Die Erfahrung mit jahrzehntelangen, unternehmensgeleiteten Entwicklungsprogrammen wie im Fall Cerejón zeigt allerdings, dass diese Formate höchstens begrenzte Abhilfe für Nöte der lokalen Bevölkerung schaffen und lediglich Abhängigkeiten perpetuieren. Dennoch beugte das kolumbianische Modell bislang einer Konfliktverschärfung durch offene Verteilungskämpfe vor. Das liegt nicht zuletzt an dem Umstand, dass Unternehmen lange Zeit eine eher zurückhaltende Rolle bei der Aufgabe der lokalen Entwicklung spielten. Auch das neue System mit streng regulierten staatlichen Vorgaben und somit wenig Verhandlungsspielraum scheint diese Tendenz fortzuführen.

Ähnliches trifft auf die staatliche Rentenverteilung zu: Seit 2012 geht die Förderabgabe nur noch in geringen Maßen direkt an die produzierenden Kommunen, sondern wird stattdessen im Rahmen eines halbjährlichen Budgets an die Departamentos verteilt. Zuvor gingen 80 Prozent der Förderabgabe direkt an die Region.<sup>415</sup> Der Verteilungsmechanismus unterliegt der Hoheit der beiden Kammern des kolumbianischen Kongresses. Entworfen wird das Budget durch den DNP (siehe 5.3.2.2). Der DNP berät dabei mit Vertreter:innen aller Regierungsebenen: nationale, departamentale und kommunale Ebene. Die Mittel selbst werden über das SGP verteilt (siehe 5.2.2.4). Das SGP dient der Zuweisung von Steuermitteln an die Departamentos. Da Förderabgaben nicht als Steuern gelten, werden sie innerhalb des

---

<sup>414</sup> vgl. Interview Pardo

<sup>415</sup> vgl. Interview Patzy

SGP getrennt unter dem Titel *Sistema General de Regalías*<sup>416</sup> (SGR) verteilt (Amézquita 2014: 54).

Das SGR besteht aus fünf Fonds sowie mehreren kleineren Verteilungsquoten (siehe Grafik 26). Mehr als die Hälfte der Förderabgabe wird entsprechend dem Bedarf an alle Departamentos verteilt. Dieser Anteil unterteilt sich in zwei Fonds: einer für lokale Entwicklung und für allgemeine Kompensation. Zusätzlich gibt es direkte Zuweisungen von Mitteln an ausgewählte Departamental- und Kommunalregierungen. Auch *comunidades étnicas* erhalten einen kleinen Anteil der Mittel.<sup>417</sup> 25 bis 30 Prozent gehen an einen Spar- und Stabilitätsfonds, der sich an internationalen Standards für Rohstofffonds orientiert. Weitere Fonds sind der Fonds für Wissenschaft und Technologie (10 Prozent) sowie der Pensionsfonds für Staatsangestellte (7 Prozent). Die restlichen Mittel gehen direkt an einen Friedensfonds (7 Prozent), an Verwaltungs- und Kontrollbehörden oder werden als direkte Zuweisungen verteilt (20 Prozent) (DNP 2019: 9ff.).<sup>418</sup>

Die Verwaltung der Fonds untersteht den *Órganos Colegiales de Administración y Decisión*<sup>419</sup> (OCAD) (ebd.: 5). Sie sollen die Veruntreuung von Finanzmitteln durch lokale Autoritäten verhindern. Die OCAD suchen gezielt Projekte aus, in die die Mittel fließen sollen. Dieser Umstellungsprozess führte zunächst zu Schwierigkeiten und einem Projektstau bei den lokalen Behörden, doch konnten diese über die Jahre beseitigt werden.<sup>420</sup> Trotz des komplexen Designs bestehen einige Probleme fort. So kommt es trotz aller institutionellen Vorkehrungen immer wieder zu Fällen von Korruption bei der Projektvergabe.<sup>421</sup> Auch der Fonds für Wissenschaft und Technologie erweist sich in der Praxis als relativ ineffektiv, Innovationsindikatoren zu verbessern, da bürokratische Hürden den effizienten Einsatz von Finanzmitteln oft verunmöglichen.<sup>422</sup>

---

<sup>416</sup> Allgemeines Förderabgabesystem

<sup>417</sup> vgl. Interview Maraña

<sup>418</sup> vgl. Interview Patzy

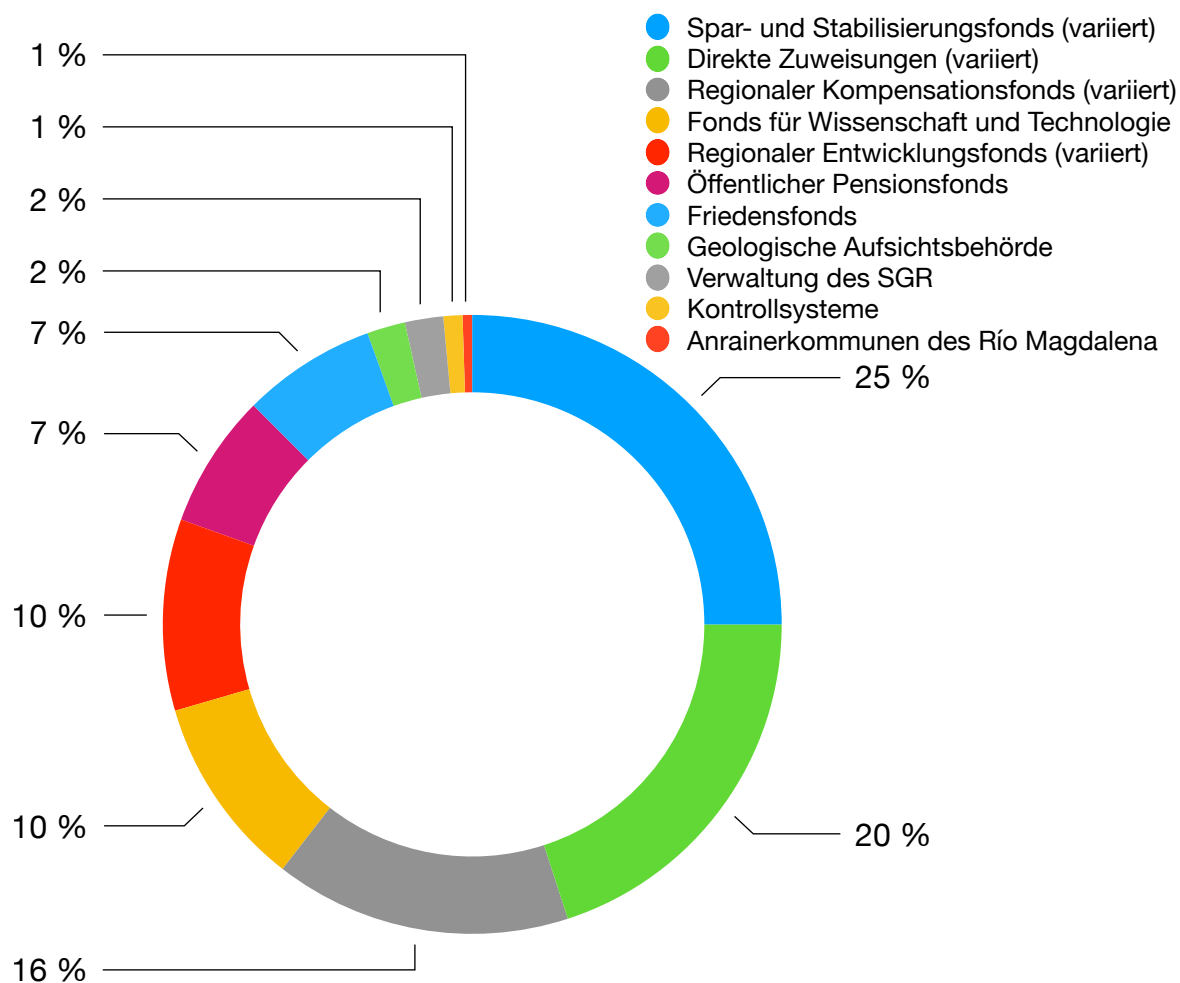
<sup>419</sup> Kollegiale Verwaltungs- und Entscheidungsorgane

<sup>420</sup> vgl. Interview Patzy

<sup>421</sup> vgl. Interview Patzy

<sup>422</sup> vgl. Interview Rudas

Grafik 26: Verteilungsschlüssel der Förderabgabe in Kolumbien



Quelle: DNP 2019: 9ff.

Die Einführung des SGR<sup>423</sup> im Jahr 2012 führte zu großem Widerstand von Seiten der Kommunen und Departamentos in Bergbauregionen, die nun die Förderabgabe mit anderen subnationalen Entitäten teilen mussten.<sup>424</sup> Außerdem hatten lokale staatliche Akteure in Bergbauregionen nun deutlich weniger Mittel, über die sie frei verfügen konnten. Daraus

<sup>423</sup> 2021 (außerhalb des Untersuchungszeitraums) ist eine Reform des SGR in Kraft getreten, die auf eine Effizienzsteigerung der Vergabeverfahren abzielt und subnationalen Verwaltungen in Bergbauregionen deutlich mehr Mittel zuschreibt (vgl. Viale 2020)

<sup>424</sup> vgl. Interview Galvis

ergab sich fortan ein geringerer Anreiz für sie, Bergbau auf ihrem Gebiet zuzulassen.<sup>425</sup> In der Praxis unterscheidet sich die Verwaltung der Finanzmittel innerhalb der Departamentos stark. Während manche Departamentos die Mittel laut den Kontrollen des DNP durchaus gut einsetzen, herrscht andernorts Korruption und Verschwendung.<sup>426</sup> Anstatt durch die Dezentralisierung von Finanzmitteln der Korruption vorzubeugen, wurde die Korruption so lediglich verteilt.<sup>427</sup> Zu den Negativbeispielen gehört etwa das im Fallbeispiel betrachtete Departamento La Guajira (Amézquita 2014: 55f.). Dabei spricht Amézquita (2014) von einem „lokalen Ressourcenfluch“:

„Diejenigen Territorialeinheiten, die einen relativ starken Industrie- oder Agrarsektor haben, widerstehen diesem Phänomen besser, als diejenigen, die keinen oder vergleichsweise schwache haben.“<sup>428</sup> (Amézquita 2014: 56)

Die Förderabgaben, die aus dem Verteilungsschlüssel bei den Kommunen landen, haben dementsprechend auch nur in manchen Gebieten einen positiven Effekt auf die lokale Entwicklung. In vielen Fällen dienen sie lediglich der Finanzierung zur Aufrechterhaltung von Infrastruktur, während sich langfristige Effekte, wie etwa eine gesteigerte Produktivität, verbesserte Lebensstandardsindikationen oder eine diversifizierte Wirtschaft nicht einstellen.<sup>429</sup> Gleichzeitig kommt es zum Aufbau bzw. zur Intensivierung klientelistischer Strukturen. Um dem entgegenzuwirken, fehlt es den lokalen staatlichen Akteuren nicht nur an Willen, sondern auch an Fachkompetenz. Laura Galvis von GDIAM schildert die Problematik:

---

<sup>425</sup> Interview Fierro: „Später ist ihnen aufgefallen, dass dieses System dazu führt, dass die lokalen Autoritäten sich zu Gegnern des Bergbaus entwickeln, denn ihnen bleiben nur die Probleme, aber nicht das Geld.“ / *[L]uego se han dado cuenta que [ese sistema] hace que los gobernantes locales se convierten en enemigos [de la minería] porque solo se quedan con los problemas, pero no con el dinero.*; vgl. Interview Rudas

<sup>426</sup> Interview Galvis: „Es gibt emblematische Fälle, in denen die Förderabgabe für den Bau von Spas verwendet wurde.“ / *Hay casos emblemáticos en Colombia donde las regalías son ejecutados en spas.*; vgl. Interview Rudas

<sup>427</sup> vgl. Interview Rudas

<sup>428</sup> *[A]quellos entes territoriales que tienen un relativamente fuerte sector industrial o agro industrial, resistirán mejor el fenómeno que aquellos que no lo tienen o son comparativamente más débiles.*

<sup>429</sup> vgl. Interview Patzy

„Das System existiert, und wenn du es siehst, [...] ist es wunderbar, es hat kommunale Subsysteme, wo du theoretisch deine Projekte präsentierst [...], damit sie dir die Mittel geben, um sie auszuführen. Das Problem ist, dass das in der Realität aufgrund von Korruption, Unwissenheit, schlechter Praxis nicht so geschieht. Es gibt viele institutionelle Schwächen. Die Kommunen sind nicht vorbereitet, denn der [kommunale] Planungssekretär hat nicht die geringste Idee davon, wie man plant.“<sup>430</sup> (Interview Galvis)

Nicht nur die mangelnde Expertise auf kommunaler Ebene ist ein Problem. Häufig scheitern Projekte an Vertragspartnern, die ihre Arbeit nicht erfüllen, wogegen allerdings nicht genügend Sanktionsmechanismen bestehen. Die Gründe dafür liegen mitunter in individuellen Fällen von Korruption oder in der Einflussnahme bewaffneter nicht-staatlicher Akteure auf das Vergabeverfahren (vgl. Le Billon et al. 2020: 7).<sup>431</sup>

Tabelle 21: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien – Lokale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Lokale Gewinner:innen</b> <b>Fachkräfte,</b> <b>Kleinunternehmen</b>	lokale Wirtschaftsdynamiken	Profitieren von klientelistischen Beziehungen  erfolgreiche Anpassung an neue ökonomische Umstände  Forderung nach größerer Beteiligung an Rohstoffrenten	Profitmaximierung
<b>Lokale Verlierer:innen</b> <b>Kleinbäuer:innen,</b> <b>Beschäftigte in der Landwirtschaft,</b> <b>informelle Bergleute</b>	lokale Wirtschaftsdynamiken	wirtschaftliche Umorientierung/ Aufgabe alter Wirtschaftsformen  Migration  Suche nach Alternativen für die lokale Wirtschaft	Profitmaximierung  Subsistenz

<sup>430</sup> *El sistema existe y si tu lo ves [...] es una maravilla, tiene estos subsistemas municipales donde tú presentas proyectos [...] en teoría para que te dan los recursos para ejecutarlos. El problema es que eso no pasa de verdad en la realidad por corrupción, por desconocimiento, por mala praxis, porque hay mucha debilidad institucional, los municipios no están preparados, porque el secretario de planeación no tiene ni idea de que hay dar planeación.*

<sup>431</sup> vgl. Interview Pardo

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Illegaler Bergbau – Guerilla, Paramilitärs, Drogenkartelle, unabhängige illegale Bergleute</b>	Schattenökonomie	Goldschmuggel  Verbindung mit anderen illegalen Ökonomien  Verteidigung ökonomischer Interessen mit Gewalt	Profitmaximierung
<b>Bergbau-unternehmen</b>	staatlich vorgeschriebene Sozialprogramme  <i>Obras por Impuestos</i>	begrenzte CSR-Programme (Investieren in Sozialfonds/ lokale Entwicklung)  Klientelbeziehungen zu lokalen Autoritäten  Investieren in lokale Infrastruktur ( <i>Obras por Impuestos</i> seit 2017)	Profitmaximierung
<b>Staat Subnationale Verwaltungen – Regional-, Provinz- und Kommunal-regierungen</b>	SGR  Kompetenz-beschränkungen	begrenztes Profitieren von Transferleistungen  Korruption bei Projektvergabe  Probleme bei der Verwaltung von Finanzmitteln	Maximierung von politischem und ökonomischem Profit

### Konklusion

Die Ausbeutung und Ausfuhr von fossilen Energieträgern nimmt in Kolumbiens Ökonomie eine wichtige Rolle ein: Erdöl und Steinkohle agieren als „Lokomotiven“<sup>432</sup> der Wirtschaft und sorgten während der Rohstoff-Hochpreisphase für starkes Wachstum. Der Nutzen dieses Modells wirkt sich aber territorial ungleich aus: In erster Linie profitieren die urbanen Zentren. Ländliche Gebiete, gerade in den peripheren Departamentos, bleiben ökonomisch abgehängt. Trotz einer Tendenz zur Stagnation in den letzten Jahren, fördern staatliche Akteure den Bergbausektor weiterhin. Durch Steuervorteile, die bisweilen gar in negativen Staatsbilanzen münden, aber auch aktive Anwerbepraktiken, sollen Investitionen in den Sektor gelangen. Diese Strategie ist Folge der Verankerung neoliberaler technokratischer Normen unter den staatlichen Akteuren. Ergänzt wird sie durch den Druck nationaler ökonomischer Eliten, aber auch Akteuren illegaler Schattenökonomien, die insbesondere am Goldbergbau beteiligt sind.

<sup>432</sup> In Anlehnung an die Bezeichnung durch Präsident Juan Manuel Santos (vgl. Ponce Muriel 2012; siehe 5.2.2.4).

Auf lokaler Ebene ist zu beobachten, dass sich der Bergbau ökonomisch kaum positiv auf sein Umfeld auswirkt. Vielmehr drohen Gefahren durch lokale holländische Krankheiten oder lokale Ressourcenflüchte. Verpflichtende, unternehmensgeleitete Sozialprogramme sowie eine staatlich koordinierte Verteilung der Rohstoffrenten an subnationale Verwaltungen erwiesen sich bislang als ungeeignet, um diesen Effekten entgegenzuwirken. Etablierte Praktiken der Korruption und Ressourcenverschwendung konnten nicht beendet werden. Stattdessen wurden Anreize für lokale, staatliche Akteure reduziert, eine Expansion des Bergbaus zu unterstützen. Nichtsdestotrotz gelingt es staatlichen Akteuren, durch die strenge Regulierung sowohl unternehmensgeleiteter als auch staatlicher, lokaler Entwicklungsprogramme Verteilungskonflikte über die Rohstoffrente zu verhindern. Diese finden wiederum zwischen Akteuren des formellen und informellen Bergbaus statt. Letztere bestehen dabei einerseits aus Verteidiger:innen traditioneller subsistenzwirtschaftlicher Aktivitäten, andererseits aus Akteuren illegaler Ökonomien, die den Bergbau als Alternative zum Drogenhandel betrachten. Dementsprechend drohen gerade Verteilungskämpfe mit illegalen Bergleuten besonders konfliktiv ausgetragen zu werden.

### 6.2.3 Vergleich der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Akteursanalyse erfolgt nun die zusammenfassende Untersuchung und damit einhergehend der Vergleich zwischen der polit-ökonomischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien – zunächst unter dem Gesichtspunkt der Akteur-Institutionen-Dynamiken, danach im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Konfliktkonstellationen.

Auf makroökonomischer Ebene zeigen sich viele Parallelen zwischen beiden Ländern: Sowohl Peru als auch Kolumbien profitierten vom Superzyklus der Rohstoffpreise. Das Wachstum ergab sich vor allem aus erhöhten ausländischen Direktinvestitionen, die auf ein liberales Wirtschaftssystem trafen und so zu einer immensen Steigerung und Ausweitung der Extraktion führten. Doch nicht alle ziehen ökonomisch Nutzen aus diesem Modell: Vor allem Wirtschaftseliten, aber auch den urbanen Mittelschichten kommen die Vorteile des Wachstums zugute. Staatliche Akteure in Peru und Kolumbien erfreuen sich in Hochpreisphasen an

erhöhten Steuereinnahmen. Dennoch versuchen sie nicht, die Rentenabschöpfung durch den Staat und damit ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Stattdessen agieren die staatlichen Akteure gemäß neoliberal-technokratischen Normen: Sie besteuern den Rohstoffsektor unter dem regionalen Durchschnittsniveau, da sie sich daraus einen Standortvorteil im weltweiten Wettbewerb des Ressourcenhandels erhoffen.

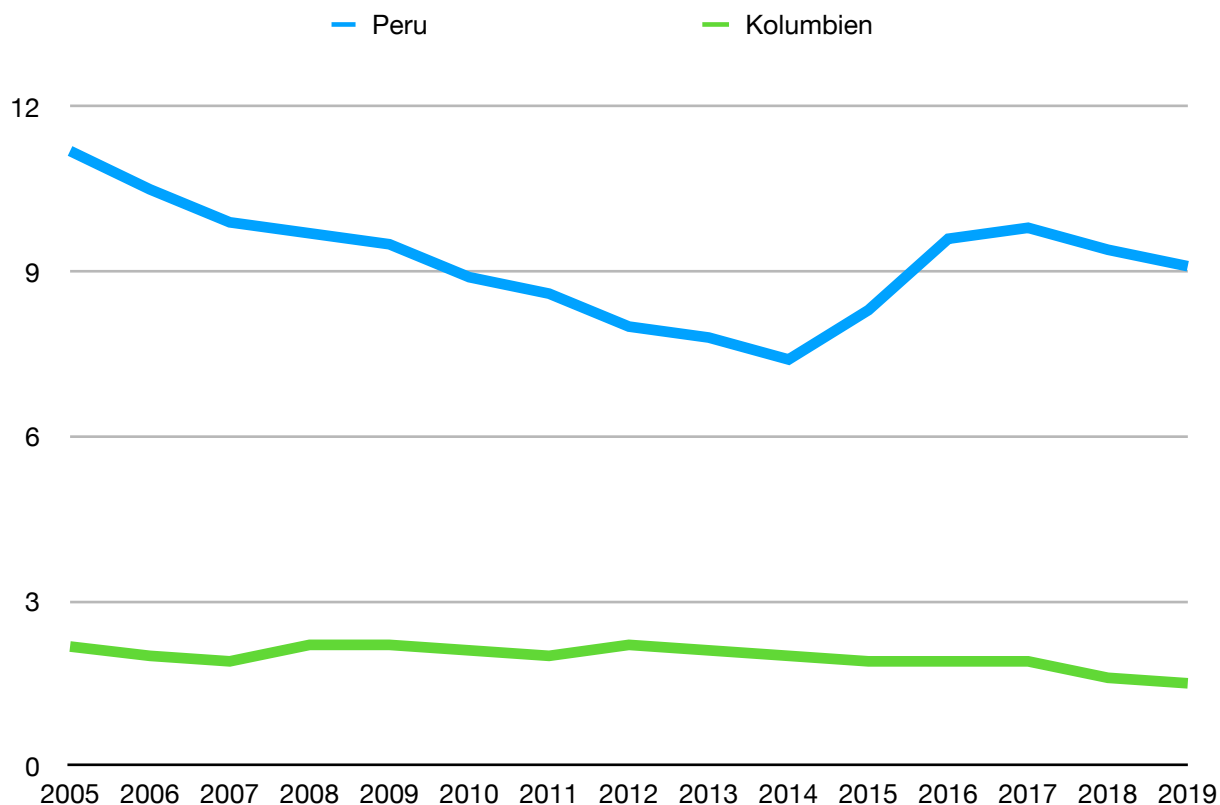
Was die Bedeutung des Bergbaus im Konkreten für die jeweiligen Ökonomien betrifft, gibt es Unterschiede: Während in Peru der Bergbau die eindeutig dominierende Rohstoffindustrie ist, steht der Bergbau in Kolumbien im Schatten der Erdölförderung. Dort erzielt der Staat große Einnahmen durch seine staatliche Erdölförderung. Auch im Bergbau fördert Kolumbien größtenteils Brennstoffe in Form von Kohle, während Peru Metalle extrahiert. Somit droht dem kolumbianischen Modell mit der Energiewende ein absehbares Ende seiner Rohstoffförderung, während das Nachbarland Peru mit seinen Metallen – allen voran Kupfer – mit einer künftig weiterhin starken Nachfrage auf dem Weltmarkt rechnen kann. In diesem Sinne versucht auch Kolumbien, seinen Metallbergbau auszuweiten.<sup>433</sup>

Auf der lokalen Ebene stellen sich die staatlichen Verteilungssysteme der Rohstoffrente höchst unterschiedlich dar. In Peru wird ein weitaus höherer Anteil der Rohstoffabgaben an die subnationalen Verwaltungsebenen verteilt: Die gesamte Förderabgabe sowie 50 Prozent der Unternehmenssteuer des Bergbausektors gehen direkt an die Regional-, Provinz- und Kommunalregierungen. In Kolumbien wird lediglich die Förderabgabe aufgeschlüsselt und fließt in gezielte Fonds oder im Vornherein bestimmte Entwicklungsprojekte. Nichtsdestotrotz scheitern beide Modelle daran, vor Ort in den Bergbauzonen lokale Entwicklung zu generieren. Zwar lässt sich eine rein monetäre Verbesserung der ökonomischen Situation für Teile der Bevölkerung feststellen, diese wird meist jedoch durch sozio-kulturelle Entwurzelung oder negative Umweltfolgen nivelliert. Neben ausgewählten Gewinner:innen dieser Dynamik entstehen viele wirtschaftliche Verlierer:innen.

---

<sup>433</sup> vgl. Interview Zamora

Grafik 27: Anteil des Bergbausektors am BIP (Prozent) – Peru /Kolumbien



Daten: MINEM 2020b; DANE 2022 – eigene Berechnung

Die ökonomische Bedeutung des Rohstoffsektors für die Volkswirtschaften Perus und Kolumbiens sowie der Mangel an Alternativen, gerade in den Extraktionszonen, führen zu einer starken Konkurrenzsituation unter den Akteuren (vgl. Herrera 2017 167). Verteilungsmechanismen, die mehrere Akteure an der Rohstoffrente teilhaben lassen, sollen dabei Konflikten vorbeugen. Nichtsdestotrotz können gerade diese auch das Gegenteil bewirken: In Peru provoziert die Rentenverteilung über den *canon minero* intensivere bzw. neuartige Konflikte. Die Beteiligung an der Rohstoffrente schafft für lokale Bevölkerungen paradoxerweise Anreize, höhere oder frühere Auszahlungen durch Proteste einzufordern. In Kolumbien wird dieses Problem umgangen, indem die Rohstoffrente über den SGR vermittelt weitergereicht wird und zentralstaatliche Akteure im Gegensatz zu Peru nur begrenzten Einfluss auf den Verteilungsmechanismus haben. Dafür nimmt die Zentralregierung mitunter eine abwehrende Haltung lokaler staatlicher Akteure in Kauf, die kaum finanziell von Bergbauprojekten profitieren. Ähnliche Dynamiken existieren im Bereich der unternehmensgeführten Entwicklungs- und Sozialprogramme: Im peruanischen Bergbau sind aufwändige CSR-Strategien sowie Ansätze zur Gewinnbeteiligung lokaler Bevölkerungen seit

den frühen 2000er-Jahren Gang und Gäbe. Dabei scheitern auch solche Instrumente daran, Konflikte zu entschärfen. Innerhalb stark klientelistischer Beziehungen zwischen Bergbauunternehmen und Minenanwohner:innen entwickeln sie sich zu Verhandlungsgegenständen. Das bedeutet für die lokale Bevölkerung: Mehr Protest führt zu mehr finanzieller Beteiligung. Der kolumbianische Bergbau blieb hingegen bei Aufgaben der lokalen Entwicklung bislang weitestgehend außen vor. Erst seit Kurzem sind hier Bergbauunternehmen dazu angehalten, Sozialprogramme aufzusetzen. Diese sind im Umfang kleiner als die peruanischen Äquivalente und stärker reguliert, wodurch sie sich weniger zum Konfliktgegenstand eignen.

Doch Verteilungskonflikte über die Rohstoffrente bleiben im kolumbianischen Kontext nicht ganz aus: Hier muss die Verknüpfung illegaler Ökonomien mit dem Bergbau hervorgehoben werden. In Kolumbien operieren mehrere Akteure des formellen, informellen und illegalen Bergbaus in denselben Territorien und konkurrieren dementsprechend um dieselben Rohstoffe. Illegale Ökonomien gehen dabei immer mit einer Präsenz parastaatlicher Gewaltakteure einher, die sich gegenüber Gegner:innen zur Wehr setzen. Somit werden gezielte Attacken gegen Umweltschützer:innen, lokale Autoritäten und *comunidades étnicas* zu einer Praxis der Verteidigung eigener ökonomischer Interessen.

### 6.3. Die Ökologische Dimension des Bergbaus

Es wurde gezeigt, dass der Bergbau in den Volkswirtschaften Perus und Kolumbiens eine wichtige Rolle einnimmt. Dennoch ist die Bedeutung für die Restwirtschaft – national und lokal – sowie die Staatskasse weitaus geringer als meist dargestellt. Die bedingungslose Förderung des Sektors durch staatliche Akteure kann somit nicht durch Nutzenmaximierung, sondern vor allem durch neoliberal-technokratische Normen erklärt werden.

In der ökologischen Dimension des Bergbaus werden im Folgenden diejenigen Akteure und Institutionen analysiert, die die gesellschaftlichen Naturverhältnisse im Kontext extraktiver Aktivitäten gestalten, und wie sich daraus Konflikte generieren. Wie in den vorangegangenen Kapiteln wird hier ebenfalls zwischen der nationalen und lokalen Ebene unterschieden. Auf der nationalen Ebene werden allgemeine gesetzliche Regelungen bezüglich Natur und natürlicher Rohstoffe sowie die in den Umweltschutz, also die praktische Naturregulierung involvierten Akteure, betrachtet. Auf der lokalen Ebene untersucht das Kapitel die praktische Durchsetzung der formellen Standards und faktische umweltliche Beeinträchtigungen, die sich aus dem Bergbau ergeben. Dabei werden auch die Pluralität von Naturverhältnissen und die Reaktionen der unterschiedlichen Akteure berücksichtigt.

#### 6.3.1 Die Ökologische Dimension des Bergbaus in Peru: Zwischen Prekarität und Innovation

Staatlich regulierter Umweltschutz befand sich in Peru bis vor kurzem immer noch in einer ‚Aufbauphase‘, in der während der Boom-Jahre neue formelle Institutionen mit Präsenz im gesamten nationalstaatlichen Territorium etabliert wurden (siehe 5.3.1). Die zuständigen Umweltschutzakteure erscheinen dabei weiterhin unzulänglich für eine effektive Umweltregulierung vorbereitet. Dabei finden einerseits Lernprozesse statt, andererseits kommt es zu Widerstand gegen strengere Regeln.

### 6.3.1.1 Nationale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru: Zentralisierung des Umweltschutzes

Auf der nationalen Ebene genießen staatliche Umweltschutzorgane einen geringen Stellenwert und kooperieren nur begrenzt mit anderen staatlichen Akteuren. Vielmehr kommt es zu Interessenkonflikten, bei denen Erstere unterliegen. Daraus resultiert, wie sich zeigen soll, eine allgemeine Unterordnung von Umweltbelangen unter neoliberal-technokratische Normen.

Natürliche Ressourcen (in der Praxis gemeint: Bodenschätze) sind verfassungsrechtlich Eigentum der peruanischen Nation (Art. 66). So ist der demokratisch verfasste Staat Verwalter der Natur und zu deren „nachhaltiger Nutzung“ verpflichtet (Art. 67). Bei Verstößen gegen diese Rechte können peruanische Bürger:innen – zumindest formell – gerichtlich klagen (Art. 200). Geht der Verstoß vom Staat selbst aus, existiert das Instrument der Rechtsschutzklage *acción de amparo*. Zudem können Informationen vom Staat eingeklagt werden (*acción de habeas data*). Wenn der Staat seinen Pflichten zur Umweltregulierung nicht nachkommt, existiert die Möglichkeit der *acción de cumplimiento* zur Geltendmachung der „Rechtserfüllung“ (vgl. Ninio 1999: 414f.). In der Praxis führen diese Klageinstrumente allerdings selten zum Erfolg.

Für den Umweltschutz ist das Umweltministerium zuständig. Ihm obliegt die Planung der Naturnutzung sowie deren Schutz (Pulgar-Vidal 2008: 92). Das Ministerium ist in das Vizeministerium für Umweltverwaltung und das Vizeministerium für die strategische Entwicklung der Natürlichen Ressourcen unterteilt (MINAM 2022). Das Umweltministerium gilt als schwach im Vergleich zu den „produktiven Ministerien“ (Merino 2020: 4) – dem Bergbau- und dem Agrarministerium – und den eigentlichen Planungs- und Entwicklungsorganismen – dem Wirtschafts- und Finanzministerium sowie dem Ministerrat. Wie in 6.1.1.1 dargestellt werden alle Ministerien weitgehend von technokratischen Beamt:innen-Eliten gelenkt. Nichtsdestotrotz erscheint ihr Einfluss auf die Ausrichtung der Regierungspolitik unterschiedlich stark. Technokratische Eliten im Umweltministerium haben im Gegensatz zu den Eliten in den dominanten Ministerien kaum Entscheidungsmacht (ebd.: 8). Das liegt unter anderem daran, dass Umweltschutz von der technokratischen Elite nicht als Teil von staatlicher und ökonomischer ‚Entwicklung‘ begriffen wird, sondern als gesondertes

Problem.<sup>434</sup> Auf die staatlichen Akteure wirkt zudem der Einfluss wirtschaftlicher Eliten, die über informelle Verbindungen zu Entscheidungsträger:innen verfügen (vgl. ebd.). So findet bei der strategischen Ausrichtung der staatlichen Politik einer nach eigenen Angaben „nachhaltigen Entwicklung“ kaum Kooperation zwischen den Ministerien statt (Pulgar-Vidal 2008: 92). Stattdessen wird die Strategie des Umweltministeriums den in 6.1.1.1 und 6.2.1.1 beschriebenen neoliberal-technokratischen Normen, die die Anwerbung von Privatinvestitionen in den extraktiven Sektoren priorisieren, untergeordnet. Folglich zeigt sich die staatlich geregelte Investitionspolitik in der Praxis tatsächlich als wenig ökologisch nachhaltig (Glave & Barrantes 2010: 124). Verdeutlicht wird diese Position in einem Zitat des ersten peruanischen Umweltministers, Antonio Brack:

*„Peru was, is, and will be a mining country. To say otherwise is an illusion.“*

(Li 2015: 1)

Bergbaukonzerne erhalten vom Staat Konzessionen für den Abbau natürlicher Rohstoffe. Die Konzessionen bestimmen die Art und Weise, in der die Nutzung der Rohstoffe erfolgt (Glave & Barrantes 2010: 111). Sie werden vom INGEMMET (siehe 5.2.1.2) erteilt, das dem Bergbauministerium untersteht. Bevor die Naturausbeutung beginnt, müssen die Bergbaukonzerne eine EIA (siehe 5.3.1.3 ; detailliert: 6.3.1.2) durchführen. Diese werden von privaten Dienstleistern erstellt und vom SENACE (siehe 5.3.1.4) überprüft, dessen Kapazitäten jedoch für eine sorgfältige Überprüfung der Studien in der Praxis bislang kaum ausreichen (Orihuela & Paredes 2017: 112).

---

<sup>434</sup> Interview Silva: „[Das Entwicklungskonzept] validiert sich mit konventionellen ökonomischen Indikatoren, mit den Wachstumsraten oder der monetären Handelsbilanz [...]. Aber sie sehen nur einen Teil des Themas. Wenn du eine Perspektive hast, meine ist zum Beispiel die einer ökologischen Ökonomie, und neben monetären Werten biophysische oder kulturelle Fragen, auch politische berücksichtigst, da spielen andere Dimensionen in die Analyse mit rein [...]. Wenn du also [...] die anderen Dimensionen mit einbeziehst, um eine, sagen wir, integralere Vision von Entwicklung zu haben, dann ist die Bewertung des Wirtschaftsmodells nicht mehr so gut und man bekommt die Idee, dass diese Art der Entwicklung nicht die geeignete ist.“ / *Entonces es compatible con eso y se valida con indicadores económicos convencionales, con las tasas de crecimiento económico o la balanza comercial monetaria [...]. Pero que solamente están leyendo una parte del tema. Cuando tú tienes una perspectiva, por ejemplo, la mía es más de economía ecológica y además de valores monetarios, biofísicos y cuestiones de tipo cultural, político también, entonces entran otras dimensiones al análisis. [...] Entonces, cuando tú [...] introduces las otras dimensiones para tener una visión de desarrollo digamos más integral, la nota del modelo económico ya no es tan buena y empiezan las ideas de que esta forma de ver el desarrollo no es la forma que conviene.*

Das ausführende Organ des Staates, das die Einhaltung der gesetzlichen Umweltstandards im Bergbau überprüft und für die Kontrollen während der ganzen Projektlaufzeit einer Mine zuständig ist, ist der OEFA (siehe 5.3.1.4).<sup>435</sup> Seine Aufgaben beinhalten die Beobachtung industrieller Aktivitäten im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltstandards, deren ständige Überprüfung und schließlich die Sanktionierung im Falle eines Verstoßes (Aldana 2013: 336f.). Diese Aktivitäten betreffen neben dem Bergbau die produktive Industrie, Fischerei, Energiegewinnung, Transport, Tourismus sowie Erdöl- und Erdgasförderung. Eine Überwachung der Einhaltung von Umweltstandards bleibt nicht nur auf legale, formalisierte Aktivitäten beschränkt, sondern gilt auch für informelle Sektoren (ebd.: 334). Die in Lima basierte Behörde ist in ihrer Zuständigkeit in fünf geografische Zonen unterteilt und verfügt zudem über regionale Büros, wodurch ein ständiger Kontakt mit der Lokalbevölkerung hergestellt werden soll.<sup>436</sup> Die Arbeit des OEFA wurde allerdings erst verspätet in lokale territoriale Planungsprozesse integriert (Glave & Barrantes 2010: 124). Eine Übernahme aller Kontrollfunktionen durch die Behörde fand im Laufe der 2010er-Jahre schrittweise statt. Das lag unter anderem an der nur sehr langsam voranschreitenden Dezentralisierung der Behörde. Entwicklungsökonom José Carlos Orihuela führt dies auf Probleme bei der Konzeptualisierung des OEFA zurück:

„Man kreierte also den OEFA und [...] man denkt nicht daran, subnationale Kapazitäten zu schaffen. Wenn du den OEFA gestalten möchtest, [...] wie würdest du ihn dir überlegen? Wie würdest du einen OEFA Peru gründen? Da fange ich doch mit einem großen Büro in Cajamarca an, einem großen in Arequipa, einem großen in Cusco, einem großen im Osten, was weiß ich. Denn die Konflikte sind überall verteilt. Das ist doch halbwegs offensichtlich, nicht wahr? Aber nein. Alles wird in Lima aufgebaut und man braucht zwei, drei Jahre bis man anfängt. Warum macht man es so? Es ist die Kultur, es ist so, weil Peru zentralisiert ist, obwohl nirgends geschrieben steht, dass das es so sein muss.“<sup>437</sup> (Interview Orihuela)

---

<sup>435</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén

<sup>436</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén

<sup>437</sup> *Entonces se crea OEFA y [...] simplemente no se piensa en crear capacidad sub-nacional. O sea si quieres crear el OEFA, [...] ¿cómo lo pensarías tú? ¿Cómo empiezas a crear un OEFA Perú? Empiezo uno grande en Cajamarca, uno grande en Arequipa, uno grande en Cusco, uno grande en el oriente, no sé. Porque los conflictos están pues por todos lados. Es como medio obvio, ¿no? Pero no. Todo se crea en Lima y te demoras dos, tres años en empezar. ¿Por qué de modo así? Pues es por cultura, es porque Perú es centralizado, que no está escrito en ninguna ley que tiene que ser así.*

Neben dem OEFA, der die allgemeine Umweltregulierung übernimmt, existiert die *Autoridad Nacional del Agua*<sup>438</sup> (ANA), die für die Überprüfung der Wasserqualität zuständig ist. Beide Behörden unterstehen unmittelbar dem Umweltministerium (MINAM 2022). Wie der OEFA besitzt auch die ANA regionale und sogar lokale Büros in bestimmten sensiblen Wasserzonen. Diese Büros auf subnationaler Ebene verfügen allerdings über keinerlei Autonomie und agieren lediglich als ausübende Organe der Zentrale in Lima (Godfrid et al. 2020: 32). Beide Umweltbehörden verfügen zudem über spezialisierte Büros für soziale Konflikte. Kritiker:innen sehen hierin allerdings weniger eine wirkliche Lösungsorientierung der Behörden als vielmehr eine Form der Verwaltung von Konflikten.<sup>439</sup>

Sowohl Weltbank als auch nationale Gesellschaften der Entwicklungszusammenarbeit fördern die Verbesserung der staatlichen Umweltbehörden (vgl. Paredes & De la Puente 2017). Das geschieht einerseits durch direkte Consulting-Aufträge, andererseits durch die Umweltstandards bei der Kreditvergabe, wie etwa Finanzierungen von Bergbauprojekten durch die IFC.<sup>440</sup> Dabei orientiert sich die Entwicklungsarbeit an internationalen Abkommen wie den nachhaltigen Entwicklungszielen der UN. Doch auch auf regionaler Ebene, im Rahmen der Andengemeinschaft, bestehen bereits länger Verträge zum Schutz der Umwelt und der Artenvielfalt (Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 59). Internationale Initiativen seitens der Bergbauindustrie wie die in 6.1.1.1 beschriebene EITI führen zu einer Etablierung ‚freiwilliger‘ Umweltstandards, um das globale Ansehen des Sektors zu verbessern. Bei diesen Bemühungen geht es allerdings vorrangig um eine ‚technische‘ Verbesserung des Umweltschutzes und weniger um das Adressieren struktureller Probleme.

Ein seltenes Beispiel von gelungener Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und staatlichen Akteuren auf internationaler Ebene gab es in diesem Kontext bei den Vorverhandlungen des Escazú-Abkommens (siehe 6.1.1.1). Über die sogenannte *Access Initiative* vernetzten sich peruanische mit internationalen NGOs. Die dort geleistete Vorarbeit und der koordinierte Druck auf die Regierungen der Region nach mehr Transparenz in der Umweltregulierung mündeten schließlich in der Ausarbeitung des Escazú-Abkommens (Madrigal Cordero 2021:

---

<sup>438</sup> Nationale Wasserbehörde

<sup>439</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén

<sup>440</sup> vgl. Interview L. Benavides

286f.). Umso deutlicher erscheint demgegenüber die Dominanz neoliberal-technokratischer Normen im Parlament, das bislang durch seinen Widerstand die Ratifizierung des Abkommens verhindert hat (siehe 6.1.1.1).

Auf der nationalen Ebene bieten sowohl peruanische als auch internationale NGOs alternative Umweltstudien und Messungen von Schadstoffen an und bilden damit ein Korrektiv gegenüber den staatlichen Akteuren (detailliert in 6.3.1.2). Dabei beziehen sie sich nicht auf abstrakte Ideale, sondern die geltenden Umweltstandards und verfassungsrechtlich garantierten Rechte.<sup>441</sup> In Peru sind diese zivilgesellschaftlichen Akteure im Umweltbereich besonders aktiv – betrachtet man den regionalen Vergleich (vgl. Ninio 1999: 427). Dabei zeigen die Beispiele bestimmter Departamentos durchaus eine erfolgreiche Kooperation zwischen NGOs und lokalen staatlichen Akteuren, die zu einer allgemeinen Verbesserung der Umweltregulierung in der Praxis führt (Augusto et al. 2017).

Tabelle 22: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Peru – Nationale Ebene

<b>Akteure</b>	<b>Institutionen</b>	<b>Praktiken</b>	<b>Normen</b>
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Umweltministerium</b>	Verfassung/Staat als Verwalter der natürlichen Ressourcen	Planung Naturnutzung und -schutz  mangelnde Kooperation zwischen Ministerien	technokratisches Verwalten der natürlichen Ressourcen (im Sinne ökonomischer Entwicklung)
<b>Staat nationale Umweltbehörden (OEFA, ANA)</b>	Verfassung/Staat als Verwalter der natürlichen Ressourcen  Umweltgesetzgebung	Überwachung von Umweltstandards  langsam voranschreitende Dezentralisierung (regionale Büros)	Verwalten der natürlichen Ressourcen
<b>Internationale Organisationen (Weltbank, nationale Entwicklungsgesellschaften, Andengemeinschaft)</b>	internationale Abkommen (bi-/multilateral)  nachhaltige Entwicklungsziele der UN	Unterstützung der technischen Verbesserung der Umweltregulierung	Verwalten der natürlichen Ressourcen
<b>Zivilgesellschaft Nationale Umwelt-NGOs</b>	Verfassung  Umweltgesetzgebung	Durchführung alternativer Umweltstudien  Schadstoffmessungen	gesetzlich verankerte Nachhaltigkeitsziele

<sup>441</sup> vgl. Interview Jahncke

### 6.3.1.2 Lokale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru: Technifizierung der Diskurse

Umweltschutzakteure werden auf der nationalen Ebene durch technokratische Eliten marginalisiert. Zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem Umwelt-NGOs, sind dabei bemüht, ein Gegengewicht aufzubauen. Noch deutlicher wird dieser Gegensatz auf der lokalen Ebene. Hier sollen gesellschaftliche Naturverhältnisse in spezifischen Kontexten analysiert werden. Wie in den vorangegangenen Kapiteln werden auch hier die zwei bereits präsentierten Konfliktbeispiele mit Hinblick auf die ökologische Dimension exemplarisch beleuchtet. Naturverhältnisse beinhalten in diesem Kontext formelle, staatlich regulierte Umweltstandards, aber auch praktische und normative Beziehungen zwischen Mensch und Natur.

#### *Fall Yanacocha/Conga*

Im Fall der Mine Yanacocha und ihren geplanten Erweiterungen spielte der Zugang zu Wasser eine entscheidende Rolle. Dabei wichen die von Staat und Unternehmen portraitierten Szenarien deutlich von den durch die Bevölkerung wahrgenommenen und befürchteten Umweltschäden ab.

Der Name der Mine stammt von einer gleichnamigen Lagune, die sich am Ort des heutigen Tagebaus befand. Yanacocha ist Quechua und bedeutet „Schwarzer See“ (Li 2015: 84). Die Mine befindet sich in der *Jalca-Zone* (siehe 6.2.1.2), wo Gräser und Polsterpflanzen wachsen und wo lange Trockenphasen herrschen. In der intensiven Regenzeit erholen sich die lokalen Wasserreserven (ebd.: 80). Die Mine wurde seit ihrem Aufbau Anfang der 1990er-Jahre dafür kritisiert, dass sie das Wasser von Lagunen aufbraucht, die zuvor der lokalen Bevölkerung als Wasserquelle gedient hatten. Früh versuchte man deshalb von Seiten Yanacochas, mit Informationskampagnen die Bevölkerung über Umweltfragen aufzuklären und von der Sicherheit der Mine zu überzeugen (ebd.: 75). Doch mit dem Beginn der Bergbauaktivitäten 1993 mehrten sich die Beschwerden der Anwohner:innen über die Wasserqualität. Da das Projekt von der Weltbanktochter IFC mitfinanziert worden war, schaltete man das 1999 gegründete Büro des *Compliance Advisor Ombudsman* (CAO) ein. Es hat seinen Sitz in Washington D.C. und überwacht alle Projekte, die durch die IFC oder Schwesterfirmen finanziert werden. Auf Initiative des CAO rief man in Cajamarca einen runden Tisch ins Leben, der eine unabhängige Studie der Wasserqualität durch eine US-amerikanische Firma

durchführen sollte. Eine regionale Umweltbehörde oder eine regionale Dependence nationaler Kontrollorgane existierte zu diesem Zeitpunkt nicht (Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 111). 2003 wurde der Bericht vorgelegt. Die Studie kam zu dem Schluss, dass Wasser und Luftqualität an „manchen Orten“ und zu „manchen Zeitpunkten“ beeinträchtigt und Grenzwerte überschritten würden (Li 2015: 93). Die gesetzlichen Grenzwerte der peruanischen Behörden lagen dabei bereits weit über den von der WHO empfohlenen Mengen (Arana 2006: 4). Man stellte außerdem fest, dass sich durch die Beseitigung der Vegetation Versickerungsprozesse verschlechterten, wodurch die Böden weniger Niederschlag aufnahmen. Der floss stattdessen in Gewässer, die Erosionsprozesse beschleunigten. Dem Bericht zufolge bestand aber weder Gefahr für Menschen, noch für Viehhaltung und Landwirtschaft. Dennoch wurde ein partizipatives Monitoring-Programm aufgelegt, an dem bis heute Vertreter:innen von Yanacocha, den lokalen Wasserwerken sowie der Bevölkerung teilnehmen können (Li 2015: 92f.). Die Ergebnisse der Proben, die ein Labor in Lima auswertet, werden veröffentlicht – wenn die Mitglieder des runden Tisch alle dafür stimmen. Das führte allerdings bereits zu Nicht-Veröffentlichungen, denn das Bergbauunternehmen blockiert immer wieder die Veröffentlichung unliebsamer Ergebnisse (ebd.: 95). Durch die Veto-Funktion des runden Tisches wird das Monitoring-Programm entscheidend geschwächt. Dementsprechend herrscht in der Bevölkerung Misstrauen gegenüber dem runden Tisch, auch und gerade weil lokale Kleinbäuer:innen negative Veränderungen der Wasserqualität wahrnehmen. Der CAO wies solche allerdings immer wieder zurück (ebd.: 103).

Yanacocha benutzt Natriumcyanidlösungen, um das Golderz im Laugungsprozess aus dem Stein zu lösen, obwohl dieses Verfahren in Teilen der Industrie verrufen ist (ebd.: 83). Trotz Wiederaufbereitung der Lösung besteht die Möglichkeit eines Unfalls, mithin ein großes Risiko für Mensch und Natur im Umfeld der Mine (ebd.: 87). Öfter kam es zu Zwischenfällen, bei denen in Fischzuchten der Region tausende Fische aufgrund eines schlagartigen Anstiegs der Wasserkontamination verendeten (Arana 2006: 5). Neben den offiziellen Wasser-Monitorings durch den runden Tisch, führen auch NGOs regelmäßig Monitorings durch. Dabei werden Anwohner:innen der Mine von diesen geschult, pH-Werte aus dem Wasser zu entnehmen. Dies dient zum einen der besseren Kontrolle, zum anderen der Ermächtigung der Bevölkerung.<sup>442</sup> Gleichzeitig sind solche Kontrollen sehr angreifbar, da sie nicht durch technische Expert:innen durchgeführt werden.

---

<sup>442</sup> vgl. Interview Villanueva

Die für 2004 geplante Expansion Cerro Quilish war nach den Erfahrungen mit Yanacocha von Anfang an umstritten. In der Kosmovision der anwohnenden Kleinbäuer:innen-Gemeinden ist ein Berg, in diesem Fall der Cerro Quilish, ein eigenes Subjekt, ein fühlendes Wesen in Form des Berggeists „Apu“. Sein Wasser gibt den Menschen „Leben“ und möchte man in die Sphäre des Berges eingreifen, muss man zunächst dessen „Einverständnis“ einholen (Li 2015: 107ff.). Diese Weltanschauung wurde teilweise auch von Yanacocha aufgegriffen, indem man im Zuge der Explorationsphase des Cerro Quilish eine LKW-Ladung Zucker ‚opferte‘ (ebd.: 108). Aufgrund des spirituellen Status des Bergs als ‚Lebensquelle‘, erwies sich für die Bevölkerung eine Diskussion über einen vermeintlich nachhaltigen und verantwortlichen Bergbau als obsolet, da ihr Territorium beeinträchtigt werden würde (ebd.: 122). Dabei betonten die Verteidiger:innen des Cerro Quilishs immer wieder, dass ihre Kosmovision nicht nur einen abstrakt metaphysischen Charakter hat, sondern auf ‚realen‘, auch wissenschaftlich erfassbaren Grundlagen wie ökologischen Kreislaufprozessen fußt (vgl. Arana 2007).

Nach dem Scheitern Cerro Quilishs (siehe 6.1.1.2) wurde 2010 die EIA für die Erweiterung Conga genehmigt (vgl. De Echave & Diez 2013: 74). Doch auch hier zeigten sich Umweltschützer:innen besorgt. Besonders umstritten war das Thema der Lagunen, die durch das Bergbauprojekt trockengelegt werden sollten. Lokale Organisationen und Umweltschützer:innen leisteten Informationsarbeit, denn die Umweltfolgen der Erweiterungspläne Yanacochas waren allgemein nicht bekannt.<sup>443</sup> Daraufhin formierte sich der Widerstand – auch wegen der Enttäuschung über den Mangel an Informationen von Seiten des Unternehmens, der von der Bevölkerung als Vertrauensbruch wahrgenommen wurde.<sup>444</sup> Als Reaktion auf die Proteste reiste im November 2011 eine Minister:innen-Delegation nach Cajamarca und besichtigte die betroffenen Lagunen (siehe 6.1.1.2). Der neue Umweltminister Ricardo Giesecke stellte daraufhin die gültige EIA in Frage. Diese Haltung wurde von Seiten des Yanacocha-Mutterkonzerns Newmont äußerst scharf kritisiert und als „unangebracht“ und „absurd“ bezeichnet (ebd.: 76). Das Umweltministerium gab sodann eine Untersuchung in Auftrag, die zu dem Schluss kam, dass die EIA die hochandinen Sumpfgebiete und Lagunen nicht als fragile Ökosysteme berücksichtigt hatte, zu denen sie rechtlich gehörten. Das Projekt Conga würde dieses irreversibel beeinträchtigen. Es wurde die Schaffung künstlicher Lagunen empfohlen, die allerdings die ökosystemischen Funktionen der natürlichen Lagunen nicht

---

<sup>443</sup> vgl. Interview Sánchez; vgl. Interview Aliaga

<sup>444</sup> vgl. Interview Sánchez

ersetzen könnten (ebd.: 77f.). Das Nachfolgekabinett erkannte 2012 den Bericht nicht mehr an, setzte aber dennoch die Empfehlung um, eine internationale Expert:innenkommission einzuberufen, die Verbesserungsvorschläge erarbeiten sollte. Nach der Fertigstellung ihres Gutachtens versprach die Regierung, die Vorschläge implementieren zu wollen sowie ein Komitee mit Vertreter:innen der Zivilgesellschaft zu dessen Überwachung einzusetzen. Dennoch hielt sich der Protest aufrecht. Das Thema des Wassers wurde politisiert – auch auf nationaler Ebene. Mit der *marcha del agua* von Cajamarca nach Lima im Februar 2012 fanden die Sorgen der lokalen Bevölkerung breite Unterstützung sowohl im Departamento Cajamarca als auch in anderen Teilen Perus.<sup>445</sup> Die Proteste hielten an und das Projekt Conga konnte nicht realisiert werden (ebd.: 79f.; siehe 6.1.1.2).

#### *Fall Las Bambas*

Im Bergbaukonflikt um die Kupfermine Las Bambas standen – wie in 6.1.1.2 und 6.2.1.2 gezeigt wurde – vor allem ökonomische Fragen im Vordergrund. Nichtsdestotrotz führten zahlreiche Änderungen des ursprünglichen Designs der Mine zu neuen Umweltrisiken, die ökologische Belange in den Mittelpunkt der Protestbewegungen rückten.

2013 präsentierte das Unternehmen Xstrata einen *Informe Técnico Sustentatorio*<sup>446</sup> (ITS), mit dem bestehende EIAs zum Projekt Las Bambas ergänzt werden sollten. Die Betreiberfirma wollte eine Molybdänanlage sowie Filteranlagen und Abraumhalden nun doch vor Ort in der Mine Las Bambas stationieren, anstatt, wie geplant, in der 250 Kilometer entfernten Mine Tintaya. Eine zweite Änderung des ITS war die Einrichtung eines Klärbeckens zur Wiederaufbereitung von Wasser. Dabei erreichte das Unternehmen in den Verhandlungen mit dem Bergbauministerium, dass der ITS ohne die Partizipation lokaler Akteure verabschiedet werden könne, da man bereits ablehnende Reaktionen fürchtete. So wurde die lokale Bevölkerung lediglich im Nachhinein über die Änderungen informiert (Wiener Ramos 2018: 69ff.). 2014 folgte ein weiterer ITS. Es wurden die Pläne für die Zufahrtsstraße geändert, die anstatt entlang der geplanten Pipeline zu verlaufen, nun auch Teile bereits existierender öffentlicher Straßen und auch Ortsdurchfahrten miteinschließen sollte (ebd.: 72f.). Zusätzlich wurde der Bau der Pipeline auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben. Der Abtransport der

---

<sup>445</sup> vgl. Interview Aliaga; vgl. Interview Villanueva; vgl. Interview Orco

<sup>446</sup> Technischer Ergänzungsbericht

Rohstoffe sollte zunächst über die Straße bis zum Bahnhof Pillones verlaufen, von wo aus ein Güterzug das Material zum Hafen Matarani transportiert hätte. Dabei wurde der Verkehr aus reinem Abtransport plus zusätzlichen Transportfahrten auf 185 LKWs pro Tag mit einem Bruttogewicht von jeweils bis zu 52,8 Tonnen in beide Richtungen geschätzt (Leyva 2018: 5f.). Dadurch entstanden neue Umweltbelastungen für die Anwohner:innen durch die nun zu Fernstraßen ausgebauten Ortsdurchfahrten, in Form von Feinstaub und Lärm. Auch blieb zunächst unklar, ob der OEFA oder das Verkehrsministerium die Grenzwerte durch die Verkehrsbelastung kontrollieren würden (ebd.: 7f.). Gerade diese Änderung führte in den Folgejahren zu einer Verschärfung des Konfliktes und zu wiederholten Blockaden der Fernstraße, da die lokale Bevölkerung eine Entschädigung für die höheren Umweltfolgen forderte (siehe 6.1.1.2).<sup>447</sup> Laut Gesetz müsste das Unternehmen für Entschädigungen und einen adäquaten Ausbau der Verkehrswege, der in einer neuen EIA hätte untersucht werden müssen, aufkommen. Dennoch hatte das Bergbauministerium den ITS ohne weiteres akzeptiert. In der Folgezeit entstand ein Streit um die Zuständigkeit zwischen Unternehmen und Staat für die Fernstraße, da diese nun offiziell zur Nationalstraße erhoben worden war (ebd.: 10ff.). Unklar war, ob diese somit weiterhin als Zufahrtsstraße der Mine oder als staatlich verwaltete Fernstraße galt. 2016 veröffentlichte eine Gruppe von Journalist:innen einen Bericht über „Grauzonen“ in der EIA des Projekts, in dem auf die schwerwiegenden Folgen der neuen Modifikationen hingewiesen wurde. Auch der Ombudsmann für Menschenrechte kritisierte die Änderungen durch die ITS, die nur für Modifikationen von Hilfskomponenten und nicht grundsätzliche Änderungen Anwendung finden sollte (Wiener Ramos 2018: 96). Gleichwohl erfolgten weitere ITS zur Expansion der Kapazitäten der Mine. Weiter angeheizt wurde der Unmut der Anwohner:innen als 2015 ein dritter ITS erfolgte: Das geplante Deponiebecken der Mine sollte in seinem Umfang verdoppelt werden (ebd.: 74f.). Nachdem Xstrata-Nachfolger MMG zunächst den Bau der Pipeline ganz aufgegeben hatte,

---

<sup>447</sup> Interview L. Benavides: „Las Bambas hatte eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Zu dem Zeitpunkt, als ein anderes Unternehmen das Projekt kauft, streichen sie die Pipeline und es wird gesagt, dass LKWs rausfahren werden, aber es wird gesagt: ‚Nein, diese Planänderung ist nicht genug, um als Modifikation der Umweltverträglichkeitsprüfung zu gelten, die vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung ist noch gültig‘, aber die Gemeinde hätte sich nie gedacht, dass ein LKW mit was weiß ich wie vielen Tonnen fünf Meter an ihrem Haus vorbeifährt, in dem sie sitzen, mit Kindern, mit Tieren, et cetera, et cetera. Rate mal was dann passiert!“ / *Las Bambas tenía una evaluación de impacto ambiental. A la hora lo compró otra empresa se elimina el mineroducto y se dice van a salir camiones, pero se dice ‘no, pero este cambio de diseño no es suficiente para meditar una modificación de la evaluación de impacto ambiental, la evaluación de impacto ambiental anterior rige’, pero la comunidad nunca se había esperado tener un camión de no sé cuantas toneladas pasando a cinco metros de su casa, con ellos, con niños, con animales, etcétera, etcétera. ¡Entonces adivina que pasa!*

wurde dieser nach der Protestwelle 2019 doch wieder in Aussicht gestellt (Paucar Albino 2019). Dennoch bleibt die Zugangsstraße eines der Kernthemen des immer wiederkehrenden Konflikts.

Die Konfliktbeispiele verdeutlichen den zentralen Aspekt der Verhandlung von Naturverhältnissen in Bergbaukonflikten. Wie das Beispiel der Cerro Quilish-Erweiterung der Yanacocha-Mine in Cajamarca zeigt, ist die Natur dabei nicht a priori bestimmt, sondern wird von den beteiligten Akteuren konstruiert – beispielsweise als Subjekt oder Ressource. Las Bambas veranschaulicht, dass grundlegende Änderungen und sich damit verschiebende Umweltrisiken des Minenprojekts das Vertrauen zwischen Akteuren langfristig beschädigen kann.

#### *Akteursanalyse*

Lokale Bevölkerungen können grundsätzlich vielfältige Verhältnisse zu ihrer Umwelt haben. Der ländliche Raum in Peru ist sehr agrarisch geprägt, dementsprechend ist die Qualität von Böden und Gewässern eine wichtige Konstante im Leben vieler subsistenzwirtschaftlich lebender Kleinbäuer:innen. Aber auch mittelständische und große Agrarbetriebe sind auf diese Elemente angewiesen. Umweltbelastungen aus dem Bergbau stellen somit eine Bedrohung für die Lebensgrundlage vieler Menschen im ruralen Raum dar. Laut Schätzungen sind mehr als die Hälfte aller Kleinbäuer:innengemeinden in Peru auf irgendeine Art und Weise von Umwelteinflüssen des Bergbaus betroffen (Bebbington & Williams 2008: 190). Daraus ergeben sich Verdrängungsprozesse und Bedrohungsszenarien, die nicht nur auf lokale Dynamiken zu beschränken sind, sondern landesweite Auswirkungen haben. Verschmutzungen von Gewässern können dabei auch Regionen betreffen, die weit außerhalb der eigentlichen Bergbauzonen liegen.<sup>448</sup>

Im Bergbau werden große Mengen an Wasser verbraucht. Dies wird insbesondere in Peru zu einem Problem, denn die Wasserversorgung im Land gilt als eine der gefährdetsten in der Region (ebd.: 191). Die Bevölkerungsmehrheit lebt in der niederschlagsarmen Küstenzone und ist auf die Zuflüsse aus den Anden angewiesen. Auf dem Höhepunkt des Bergbaubooms in den 2000er-Jahren nutzte der Sektor fünf Prozent des Süßwassers. Die Bergbauaktivität

---

<sup>448</sup> vgl. Interview Villanueva

stellt dabei aufgrund ihrer Lage in Quellgebieten auf großer Höhe ein Risiko für die Wasserversorgung großer Teile des Landes dar. Durch AMD-Prozesse (siehe 5.1.3.4) und chemische Zusätze, die ins Grundwasser gelangen, sind ganze Flusssysteme und Wasserspeicher gefährdet. Verunreinigungen verursachen hier bleibende Schäden. 13 Mrd. m<sup>3</sup> industriell verwendetes Wasser wurden in den 2000er-Jahren durch die Bergbauindustrie jährlich in den Wasserkreislauf entlassen (ebd.).

Einschränkungen der Wasserqualität sind aber nicht nur für ökonomische Aktivitäten ein Problem.<sup>449</sup> Die Verunreinigung des Trinkwassers durch Metalle oder Chemikalien hat starke Implikationen für die Gesundheit der lokalen Konsument:innen. Gerade bei Kindern können solche Belastungen zu schwerwiegenden Missbildungen oder zu Krebs führen. Studien in der Nähe der Mine Antamina in San Marcos (Ancash) wiesen beispielsweise erhöhte Blei- und Kadmiumwerte im Blut bzw. Urin von Anwohner:innen nach.<sup>450</sup> Ähnliche Messwerte ergaben sich auch in der Nähe der Mine Tintaya in Espinar (Cusco) (Cooperación 2016). Bei klaren Grenzwertüberschreitungen können Bürger:innen beim OEFA eine Anzeige erstatten.<sup>451</sup> Dies mündet jedoch oft in langwierigen und erfolglosen Suchen nach den präzisen Ursachen und vernachlässigt die Betreuung der Betroffenen (ebd.: 7). Geschädigte werden stattdessen unzureichend versorgt, ihre Vergiftungen vom Staat nicht offiziell anerkannt.<sup>452</sup> Betroffenenverbände machen durch Protestaktionen, etwa vor dem Gesundheitsministerium, regelmäßig auf ihre Situation aufmerksam. Sie fordern nicht nur eine Entschädigung, sondern

---

<sup>449</sup> vgl. Interview Damonte

<sup>450</sup> vgl. Interview Salazar

<sup>451</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén

<sup>452</sup> vgl. Interview Villanueva; vgl. Interview Sánchez

auch adäquate medizinische Behandlung. Denn bislang mangelt es an spezialisierten Ärzt:innen für Metallvergiftungen in Peru.<sup>453</sup>

Neben der rein physischen Umweltbedrohung, führt der Bergbau – wie in den Konfliktbeispielen illustriert – auch zu ideell-kulturellen Schäden durch Veränderungen der gesellschaftlichen Naturverhältnisse. Vielerorts in Peru, gerade unter traditionell andinen Bevölkerungen, hat die Natur eine metaphysische Bedeutung und wird etwa in Form von ‚Berggeistern‘ subjektifiziert. Die Veränderung des Landschaftsbildes führt zu einer Beeinträchtigung dieser spirituellen Verbindung. Dabei ist nicht nur die Art und Weise der Naturveränderung das Streitthema, sondern die sozial konstruierte Wirklichkeit der Natur selbst (vgl. Li 2015: 110). In der Verfassung wird diese Pluralität von gesellschaftlichen Natur-Verhältnissen nur teilweise berücksichtigt. Laut Art. 89 soll die „kulturelle Identität“ von Kleinbäuer:innen und indigenen Bevölkerungen respektiert werden. Themen der Identität und ihrer Verbindung zum Territorium oder der Natur werden in der Praxis jedoch

---

<sup>453</sup> Interview Salazar: „Wir haben dies beim Gesundheitsministerium mehrmals angeprangert, damit es interveniert, sie haben gesagt ‚ja, ja, ja, wir machen bereits einen Arbeitsplan‘, aber dieser wurde nicht eingehalten, bis jetzt nicht. Deshalb haben wir uns mit von Schwermetall beeinträchtigten Personen aus Cerro de Pasco zusammengetan, es gibt von Schwermetallen betroffene Personen aus La Oroya, aus Espinar in Cusco, aus Moquegua, Quellaveco [...]. Deshalb treffen wir uns am 5., 6. und 7. [Juli 2019] und haben ein technisches Arbeitstreffen und am 8. werden wir hier im Kongress den Vorschlag präsentieren, den wir als Betroffene dem Staat machen werden. Damit fordern wir vom Gesundheitsministerium die Einhaltung des Arbeitsplans und gleichzeitig die Behandlung der von Schwermetallen geschädigten Personen. Denn es geht nicht anders [...], hier in Peru gibt es nicht einen einzigen auf Schwermetalle spezialisierten Arzt, es gibt keinen.“ / *Lo hemos llamado al Ministerio de Salud varias veces para que pueda intervenir, ellos han dicho 'sí, sí, sí, ya ahora vamos a hacer un plan de trabajo', pero ese nunca están cumpliendo, hasta ahora no se ha cumplido. Por eso nosotros, ahora, estamos uniéndonos los personas afectadas de metales pesados de Cajamarca, hay personas afectadas de metales pesados de Cerro de Pasco, hay personas afectadas de metales pesados de La Oroya, de casos de Espinar en Cuzco, de Moquegua, Quellaveco [...]. Entonces nos estamos uniendo y el día 5, 6 y 7 [de Julio 2019] vamos a tener una reunión de trabajo técnico y el día 8 vamos a tener, aquí en el Congreso, la presentación de aquella propuesta que nosotros como interesados lo vamos a hacer al Estado para que, a través del Congreso, se exija al Ministerio de Salud que, en sí, ese cronograma de trabajo tienen que implementar y, al mismo tiempo, dar cumplimiento para con aquellas personas que están con metales pesados. Porque no hay otra manera, [...] aquí en el Perú no hay ni un médico especialista en metales pesados, no hay.*

ökonomistisch reduziert.<sup>454</sup> Staatliche Akteure argumentieren in Kosten-Nutzen-Kategorien (vgl. ebd.: 24). Dabei ist der Territoriums begriff der Kleinbäuer:innen (aber auch indigenen Bevölkerungen) ein breiter, der kulturelle sowie spirituelle Elemente mit beinhaltet und eng an die Lebensform geknüpft ist (siehe 2.1.2). Eduar Rodas, Präsident der *rondas campesinas* in Celendín, erklärt den Begriff:

„Territorium‘ ist ein kollektives System aus zahlreichen Institutionen, die in unseren Dörfern existieren. Man könnte es auch eine Lebensform nennen, eine Form des Miteinanders, unsere Sprache.“<sup>455</sup> (Interview Rodas)

Entgegen öffentlicher Bekundungen seitens des Staates, man würde diese Pluralität akzeptieren, zeigt sich in der Praxis eine andere Wirklichkeit (vgl. Merino 2020: 6): Staatliche Informationskampagnen sollen lokale Bevölkerungen vom „Segen des Bergbaus“ überzeugen.<sup>456</sup> Nicht nur die Umwelt, sondern auch kulturelle und archäologische Stätten können durch den Bergbau beeinträchtigt werden. Kontrollen durch das Kulturministerium oder unabhängige Wissenschaftler:innen werden von Unternehmen durch Verweise auf den Privatbesitz der Grundstücke bisweilen systematisch blockiert (vgl. Bebbington 2018: 30).

---

<sup>454</sup> Interview León: „Sowohl von Seiten des Unternehmens als auch von Seiten des Staates war die Analyse sehr ökonomistisch und beinhaltete keine Perspektive für sozio-kulturelle Themen und das war, laut meiner Meinung, Grund für das hohe Niveau an Konfliktivität. [...] Wenn man versucht, den Kleinbauer als einen Besitzer eines ökonomischen Guts zu betrachten, dann irrt man sich, denn der Kleinbauer ist Teil jener Welt, in der die Erde und das Wasser sein Universum sind, seine Kosmvision, seine Beziehung zur Welt. Dort gibt es also zwei höchst unterschiedliche Ansätze [...], mit natürlichen Ressourcen in Beziehung zu treten [...]“ / *[T]anto desde la empresa o desde el Estado, el análisis era muy economicista y no abarcaba una mirada sobre el tema sociocultural y que, según mi visión, era parte del alto nivel de conflictividad. [...] [C]uando uno entra a tratar al campesino solo como un dueño económico de un bien, nos equivocamos porque el campesino es parte de ese mundo del cual la tierra y el agua es su universo, su cosmovisión, su relacionamiento. Entonces, allí hay dos enfoques [...] de relacionarse con los recursos muy distintos [...]*.

<sup>455</sup> *Territorio es un sistema colectivo, un sinnúmero de, digamos, de instituciones que existen en nuestros pueblos. Vale decir; la forma de vida, la forma de convivencia de sus pobladores, nuestro lenguaje.*

<sup>456</sup> Interview Sánchez: „Sie sehen uns als die Irrationalen, die nicht selber denken können und die, denen sie den Segen des Bergbaus erklären müssen, wenn wir es doch selbst tagtäglich erleben.“ / *Ellos nos ven a nosotros los que somos irracionales, los que no sabemos pensar y tienen que venir otros para enseñarnos las bondades de la actividad minera cuando nosotros esto lo vivimos diariamente.*

Unternehmen müssen bei der Planung eines Projekts die Bevölkerung in die Erstellung der EIA mit einbeziehen und ausführlich informieren (vgl. 6.1.1.2).<sup>457</sup> Diese Informationen sind allerdings für Laien effektiv nicht zugänglich (vgl. Valencia 2018). Milton Sánchez, Protestführer im Konflikt Conga, erzählt von seinen Erfahrungen:

„Wir fingen an, die Umweltverträglichkeitsstudie, die vom Ministerium für Energie und Bergbau auf dessen Website digital zum Abruf stand, zu untersuchen. [Die Studie] war allerdings sehr umfangreich, wir lasen nur die Zusammenfassung, das waren etwa 8.000 Seiten, aber insgesamt gab es 17 Bände mit ungefähr 22.000 Seiten. Wir begannen die Studie zu analysieren und plötzlich wurde uns bewusst, dass dieses Projekt doch eine Bedrohung [...] für die Zone bedeutete, in der das Projekt [...] errichtet werden sollte [...].“<sup>458</sup> (Interview Sánchez)

Für ein wirkliches Verständnis ist in der Regel Fachwissen notwendig. In manchen Fällen können das Wissenschaftler:innen oder Student:innen, die in Protestbündnisse involviert sind, bereitstellen.<sup>459</sup> Lokale Universitäten oder Forschungsinstitute als Einrichtungen bleiben allerdings meist außen vor, denn viele der dort beschäftigten Fachkräfte verfügen bereits über Verbindungen zum Bergbau.<sup>460</sup>

Nachdem das Unternehmen eine EIA durchgeführt hat und eine Abnahme erfolgt ist, wird ihm von SENACE eine Umweltlizenz erteilt. Ein Problem bei der EIA ist, dass ihre Gültigkeit für die gesamte Projektlaufzeit festgeschrieben ist. Verschärfungen von Umweltstandards oder auch kleinere Änderungen des Projektdesigns erfordern keine Aktualisierung der EIA.<sup>461</sup> Modifikationen erfolgen über die Anfertigung von ITS und brauchen dementsprechend keine erneute Beteiligung der lokalen Bevölkerung (vgl. Wiener Ramos 2018: 69ff.). Wie im Falle

---

<sup>457</sup> vgl. Interview Damonte

<sup>458</sup> *Empezamos a revisar lo que corresponde al Estudio de Impacto Ambiental que estaba disponible ya en formato digital a través del Ministerio de Energía y Minas, en su página web, pero, sin embargo, era muy voluminoso, solo accedimos al resumen ejecutivo que me parece que eran como 8,000 páginas, pero en total sí estuvieron 17 tomos, 22,000 páginas aproximadamente. Nosotros empezamos a revisar ese Estudio de Impacto Ambiental y de alguna manera nos dimos cuenta que este proyecto sí significaba una amenaza [...] para la zona en donde [...] se pretendía desarrollar [...].*

<sup>459</sup> vgl. Interview Calla

<sup>460</sup> vgl. Interview Villanueva; vgl. Interview Calla

<sup>461</sup> vgl. Interview L. Benavides

Las Bambas zu beobachten, schädigen solche Änderungen das Vertrauensverhältnis, das durch die Informationsarbeit im Rahmen des ursprünglichen EIA etabliert wurde.

Bergbauunternehmen versuchen dennoch, durch Kommunikationsstrategien und Informationskampagnen Ängste vor negativen Umweltfolgen zu minimieren. Gerade Großprojekte möchten durch Informationstransparenz Vertrauen gewinnen, was die Eingrenzung möglicher Umweltbelastungen angeht. Denn unklare Informationen erweisen sich immer wieder als konfliktverschärfend.<sup>462</sup> Dennoch bleibt die Kommunikation nicht frei von Zweideutigkeiten und rhetorischen Manövern seitens des Bergbauunternehmens.<sup>463</sup> Auch werden nicht alle Bevölkerungsgruppen erreicht. So attestiert etwa Valencia (2018) dem EIA-Prozess eine Blindheit, was Geschlechterfragen angeht. Andere Bevölkerungsgruppen in unzugänglichen Gebieten werden durch die Informationskampagnen rein geografisch nicht erreicht.<sup>464</sup>

Bergbauunternehmen überspielen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit durch Nachhaltigkeitsdiskurse und ‚green washing‘-Strategien den Fakt, dass es sich bei einer Mine um einen starken permanenten Eingriff in die Natur handelt. Komplexe Ökosysteme werden unwiderruflich geschädigt.<sup>465</sup> Auch dass sich die meisten Unternehmen durch Lobbyarbeit gegen strengere Regulierungen positionieren, bleibt dabei außen vor (Merino 2020: 6). Stattdessen bemüht man das Bild eines modernen, sauberen industriellen Großbergbaus, der in starkem Kontrast zum informellen Kleinbergbau steht.<sup>466</sup> Tatsächlich gehen einige multinationale Unternehmen dabei über reine Rhetorik hinaus und investieren in höhere Umweltstandards.<sup>467</sup> Zur

---

<sup>462</sup> vgl. Interview mit José Ángel Bonifacio (Elektroingenieur im Bergbau) am 04.09.2019 in Lima

<sup>463</sup> Interview Sánchez: „Sie sagten uns, [...] dass sie die Lagunen nicht zerstört würden. Was mit den Lagunen geschehen würde, sei, dass sie die Lagunen ‚überführen‘ würden, aber die Leute kannten natürlich diese technischen Begriffe nicht. ‚Was heißt ‚eine Lagune überführen‘?‘ [...] und sie erklärten ‚Nun ja, wenn die Lagune da ist, werden wir sie an einen anderen Ort setzen‘ und natürlich wurden die Leute, die dort waren, überrascht, denn sie dachten auch an die Wasserquellen und fragten ‚Wie kann man eine Quelle von einem Ort an den anderen verlegen?‘ und das war eine der größten Fragen.“ / *[E]llos lo que decían era [...] que no nos preocupamos, que no se van a destruir las lagunas, lo que va a ocurrir con las lagunas es que en ellos se van a ‘trasvasar’, pero, claro, la gente no conocía estos términos también técnicos, ‘¿Qué es ‘trasvasar una laguna’?’, [...] y ellos explicaban ‘bueno, si esta es la laguna, lo vamos a pasar de donde está hacia otro lugar’ y, claro, la gente, la población que estaba ahí también, de alguna manera se sorprende porque hacen también comparación respecto a estos manantiales de agua y ellos se preguntan ‘¿Cómo es que un manantial lo puedes sacar de un lado a otro sin perjudicar?’ y eso fue unos de los principales cuestionamientos.*

<sup>464</sup> vgl. Interview Sánchez

<sup>465</sup> vgl. Interview Sánchez

<sup>466</sup> vgl. Interview Silva

<sup>467</sup> vgl. Interview Bonifacio

Ermittlung des eigenen Umweltabdrucks führen manche Bergbauunternehmen sogar selbst Umweltkontrollen durch, die bisweilen auch veröffentlicht werden (Godfrid et al. 2020: 35).

Der OEFA überprüft die maximal zulässigen Werte von emittierten Substanzen oder Stoffen – ausgehend von der verursachenden Quelle. Diese Kontrollen erfolgen zweimal jährlich unangekündigt und finden unter Ausschluss Dritter statt (ebd.: 33). Verstößt ein Minenbetreiber gegen Auflagen, beginnt ein Sanktionsprozess, der bis zu sechs Monate dauern kann und vor dessen Ende die Öffentlichkeit nicht informiert werden darf.<sup>468</sup> Für die Messung der Wasserqualität ist die ANA zuständig. Diese kontrolliert die Endwasserqualität in den natürlichen Gewässern. Beide Behörden sind im Rahmen von Bergbau-Großprojekten dazu verpflichtet, zweimal jährlich angekündigte partizipative Kontrollen durchzuführen, begleitet von einem umfassenden Informationsprogramm.<sup>469</sup> Dabei sind Vertreter:innen des Bergbauunternehmens, staatlicher Behörden sowie der Lokalbevölkerung anwesend. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden ist jedoch gering. Staatliche Akteure – ob Bergbauministerium oder Umweltbehörden – werden von der Bevölkerung als einheitlicher Block wahrgenommen wird, der gemeinsam hinter den Entscheidungen steht.<sup>470</sup> Darin drückt sich ein Gefühl aus, das dem oben dargestellten Bild der Realität tatsächlich entspricht: Umweltbehörden agieren nicht als Gegengewicht bei der politischen Verhandlung der Entwicklungsstrategie, sondern unterliegen vielmehr der Dominanz neoliberal-technokratischer Normen innerhalb der Beamt:innen-Elite.

Ein konkretes Problem der Umweltbehörden ist zudem die konkrete Durchführung der Schadstoffmessungen: Die Analysen entnommener Proben werden in staatlich zertifizierten Laboren durchgeführt – diese existieren ausschließlich in Lima. Zusätzlich fehlt bislang eine Qualitätskontrolle dieser Labore, etwa durch das international gängige Prinzip von Referenzlaboratorien. Ein solches befindet sich in Peru erst in der Entwicklung und wird von der Weltbank unterstützt.<sup>471</sup> Die Weltbank-Abteilungsleiterin für *Human Development* in der Andenregion, Livia Benavides, beschreibt die aktuelle Problematik:

---

<sup>468</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén

<sup>469</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén; vgl. Interview Bonifacio

<sup>470</sup> vgl. Interview Chávez

<sup>471</sup> vgl. Interview L. Benavides

„In Peru gibt es eine Zertifizierung der Labore, aber das ist eine Zertifizierung, die lediglich besagt: ‚Ich bestätige, dass du diese Art von Metallanalysen durchführen kannst, aber ich bestätige nicht, ob die Qualität deiner Analyse gut ist.‘ Wer macht die Zertifizierung? INDECOPI<sup>472</sup>. Aber INDECOPI sagt nur, ob du ein Massenspektrometer hast und dass dir das die Analyse von Metallen ermöglicht. Aber es sagt nicht, ob diese Analyse gut, schlecht, [...] oder sonst wie wäre [...]. Was ist das Resultat dessen, dass wir keine wirklich zertifizierten Labore haben? Wer macht denn die Analysen? Erstens: die Bergbauunternehmen. Wenn du aus einer lokalen Gemeinde bist, glaubst du dem Bergbauunternehmen? Du glaubst ihm automatisch nicht. Danach kommt irgendeine NGO, finanziert durch eine internationale Institution, [...] und sie nehmen ihre eigene Messung vor und die Mine und die NGO, Gott weiß, wo sie ihre Probe entnommen haben, und: Tada! Es kommen komplett unterschiedliche Daten heraus. Wer hat also Recht? Bin ich eine Freundin der NGO, dann glaube ich der NGO. Wenn ich Freundin der Mine bin, glaube ich der Mine.“<sup>473</sup> (Interview L. Benavides)

Die Laborergebnisse werden dann veröffentlicht.<sup>474</sup> Nichtsdestotrotz kommen die Behörden den Transparenzstandards in der Praxis nicht immer nach. Auch gibt es Kritiken, dass die Kontrollen der Komplexität der kontrollierten Ökosysteme nicht gerecht werden (Godfrid et al. 2020: 33ff.). NGOs führen ebenfalls Messungen durch und bilden lokale Bevölkerungen darin aus, eigene Messungen durchzuführen.<sup>475</sup> Die von der Bevölkerung wahrgenommenen Kontaminationen oder solche, die von NGOs gemessen werden, akzeptieren wiederum die

<sup>472</sup> Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual / Nacionales Institut zur Wettbewerbsregulierung und dem Schutz Intellektuellen Eigentums

<sup>473</sup> *En el Perú existe la certificación en los laboratorios pero es una certificación que simplemente dice 'yo confirmo que tú puedes hacer este tipo de análisis para metales, pero no confirmo que si la calidad de tu análisis sea bueno'. ¿Quién hace la certificación? INDECOPI. Pero INDECOPI, lo único que dice es si tú tienes espectrómetro de masas y eso permite hacer el análisis de metales. Pero no dice que este análisis sea bueno, malo, [...] que sea. [...] ¿Cuál es el resultado de la falta de tener laboratorios certificados de verdad? ¿Quiénes hacen los análisis? Uno: las empresas mineras. ¿Si tú eres de la comunidad le vas a creer a la empresa minera? Automáticamente no le crees. Después viene alguna ONG financiada por alguna institución internacional [...] y ellos hacen su propia medición y la mina y la ONG, dios sabe como han recolectado la muestra, batati, batata, y terminan con datos completamente diferentes y entonces ¿quién tiene la razón? Entonces si yo soy amiga de la ONG, le creo a la ONG. Si soy amiga de la mina, le creo a la mina.*

<sup>474</sup> vgl. Interview Araujo & Seclén

<sup>475</sup> vgl. Interview Villanueva

staatlichen Akteuren nicht.<sup>476</sup> Stattdessen greifen die Umweltbehörden in der Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung auf exkludierende Fachdiskurse zurück, die einen offeneren Dialog mit Laien verunmöglichen. Äußere Argumente werden nicht angehört oder akzeptiert (ebd.: 44). Diskussionen über Umweltfolgen werden so entpolitisiert auf technische Probleme reduziert. Nicht-technologisches, ‚lokales‘ Wissen wird delegitimiert (vgl. Li 2015: 75f.). Der OEFA versucht laut eigenen Darstellungen durch seine Regionalbüros und speziell geschultes Dialogpersonal, diesen Problemen zuvorzukommen. Heydi Araujo, Koordinatorin für Umweltverwaltung beim OEFA, kommentiert dies wie folgt:

„In der Vergangenheit haben sich [lokale Bevölkerungen in peripheren Zonen] oft über die Abwesenheit des Staates beklagt, dass sie ihn nicht sehen [...]. Und das bedeutet [...], dass sie dich nicht nahe sehen. Deshalb hilfst du mit dem Dialogpersonal, dem zuvorzukommen. Deshalb sollte es nicht nur so sein: ‚Ach, ich gehe zum runden Tisch und packe meine Sachen und gehe wieder.‘ – Nein! Es ist eine ständige Beziehungspflege und das sollte sich jedes der [Regional-]Büros merken. Das ist es, was wir hier gerade suchen. Jeder dieser Fachkräfte in den Regionen [...] sucht diese Art der ständigen Beziehung, weil man eine Beziehung zur Bevölkerung aufbauen muss, um Vertrauen zu gewinnen. Und letztlich ist unsere Rolle, die Rolle des OEFA, sehr wichtig. Ich denke sie ist fundamental in diesem ganzen Prozess, staatliche Institutionen zu legitimieren.“<sup>477</sup> (Interview Araujo & Seclén)

Regional-, Provinz- und Kommunalverwaltungen verfügen bei der Umweltregulierung kaum über Kompetenzen. Zudem mangelt es bei subnationalen Verwaltungen an qualifiziertem Personal in Umweltbelangen. Im Gegensatz zur nationalen Ebene gibt es keine technokratische Tradition auf den lokalen Verwaltungsebenen, was dazu führt, dass mit einem

---

<sup>476</sup> vgl. Interview Villanueva

<sup>477</sup> [H]istóricamente [poblaciones locales en zonas alejadas] se han quejado de la ausencia del estado, ausencia que no lo ven [...]. Y eso implica [...] el hecho que no te ven cerca. Entonces al tener estos gestores de diálogo ayudas a [prevenir] eso. Entonces no es solamente el hecho "ay, voy a la mesa y recojo mis cosas y me voy [...]", – ¡no! Es un relacionamiento permanente y eso debería apuntar cada una de esas oficinas [regionales]. Eso es lo que estamos buscando aquí. Cada uno de los gestores que están en estas regiones, [...] busca esa relación permanente porque hay que construir una relación con la población para establecer confianza. Y finalmente nuestro rol es bien importante, el rol del OEFA, yo creo que es fundamental en todo este proceso de legitimar de las instituciones del estado.

Regierungswechsel ein massiver Austausch des Personals in den Verwaltungen erfolgt, wodurch die Etablierung einer Expert:innentradition verhindert wird.<sup>478</sup> Dementsprechend sind lokale staatliche Akteure leicht beeinflussbar durch kurzfristige Anreize und ökonomische Interessen.

Vielmehr gibt es im Umweltmanagement Top-Down-Beziehungen zwischen nationalen Behörden in Lima und Regional- sowie Kommunalverwaltungen. Sowohl OEFA als auch ANA verfügen über lokale Büros (Godfrid et al. 2020: 32). Trotz Bemühungen, Beziehungen zu Kommunalverwaltungen und sogar informellen Autoritäten aufzubauen, besteht ein großes Misstrauen gegenüber den Umweltbehörden, das sich bisweilen in direkten Aktionen gegen sie entlädt.<sup>479</sup> Die zentralisierten Umweltbehörden zweifeln wiederum an unabhängig durchgeführten Messungen durch Kommunalverwaltungen.<sup>480</sup> So versuchen OEFA und ANA zwar formell inklusivere Strukturen anzustreben und lokale Bevölkerungen mit zu integrieren, in der Praxis bleibt die Beziehung zwischen zentralstaatlichen und lokalen staatlichen Akteuren jedoch asymmetrisch (vgl. Ulloa et al. 2020a: 55).

---

<sup>478</sup> vgl. Interview Orihuela

<sup>479</sup> Interview Sánchez: „Die [Kleinbauern-]Gemeinden kamen runter bis zur Wasserbehörde in Cajamarca, um ihnen zu sagen, dass sie ihre Wasserquellen praktisch verloren hatten und dass sie sie begleiten sollten, um [die Quellen] zu inspizieren. Dreimal kamen sie, um dasselbe zu verlangen und nie war das Unternehmen anwesend, bis die Gemeinde sich versammelte und die Büroräume der Autoridad Local del Agua in Cajamarca besetzte. Mit den rondas campesinas hingen sie den Funktionären der ALA ein Schild um und nahmen sie mit durch die Straßen Cajamarcas. Auf den Schildern hatten die [Kleinbauern-]Gemeinden geschrieben ‚ich wurde von Yanacocha gekauft‘.“ / *[L]as comunidades bajaron a la Autoridad del Agua en Cajamarca para decirles que sus fuentes de agua efectivamente se habían perdido y que los acompañen para que inspeccionen, en tres oportunidades fueron a pedir lo mismo y nunca fue la empresa hasta que la comunidad se reunió y tomó las instalaciones de la Autoridad Local del Agua en Cajamarca y con las rondas campesinas les pusieron un cartel y les sacaron a pasear por las calles de Cajamarca y en el cartel las comunidades le habían puesto 'soy vendido a Yanacocha' a los funcionarios del ALA.*

<sup>480</sup> Interview Sánchez: „Es gab einen Vorfall 2019, [...] Wasser, das [normalerweise] kristallklar ist, war gelblich, also hat die Kommunalverwaltung von [Bambamarca] [...] eine Studie durchgeführt, um herauszufinden, was dieses Wasser enthielt, und es wurde festgestellt, dass es Schwermetalle beinhaltet. Nun hat der OEFA auch seine Untersuchung durchgeführt, er hat die Analyse im selben Zeitraum durchgeführt, das selbe Wasser und sein Ergebnis war, dass das Wasser keine Verunreinigung aufweist, und als wir die Dorfbewohner fragen wie das ablief, wie sie die Proben entnommen haben, klar, sie kamen mit Fahrzeugen von Yanacocha an, um die Wasserproben zu entnehmen. Deshalb, [...] gibt es kein Vertrauen in die staatlichen Institutionen [...], die Leute sagen, sie gehorchen dem Willen des Unternehmens.“ / *Hay un hecho que ocurrió en el 2019, [...] el agua salió de color amarillenta que [normalmente] es un agua cristalina, entonces, la municipalidad de [Bambamarca] [...] hizo un estudio de qué contenía esa agua y se determinó que tenían metales pesados. Ahora OEFA también hace sus análisis, fue a hacer sus análisis en esos mismos días, la misma agua y sus resultados es que no tiene ninguna afectación y cuando preguntamos a los pobladores cómo ocurrió, cómo hicieron la muestra ellos y, claro, fueron en las camionetas de Yanacocha a tomar las muestras del agua. Entonces, [...] no hay credibilidad en las instituciones del Estado [...], la gente dice que hacen la voluntad de la empresa.*

Tabelle 23: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Peru – Lokale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Lokale Bevölkerung Landbevölkerung, Kleinbäuer:innen, indigene Bevölkerungen</b>	agrarisches Wirtschaftsform  teilweise gesetzliche Anerkennung alternativer Naturverhältnisse („kulturelle Identität“)	Abhängigkeit von Wasser- und Bodenqualität  öffentliches Aufmerksammachen auf Umweltschäden  alternative Schadstoffmessungen (Unterstützung durch NGOs)	plurale Natur- verhältnisse  andine Kosmvision/ spirituelle Verbindung zur Natur
<b>Bergbau- unternehmen</b>	EIA  Umwelt- gesetzgebung	EIA (exkludierende Fachdiskurse)  Informationskampagnen/ <i>green washing</i> -Strategien  Änderungen in der Projektplanung ohne Einbeziehung der Bevölkerung (ITS)  eigene Schadstoffmessungen	instrumentelle Naturauffassung
<b>Staat Nationale Umweltbehörden (OEFA, ANA, SENACE)</b>	Umwelt- gesetzgebung	unangekündigte + partizipative Kontrollen  Schadstoffmessungen  Nicht-Berücksichtigung alternativer Naturverhältnisse  Dialog mittels Regionalbüros	instrumentelle Naturauffassung
<b>Staat Subnationale Umweltverwaltung (Regional-, Provinz- und Kommunal- verwaltungen)</b>	Kompetenz- beschränkungen	Mangel an technischem <i>Know- How</i>  alternative Schadstoffmessungen	instrumentelle Naturauffassung

### Konklusion

Perus junge Umweltschutzbehörden befinden sich nach allgemeiner Darstellung – auch Jahre nach ihrer Gründung – in einem anhaltenden Aufbauprozess, bei dem sie ihre Kompetenzen sowie ihr technisches Wissen stetig erweitern. Bei genauerer Betrachtung entpuppen sich diese ‚Startschwierigkeiten‘ jedoch als gewollte Deregulierung. Auf der nationalen Ebene schließen dominante staatliche Akteure Umweltministerium und -behörden von der Regierungspolitik aus. Diese müssen sich den vorherrschenden neoliberal-technokratischen Normen unterwerfen. Staatliche Umweltschutzakteure sollen die Extraktion, Hauptpriorität

der staatlichen Entwicklungspolitik, keinesfalls behindern. Der Druck internationaler Akteure, aber auch der Zivilgesellschaft, führt lediglich zu punktuellen Verbesserungen der Umweltkontrollpraktiken.

Negative Umwelteinflüsse auf die wirtschaftliche, gesundheitliche oder spirituell-kulturelle Lebensgrundlage lokaler Bevölkerungen werden in der Praxis von staatlichen Akteuren in Kauf genommen, obwohl formelle Institutionen wie die Verfassung oder geltende Umweltregulierungen die Menschen eigentlich schützen sollen. Alternative Naturverhältnisse, verankert in den Lebensformen von Kleinbäuer:innen und Indigenen, werden von staatlichen Akteuren formell nur teilweise und praktisch gar nicht anerkannt. Das Vertrauen in die regulierende Funktion der Umweltbehörden ist niedrig. Stattdessen schließen sowohl staatliche Akteure als auch Bergbauunternehmen die Besorgnisse lokaler Bevölkerungen mit Verweis auf technische Argumente vom Umweltdiskurs aus. Diese Monopolisierung der Naturverhältnisse auf das extraktivistische Modell radikalisiert lokale Akteure in ihrem Widerstand und eskaliert Konfliktszenarien, da die Lebensgrundlage der Betroffenen fundamental auf dem Spiel steht.

### 6.3.2 Die Ökologische Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Grüne Verfassung ‚ohne Zähne‘

Kolumbien verfügt rein formell über umfangreiche Institutionen für den Umweltschutz – wie in 5.3.2 gezeigt werden konnte. Dabei sollen Umweltrechte der Bevölkerung auf allen Ebenen garantiert werden. In der Praxis unterlaufen allerdings neoliberal-technokratische Normen diese Institutionen und schwächen sie grundlegend.

#### 6.3.2.1 Nationale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Umweltschutzbehörden als „Anhängsel des Bergbauministeriums“?

Kolumbiens Umweltschutzakteure stehen mit den Interessen anderer staatlicher und gesellschaftlicher Akteure im Widerspruch. Dieser Antagonismus verhindert eine effektive Übersetzung der formellen Rechtsgarantien in eine staatliche Praxis.

Nicht erneuerbare natürliche Ressourcen sind laut Verfassung Eigentum des kolumbianischen Zentralstaates (Art. 332). Das staatliche Rohstoffmonopol hat dabei in erster Linie einen formellen Charakter und wird durch geltende Gesetze und Praktiken fast komplett revidiert.<sup>481</sup> Auf Grundlage seines Monopols garantiert der Staat eine nicht näher definierte „nachhaltige Entwicklung“ seiner natürlichen Ressourcen und ist dazu verpflichtet, Umweltschäden zu verhindern bzw. zu reparieren (Art. 80). Nationalparks, Schutzgebiete, aber auch Land im Gemeinbesitz von *grupos étnicos* sind in diesem Kontext „unveräußerlich, unverjährbar und unpfändbar“ (Art. 63).

Zusätzlich dazu beinhaltet das rechtlich verbindliche Friedensabkommen mit den FARC von 2016 an vielen Stellen Umweltaspekte. So heißt es in der Präambel:

*„Aufmerksam [kursiv im Original], dass die neue Vision eines friedlichen Kolumbiens die Verwirklichung einer nachhaltigen Gesellschaft ermöglicht, vereint in der Vielfalt, begründet, nicht nur in einer Kultur der Menschenrechte, sondern auch der gegenseitigen Toleranz, dem Schutz der Umwelt, dem Respekt vor der Natur mit ihren erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Ressourcen sowie ihrer biologischen Vielfalt.“<sup>482</sup>*

Insbesondere der territoriale Ansatz des Friedensabkommens, der in der Einleitung manifestiert wird, soll den sozial-ökologisch nachhaltigen Gehalt des Vertrags verankern. Dennoch kritisieren etwa Le Billon et al. (2020: 5), dass ökologische Fragen in den Punkten der konkreten Umsetzung des Konzepts weitestgehend ausgeklammert wurden. Explizit wird

---

<sup>481</sup> Interview Negrete: „Es gibt eine merkwürdige Sache, die politische Verfassung Kolumbiens sagt, dass der Untergrund und die nicht-erneuerbaren natürlichen Ressourcen des Staates dem Staat gehören, aber das Gesetz 085 des Bergbaugesetzes sagt, dass es dir als Bergbaufirma mittels eines Bergbaukonzessionsvertrags, erlaubt ist, zu explorieren, zu fördern und dir die nicht-erneuerbaren natürlichen Ressourcen anzueignen, beziehungsweise ein Gesetz ändert mittels eines Konzessionsvertrags die Eigentumsverhältnisse, sie gehen vom Staat auf [...] eine Privatperson über, an ein Unternehmen.“ / *[H]ay una cosa curiosa, la Constitución Política de Colombia dice que el subsuelo y los recursos naturales no renovables son del Estado, pero la Ley 085 del Código de Minas dice que, en virtud del contrato de concesión minera, a ti, como minero, se te autoriza explorar, explotar y apropiarte de los recursos naturales no renovables, o sea, una ley, a través de un contrato de concesión, cambia el régimen de propiedad, lo pasa del Estado a [...] un privado, a una corporación.*

<sup>482</sup> *Atentos a que la nueva visión de una Colombia en paz permita alcanzar una sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad.*

im zweiten Kapitel des Abkommens, das sich mit der politischen Partizipation und dem Ausbau der Demokratie befasst, eine verstärkte Beteiligung der Bevölkerung in Umweltfragen festgelegt. So sollen Umweltorganisationen bei der Erarbeitung von Entwicklungsplänen repräsentiert sein (Abk. 2.2.6) und grundlegende Umweltrechte universell garantiert werden (Abk. 2.3.5). Für die Praxis staatlicher Politik haben diese Bekenntnisse bislang allerdings kaum Konsequenzen – gerade im Kontext des Bergbaus (Le Billon et al. 2020: 20ff.). Vielmehr habe gerade die effektive Aberkennung der *consultas populares* im Jahr 2018 (siehe 5.1.2.6) die Zurückdrängung ökologisch-demokratischer Prozesse bedeutet und offenbart, dass das Konzept des territorialen Friedens dem extraktivistischen Entwicklungsmodell instrumentell untergeordnet ist (ebd.: 5).

Die kolumbianischen Behörden, die den Bergbau kontrollieren, haben eine klare Arbeitsteilung und sind fachlich-technisch umfassend ausgestattet.<sup>483</sup> Die oberste Aufsichtsbehörde des Bergbaus in Kolumbien ist die ANM (siehe 5.1.2.5). Sie vergibt als unabhängige öffentliche Körperschaft Bergbaukonzessionen an Privatunternehmen.<sup>484</sup> Kontrolliert wird sie durch einen Aufsichtsrat aus einem breiten Spektrum von Funktionär:innen: Der Rat setzt sich aus Bergbauminister:in, Finanzminister:in, Direktor:in des DNP, Direktor:in des nationalen geologischen Dienstes, Direktor:in der Bergbau- und Energie-Planungseinheit sowie zwei weiteren durch den kolumbianischen Präsidenten bestimmten Mitgliedern zusammen (ANM 2022). Gemeinsam mit dem Bergbauministerium verwaltet die ANM die nicht-erneuerbaren natürlichen Ressourcen des Landes (Godfrid et al. 2020: 46). Dabei befindet sich die ANM in einer widersprüchlichen Doppelfunktion als Kontrollbehörde einerseits sowie andererseits als Behörde, die die Bergbautätigkeit anregen und fördern soll.<sup>485</sup> Dieser Dualismus spiegelt sich im gültigen Bergbaugesetz von 2001 wider, in dem explizit von der Vereinbarkeit der „Integrität der Umwelt“ und der „Notwendigkeit“, mineralische Rohstoffe zum Wohle der Wirtschaft zu nutzen, die Rede ist (Bastida & Bustos 2017: 248).

---

<sup>483</sup> vgl. Interview Patzy

<sup>484</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>485</sup> Interview Amorocho: „Die Funktion oder das Hauptziel der Agentur ist es, die mineralischen Ressourcen Kolumbiens zu verwalten [...]. [Ebenso] die Konzessionsverträge auszustellen, sie zu überwachen, die Erfüllung der Vertragspflichten der Titelinhaber zu kontrollieren, und ein weiteres [Ziel] ist die Stärkung und Förderung der Bergbauaktivität.“ / *[L]a función o el objetivo fundamental de la Agencia es administrar el recurso mineral de Colombia [...]. [También] Otorgar, obviamente, los contratos de concesión; hacerle el seguimiento, la fiscalización, al cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros; y otro [objetivo] es fomentar y promocionar la actividad minera.*

Den eigentlichen Umweltbehörden steht das Umweltministerium vor. Es unterteilt sich in das Büro des Vizeministeriums für Umweltpolitik und -normierung, das Büro des Vizeministeriums für territoriale Umweltordnung, das Generalsekretariat, das Ministerialbüro sowie zahlreiche Beratungs- und Koordinierungsgremien (Minambiente 2022). Im Gegensatz zu den produktiven Ministerien (Bergbauministerium, Transportministerium) ist das Umweltministerium nicht der Entwicklung eines spezifischen Wirtschaftssektors unterworfen, sondern erfüllt eine allgemeine Funktion, die die Kategorie der Sektoren transzendiert.<sup>486</sup> Im Gegensatz zu dieser formell starken Positionierung ist seine Autonomie in der Praxis eingeschränkt und es erfolgt eben jene Unterordnung unter die Sektoren, die es von seiner Funktion her eigentlich vermeiden soll, wie es Rodrigo Negrete, Ex-Mitarbeiter im Umweltministerium, beschreibt:

„Das Umweltministerium funktioniert in Wirklichkeit als Anhängsel des Bergbauministeriums, einschließlich all jener sektorbezogener Ministerien, die etwas brauchen: Wenn sie Straßen, Autobahnen irgendwo brauchen, ist es das Anhängsel des Transportministeriums, oder wenn es um Agrarthemen geht, etwa Transgene, dann der des Agrarministeriums, also immer untersteht es dem Primat der anderen Ministerien [...].“<sup>487</sup> (Interview Negrete)

Dem Umweltministerium ist die ANLA (siehe 5.3.2.4) als oberste Umweltbehörde zugeordnet. Sie vergibt Umweltlizenzen und überprüft deren Einhaltung (vgl. Godfrid et al. 2020: 48). Mittels einer EIA kann eine Lizenzanfrage an die ANLA gestellt werden, die innerhalb von 90 Tagen bearbeitet werden muss. Wenn dies nicht erfolgt, wird die Anfrage an ein Komitee bestehend aus Direktor:in des DNP, Generalsekretär:in des Präsidenten, Umweltminister:in sowie Sektorvertreter:innen weitergereicht (ABColumbia 2012: 7f.). Wie das Umweltministerium selbst so muss sich auch die ANLA an Sektorinteressen orientieren.

---

<sup>486</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>487</sup>[E]l Ministerio de Ambiente realmente funciona como un apéndice del Ministerio de Minas, incluso, del ministerio sectorial que requiera alguna cosa: Si requieren vías, autopistas que pasen por cualquier lado, es el apéndice del Ministerio de Transporte o si es de temas agrícolas, transgénicos, del Ministerio de Agricultura, o sea, siempre está sometido al imperio de los otros ministerios [...].

Gegenüber den Bedürfnissen lokaler Bevölkerungen pflegt man dort eine bisweilen abgeneigte Haltung.<sup>488</sup>

Auf departamentaler Ebene sind die CAR für die Überwachung und Verwaltung von Umweltstandards von Bergbauprojekten zuständig (Godfrid et al. 2020: 47; detailliert in 6.3.2.2). Bei kleinen Projekten können die CAR auch selbst Umweltlizenzen vergeben.<sup>489</sup> Die Ausstattung dieser Kontrollorgane variiert zwischen den verschiedenen Regionen teils beträchtlich. Laut dem kolumbianischen Rechnungshof verfügen ANLA und CAR generell nicht über genügend finanzielle Ressourcen und Personal, um eine flächendeckende Kontrolle zu bieten (ebd.: 51).<sup>490</sup> Immer wieder kommt es bei den Umweltbehörden zu gravierenden Fehlern bei der Evaluation von Anträgen (vgl. Roa-García & Dietz 2020: 7). Auch sind Informationen über Umweltdaten zwischen den Behörden weder ganz abgestimmt noch zentralisiert erfasst. Das führt dazu, dass Bürger:innen kein einheitliches Bild über die Situation der Umwelt erhalten können (Godfrid et al. 2020: 56). So entsteht eine deutliche Asymmetrie zwischen der starken und autonomen Stellung der ANM auf der einen und den eigentlichen Umweltkontrollorganen auf der anderen Seite. Während Erstere als vor allem neoliberal-technokratisch agierender Akteur den Bergbau fördern will, sollen Letztere entsprechend ihrem Design ökonomische Aktivitäten überwachen. Durch ihre teilweise unzureichende Ausstattung und Anpassung an wirtschaftliche Interessen richten sie sich letztlich in der Praxis jedoch ebenfalls nach neoliberal-technokratischen Normen aus.

Kolumbiens Umweltschutzakteure erhalten ebenfalls Unterstützung durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit – sowohl uni- als auch multilateral (vgl. Birle 2017). Die ANLA ist etwa in zahlreiche Programme involviert, die im Rahmen einer Nationalen Strategie

---

<sup>488</sup> Interview Negrete: „Wenn jemand Themen der lokalen Gemeinden aufwirft, sagen sie, dass die Gemeinden ‚viel nerven‘ [...]. Auch die Nationale Behörde für Umweltlizenzen, das ist die Botschaft, denn sie hängen komplett von der Nationalregierung ab, weil sie die Kontrolle haben, aber zusätzlich dazu sind sie unternehmensfreundlich, ‚weil man nicht das Unternehmen nerven soll, das Unternehmen schafft Arbeitsplätze‘. Sie bleiben im gleichen Diskurs verhaftet, diese öffentlichen Angestellten und ihre Vertragspartner stehen im Dienst der Unternehmen [...].“ / *[C]uando uno le plantea temas de las comunidades, lo que dicen es que las comunidades 'joden mucho', [...]. Igual es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ese es el mensaje, entonces, ellos totalmente dependen del gobierno nacional porque son gobierno, pero además son pro empresa, totalmente pro empresa, 'es que no hay que joder a la empresa, la empresa está generando empleo', sigue con ese mismo discurso, o sea, estos servidores públicos y los contratistas están al servicio de las empresas [...].*

<sup>489</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>490</sup> vgl. Interview Ocampo; vgl. Interview Patzy

der Entwicklungszusammenarbeit koordiniert werden. Diese enthält drei Elemente: die Verbesserung von Strategien zur Bearbeitung von Umweltkonflikten, die Verbesserung der fachlich-technischen Ausstattung der Behörde sowie die Optimierung von Lizenzierungsverfahren. Daneben steht die ANLA mit ausländischen Umweltbehörden auf regionaler wie auch globaler Ebene in regem Austausch.<sup>491</sup> Strukturelle Probleme, wie das der relativen Schwäche der Umweltschutzakteure gegenüber den anderen staatlichen Akteuren, werden durch solche Kooperationen allerdings nicht adressiert.

Druck in diesem Sinne kommt von internationalen Umwelt-NGOs gegenüber dem kolumbianischen Staat. Sie fordern die Einhaltung bestehender formeller Regeln wie etwa Umweltschutzgesetzen oder naturbezogener Grundrechte. Die internationalen NGOs bieten wichtige Assistenz für nationale und lokale zivilgesellschaftliche Akteure.<sup>492</sup> Die Umwelt-NGOs in Kolumbien sind in Dachverbänden und Allianzen wie etwa dem *Movimiento Nacional Ambiental*<sup>493</sup> organisiert. Dort findet eine Koordinierung extraktivismuskritischer lokaler Organisationen auf nationaler Ebene statt.<sup>494</sup> Dadurch soll unter anderem auf die landesweite Bedrohung von Umweltschützer:innen reagiert werden. Die nationalen Umweltverbände beziehen sich dabei nicht auf abstrakte Werte, sondern die konkret in der Verfassung festgeschriebenen Rechtsgarantien (García et al. 2019).

---

<sup>491</sup> vgl. Interview Méndez Beltrán

<sup>492</sup> vgl. Interview R. García

<sup>493</sup> Nationale Umweltbewegung

<sup>494</sup> vgl. Interview R. García

Tabelle 24: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Kolumbien – Nationale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Staat Umweltministerium</b>	Verfassung/Staat als Verwalter der natürlichen Ressourcen  Friedensabkommen (rein formell)	Planung Naturnutzung und -schutz  mangelnde Kooperation zwischen Ministerien/ Funktion als „Anhängsel“ anderer Ressorts	technokratisches Verwalten der natürlichen Ressourcen (im Sinne ökonomischer Entwicklung)
<b>Staat nationale Umweltbehörden (ANLA), Kontrollbehörde des Bergbaus (ANM)</b>	Verfassung/Staat als Verwalter der natürlichen Ressourcen  Umweltgesetzgebung	Überwachung von Umweltstandards (EIA)  Doppelrolle ANM: Kontrolle und Förderung des Bergbaus  mangelhafter Umgang mit Umweltdaten	technokratisches Verwalten der natürlichen Ressourcen (im Sinne ökonomischer Entwicklung)
<b>Internationale Organisationen (nationale Entwicklungsgesellschaften)</b>	internationale Abkommen (bi-/multilateral)  nachhaltige Entwicklungsziele der UN	Unterstützung der technischen Verbesserung der Umweltregulierung  Unterstützung bei der Bearbeitung sozial-ökologischer Konflikte	Verwalten der natürlichen Ressourcen
<b>Zivilgesellschaft Nationale Umwelt-NGOs</b>	Verfassung  Umweltgesetzgebung	Kooperation mit internationalen NGOs  Vernetzung von Umweltschützer:innen	gesetzlich verankerte Nachhaltigkeitsziele

### 6.3.2.2. Lokale Ebene der ökologischen Dimension des Bergbaus in Kolumbien: Zwischen Hegemonie und pluralen Naturverhältnissen

In Kolumbien erscheinen trotz umfangreicher Umweltgesetzgebung und weitreichender Umweltrechte der Bevölkerung die eigentlichen Umweltschutzorgane als für ihre Aufgaben unterqualifiziert. Das ergibt sich neben den personellen und finanziellen Problemen auch aus der paradoxen institutionellen Struktur, die sie einerseits zu Umweltregulatoren, andererseits zu sektornahen Kooperationspartnern machen. Richtet man nun den Blick von der nationalen auf die lokale Ebene, so lassen sich hier zunächst – wie in Peru – ganz allgemeine ökologische Problematiken des Bergbaus beobachten. Nichtsdestotrotz ergeben sich aus den

Institutionen und dem daraus hervorgehenden Handeln der Akteure Unterschiede, die zu anderen Konfliktszenarien führen können. Das wird bereits in den illustrativen Konfliktbeispielen deutlich.

#### *Fall La Colosa*

Im Bergbaukonflikt um die geplante Goldmine La Colosa standen anstatt konkreten Umweltschäden, vor allem antizipierte Folgen des Großprojekts im Mittelpunkt der Debatten. Dabei wurden die Naturverhältnisse der Region zum primären Thema der Auseinandersetzungen.

Laut Schätzungen gibt es auf dem Territorium der Kommune Cajamarca 12,9 bis 29,0 Millionen Unzen Gold (366 t / 822 t) (Le Billon et al. 2020: 14f.). Das Unternehmen AngloGold Ashanti sprach von der „größten Entdeckung der Goldindustrie in jüngster Zeit“. Da die Golddichte mit weniger als einem Gramm pro Tonne Erdmaterial relativ gering ist, wurde die Errichtung eines großflächigen Tagebaus als notwendig erachtet. Man hatte Konzessionen für 515,75 ha erworben (Colombia Solidarity Campaign 2011: 16ff.). Jährlich sollten dabei 14 Mio. t Material abgetragen werden (Le Billon et al. 2020: 14). Die geplante Größe des Projekts wurde dabei mit der Zeit Stück für Stück nach oben korrigiert.<sup>495</sup>

Das Gemeindegebiet Cajamarcas hingegen umfasst 515 km<sup>2</sup> und ist zu 79 Prozent mit staatlich geschütztem Wald bedeckt (Colombia Solidarity Campaign 2011: 16f.). Auch Teile eines Páramos finden sich dort (Sánchez García 2016: 120). Neben dem Wald beherbergt es viele landwirtschaftliche Flächen mit Obst-, Gemüse und Kaffeeplantagen, weshalb Cajamarca auch als „Speisekammer des Landes“<sup>496</sup> bezeichnet wird (ebd.: 107; siehe 6.2.2.2). Auf dem Gemeindegebiet fließen die Flüsse Anaime und Bermellón zusammen in den Río Coello, der wiederum in den Río Magdalena mündet – einem der Hauptwasseradern Kolumbiens (Colombia Solidarity Campaign 2011: 16ff.). So standen sich mit dem Bergbaugroßprojekt und der landwirtschaftlichen Tradition im Konflikt in Cajamarca zwei grundlegend verschiedene Konzepte der Nutzung des Territoriums und somit letztlich der Naturverhältnisse gegenüber (vgl. Sánchez García 2016: 115).

2006 erhielt AngloGold Ashanti die Bergbaukonzessionen auf dem Gebiet Cajamarcas und begann 2007 die Exploration für das Projekt. Für diese hatte das Unternehmen allerdings

---

<sup>495</sup> vgl. Interview A. García

<sup>496</sup> *despensa agrícola del país*

nicht die nötigen Umweltlizenzen, die für eine Exploration in einem Waldschutzgebiet nötig gewesen wären. Die zuständige *Corporación Autónoma Regional de Tolima* stoppte die Explorationsarbeiten zwischenzeitlich. Das Umweltministerium leitete 2009 ein Verfahren gegen das Unternehmen ein (Sánchez García 2014: 351). Allerdings kam man dem Unternehmen entgegen und hob den Naturschutz für 6,39 ha auf, auf denen die Exploration stattfinden sollte. AngloGold Ashanti wurde 2010 zu einer Geldstrafe von 76.500 USD verurteilt (Colombia Solidarity Campaign 2011: 20f.). Um den Image-Schaden zu begrenzen, ging der Bergbaubetreiber im selben Jahr auf die Universität von Tolima zu und wollte einen Vertrag über ein partizipatives Monitoring-Programm auflegen. Dieses Programm scheiterte jedoch am Widerstand einiger Lehrender sowie der Student:innen. Das Programm hatte explizit eine Geheimhaltungsklausel beinhaltet, weshalb man befürchtete, dass die Universität sich durch eine Zusage letztlich den Interessen der Mine verpflichten würde (ebd.: 21).

Das nächste Problem betraf die geplante Laugungsanlage, in der mit Hilfe von Cyanid das Gold aus dem abgetragenen Gestein gelöst werden sollte (Sánchez García 2014: 351). Es war geplant, das Gold in einem Tagebau in Cajamarca auf knapp 2.000 m Höhe zu fördern, während eine Laugungsplatte in der Gemeinde Piedras im nahegelegenen Opia-Tal entstehen sollte. Der Transport sollte über ein Förderband erfolgen. Anwohner:innen sahen durch die Laugungsplatte den gleichnamigen Río Opia bedroht, der ebenso wie der Río Coello in den Río Magdalena mündet. Der Río Opia ist ein ergiebiger Fischgrund und versorgt die Bewässerungsanlagen der lokalen Reisproduktion (Le Billon et al. 2020: 14f.). All diese Gewässer sah man vor Ort durch Cyanidverunreinigungen oder AMD-Prozesse gefährdet. Dabei stand nicht nur die Wasserversorgung für die lokale Landwirtschaft auf dem Spiel, sondern auch die der nahegelegenen Departementalhauptstadt Ibagué, die knapp 530.000 Einwohner:innen zählt.

Diese Umweltrisiken galten als Hauptgründe für das ablehnende Votum in der *consulta popular* in Piedras 2013. 2017 folgte die Abstimmung in Cajamarca selbst und auch dort überwogen die Ängste vor potenziellen Umweltfolgen für die lokale landwirtschaftliche Produktion. Öffentlichkeitskampagnen des Bergbauunternehmens, die auf vermeintlich begrenzte Umweltauswirkungen der Mine und die hochentwickelten technischen Standards hinwiesen, konnten die Mehrheit nicht überzeugen (Sánchez García 2016: 117). Schlüsselrollen nahmen dabei lokale Vereinigungen wie *La Reversa* oder das *Comité Ambiental* ein, die umfassende Informationsarbeit über die ökologischen Risiken der Projekte

leisteten.<sup>497</sup> Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich im Zuge des Konfliktes entwickelten, gingen danach in längerfristige Strukturen über. In Zusammenarbeit mit der Universität von Tolima bieten sie der lokalen Bevölkerung ein Weiterbildungsprogramm für ein Umweltmanagement-Diplom an, das unter anderem von der deutschen Heinrich-Böll-Stiftung unterstützt wird.<sup>498</sup>

#### *Fall Cerrejón*

Die Kohlemine Cerrejón verändert durch ihren schieren Umfang die Ökosysteme einer ganzen Region. Das führt nicht nur zu konkreten Umweltproblemen, sondern bedroht grundsätzlich die Naturverhältnisse der dort lebenden Wayúu-Indigenen.

Der Tagebau Cerrejón ist einer der größten seiner Art weltweit. 690 km<sup>2</sup> Fläche umfasst das Projekt mit all seiner Infrastruktur im Departamento La Guajira (Ulloa et al. 2020b: 3). Allein der Flächenverbrauch konvertierte eine vormals für Weidewirtschaft und Subsistenzlandwirtschaft genutzte Zone in eine Bergbauregion (Vicente et al. 2011: 33). Die Mine befindet sich in einer äußerst trockenen, wüstenartigen Zone. Gleichzeitig verbraucht sie viel Wasser und beeinträchtigt lokale Gewässer stark. Die daraus resultierende Wasserknappheit in der Region schädigt in erster Linie die lokalen Wayúu-Indigenen. Ihr Viehbestand wird dadurch dezimiert. Ökonomische Not, die bis hin zu chronischer Mangelernährung unter den Weidewirtschaftstreibenden führt, ist die Folge.<sup>499</sup> Cerrejón versucht diesen Problemen durch eine Übernahme der regionalen Wasserversorgung entgegenzuwirken.<sup>500</sup>

Da die Mine bereits seit 1983 in Betrieb ist, verfügt sie über keine moderne Umweltlizenz. Zudem trägt sie viele Altlasten aus der Zeit des staatlich betriebenen Bergbaus.<sup>501</sup> Diesem Problem antwortete man mit einem Umweltmanagementsystem, das die Mine sowie die dazu gehörende Eisenbahn- und Hafeninfrastruktur miteinschließt.<sup>502</sup> Der Minenbetreiber versucht, den Wasserverbrauch der Mine zu senken und gibt an, nur wiederaufbereitetes Wasser oder

---

<sup>497</sup> vgl. Interview A. García

<sup>498</sup> vgl. Interview R. García

<sup>499</sup> vgl. Interview Maraña

<sup>500</sup> vgl. Interview Dimas

<sup>501</sup> vgl. Interview Fierro

<sup>502</sup> vgl. Interview Negrete

Regenwasser zu verwenden (Cerrejón 2020: 13).<sup>503</sup> Man betreibt regelmäßige Monitorings der Wasserqualität und -menge des anliegenden Río Ranchería durch unabhängige Akteure. Ähnliche Monitorings gibt es für die lokale Luftqualität (ebd.). Neben den offiziellen Monitorings des Unternehmens oder der überprüfenden Behörden führt die lokale Bevölkerung in Zusammenarbeit mit NGOs wie CINEP, TERRAE oder Indepaz eigene, partizipative Messungen durch. Dabei werden regelmäßig Überschreitungen von Grenzwerten sowie ungleiche Zugangsmöglichkeiten zu Wasser kritisiert (Ulloa et al. 2020b: 3).

Eines der Hauptprobleme von Cerrejón bleibt, neben der eigentlichen Kohleförderung, der Abtransport des Materials über eine 142 km lange Eisenbahnstrecke. Der Bahndamm zwischen dem Tagebau und dem Hafen Puerto Bolívar durchschneidet Wasseradern und provoziert so Trockenheit in den anliegenden Kleinstädten Uribia und Maicao. Darüber hinaus sorgt der Zug, der bis zu über 100 Wagons mit sich führt, für massive Feinstaubaufwirbelungen.<sup>504</sup> 65 Prozent der gesamten Feinstaubverschmutzung der Mine entsteht durch den Abtransport (Cerrejón 2020: 50). Auch erhöht er das Unfallrisiko für Menschen und Vieh.<sup>505</sup>

Über die Bekämpfung der selbstverursachten Umweltschäden hinaus versucht Cerrejón seinen schlechten Ruf mit allerhand Maßnahmen aufzubessern. Dazu gehören etwa Aufforstungsprojekte, die bis 2019 laut eigenen Angaben 42,1 km<sup>2</sup> mit heimischen Bäumen wieder aufforsteten (ebd.: 13). Auch trug man zur Schaffung eines „Biodiversitätskorridors“ zwischen den Bergen von Perijá und der Sierra Nevada de Santa Marta bei, in dessen Rahmen ein neues Labor des Instituto Alexander von Humboldt mitfinanziert werden soll (ebd.). Im Zuge dessen wurden 600 km<sup>2</sup> Naturschutzgebiete in der Region ausgewiesen (ebd.: 51). Insgesamt hat das Unternehmen laut eigenen Angaben in den 2010er-Jahren 450 Mio. USD (1,5 Bio. COP) in Umweltprogramme investiert (ebd.: 46). Für die Zukunft – nach dem Laufzeitende der Mine – plant man eine koordinierte Schließung des Projekts. Bislang wurden jedoch lediglich 1,5 km<sup>2</sup> restauriert (ebd.: 53ff.).

Auf der anderen Seite sieht Cerrejón Erweiterungen der Mine vor, die bei der lokalen Bevölkerung auf Widerstand stoßen: Anfang der 2010er-Jahre plante man eine Umleitung des Río Ranchería, der Hauptwasserader des Departamentos. Diese Modifikation wurde nach

---

<sup>503</sup> vgl. Interview Dimas

<sup>504</sup> vgl. Interview Dimas

<sup>505</sup> vgl. Interview Dimas

Protesten 2012 eingestellt (Ulloa 2020: 12; siehe 6.1.2.2). 2014 sollte dann nur noch der Nebenfluss des Río Ranchería, Bruno, umgeleitet werden. Das Unternehmen beantragte einen neuen Tagebau namens „La Puente“ (siehe Grafik 10). Entgegen früherer Versprechungen, die Transportinfrastruktur der Mine dabei nicht zu erweitern, plante man nun auch die Erweiterung des Hafens. Davon sahen sich traditionelle Wayúu-Fischer:innen gefährdet. Im Angesicht der Flussumleitung sowie der Hafenvergrößerung reichten Indigenen-Vertreter:innen sowie andere lokale zivilgesellschaftliche Akteure eine Verfassungsklage ein. Der Nebenfluss wurde dennoch umgeleitet. Wie stark der Umwelteinfluss dadurch ist, bleibt umstritten. Wayúu-Gemeinden berichten hingegen bereits von erneutem Wassermangel.<sup>506</sup>

Im Jahr 2016 wurde die Erweiterung des Hafens Puerto Bolívar durch das Verfassungsgericht suspendiert. Das Gericht forderte eine Konsultation der lokalen Wayúu-Gemeinden. Von Cerrejón wurde verlangt, einen Plan zur Bekämpfung von Umweltschäden sowie auch sozialen und kulturellen Schäden zu entwerfen und umzusetzen, bevor eine Expansion stattfinden könne (Contraloría 2017: 33). Das Gericht kritisierte auch die ANLA dafür, dass Umweltlizenzen für einzelne Projektkomponenten erteilt worden waren, anstatt eine integrale Evaluation des Projektes durchzuführen.<sup>507</sup> 2019 entschied das Verfassungsgericht, dass die Erweiterung La Puente 1A weiterhin suspendiert bleibt (Cerrejón 2020: 14).

Neben der physischen Beeinträchtigung der Wayúu, stellen Umwelteingriffe wie der Hafen oder die Umleitung von Gewässern eine Verletzung der kulturellen Beziehung zu ihrem Territorium dar. Diese Beziehung ist einerseits spiritueller Natur, andererseits konkret an ihre ökonomischen Reproduktionsweisen geknüpft.<sup>508</sup> Das Territorium wird in der Wayúu-Weltanschauung als *Woumainkat*, „Mutter Erde“, aufgefasst, Gewässer als *Juyáa*, „fruchtbare Adern der Erde“. Die Natur wird subjektiviert. So erscheint die Zerstörung des Territoriums als Akt epistemischer Gewalt gegen die Indigenen (Ulloa 2020: 12f.).

Die Beispiele verdeutlichen, wie Großbergbauprojekte die Naturnutzung einer ganzen Region verändern und so gesellschaftliche Naturverhältnisse umschreiben. Im Folgenden soll unter Rückgriff auf die hier illustrierten Fälle das Handeln der Akteure sowie der Institutionen, die

---

<sup>506</sup> vgl. Interview Negrete

<sup>507</sup> vgl. Interview Negrete

<sup>508</sup> vgl. Interview Maraña

die Naturverhältnisse im Kontext des Bergbaus auf der lokalen Ebene in Kolumbien prägen, dargestellt werden.

#### *Akteursanalyse*

Wie das Konfliktbeispiel La Colosa veranschaulicht, können die Beeinträchtigungen von Gewässern durch den Bergbau Implikationen für die Bevölkerung einer ganzen Region oder sogar in Großteilen des Landes haben. Das liegt nicht zuletzt an der speziellen Geografie Kolumbiens, die die hydrischen Kreisläufe des Landes besonders vulnerabel macht (vgl. Ramos & Restrepo-Calle 2017). Eine dieser geografischen Besonderheiten stellen die Páramos dar (siehe 5.3.2.4). Trotz rechtlichem Schutz wurden in der Vergangenheit auch in diesen ökologisch sensiblen Gebieten Bergbaukonzessionen vergeben (vgl. Colombia Solidarity Campaign 2011: 14).<sup>509</sup> Zwar können Projekte in diesen Zonen nach aktuellem Stand keine Umweltlizenz erwerben, doch gilt häufig bereits die Definition der Grenzen eines Páramos als umstritten und eröffnet Konzessionseignern rechtliche Schlupflöcher.<sup>510</sup> Auch informelle Bergleute sind in Páramo-Gebieten aktiv. Bergbauaktivität in diesen ökologisch sensiblen Gebieten gefährdet die Wasserversorgung ganzer Regionen – nicht nur durch die Verseuchung von Gewässern, sondern die Beeinträchtigung des Ökosystems selbst, das in regem Wasseraustausch mit der Atmosphäre steht. Auch die physische Bergbauaktivität in Páramos hat einen starken Umwelteffekt: Die Entfernung der Vegetation sowie die Veränderung von Felsformationen, die als Grundwasserleiter agieren, zerstört hydrische Zyklen. Die positive Wasserbalance des Ökosystems, in dem der Boden einen Schwammeffekt erzeugt, geht verloren (vgl. Fierro Morales 2012: 134ff.).<sup>511</sup> Auch die für Kolumbien typischen andinen Hochwälder speichern viel Wasser, stehen im Gegensatz zu den Páramos aber nicht unter absolutem Schutz. Doch wie der Fall La Colosa zeigt, dürfen selbst Wälder unter Naturschutz mit Zustimmung des Umweltministeriums von ihrer Schutzfunktion ausgenommen werden, solange dies einem strategischen Bergbauprojekt dient (ebd.: 148). Die kolumbianischen Anden mit ihrer hohen Biodiversität werden durch Bergbauprojekte stark beeinträchtigt. Paradoxerweise sorgte der bewaffnete Konflikt in der

---

<sup>509</sup> vgl. Interview mit Juliana Valencia (Biologin, spezialisiert auf Páramo-Ökosysteme) am 03.08.2019 in Salento (Quindío)

<sup>510</sup> vgl. Interview Fierro; vgl. Morantes

<sup>511</sup> vgl. Interview Valencia

Vergangenheit indirekt dafür, dass schwer zugängliche Regionen „konserviert“ wurden, da diese von der Guerrilla vereinnahmt waren (vgl. Ali 2019).<sup>512</sup>

Bevor ein Bergbauunternehmen eine Umweltlizenz erwerben kann, muss es die Bevölkerung über die Umweltfolgen in einem „Sozialisierungstreffen“ unterrichten. Dies hat einen rein informativen Charakter und ist nicht mit einer *consulta previa* vergleichbar.<sup>513</sup> Bei lokalen Bevölkerungen gibt es viel Misstrauen gegenüber staatlichen Umweltkontrollen, da davon ausgegangen wird, die Umweltbehörden handelten im Interesse der Bergbauunternehmen. Deshalb führen auch in Kolumbien NGOs Kontrollen gemeinsam mit der Bevölkerung durch (Godfrid et al. 2020: 50ff.). Solche Kooperationen helfen dabei, lokalen Akteuren alternative Informationsquellen sowie technisches Wissen zu vermitteln – so wie im Fall La Colosa zu beobachten.

Jenseits des Misstrauens in die Rigorosität der staatlichen Kontrollen und der durch das Unternehmen präsentierten Informationen ergibt sich auch eine Polarisierung grundsätzlich verschiedener normativer Naturverständnisse, die die gesellschaftlichen Naturverhältnisse prägen. So nehmen etwa indigene Gemeinschaften die Natur nicht nur als Objekt, sondern zugleich als eigenständiges Subjekt wahr – wie im Falle Cerrejón gezeigt werden konnte. Auch andere *grupos étnicos* oder Kleinbäuer:innen-Gemeinden verfügen über Kosmovisionen, die sich von den Naturverhältnissen des vorherrschenden extraktivistischen Modells unterscheiden.<sup>514</sup> Der Bergbau verändert demnach nicht nur die physische Gestalt eines Territoriums, sondern rekonfiguriert die damit verbundenen Identitätsbeziehungen (vgl. Ulloa 2014: 439f.).

De jure werden diese pluralen Naturverhältnisse vom kolumbianischen Staat durch den Schutz der Territorien von *grupos étnicos* anerkannt. Dies unterlegte auch die Rechtssprechung in einigen emblematischen Fällen. So wie im Fall des Río Atrato, der 2016 vom Verfassungsgericht in Reaktion auf eine *acción de tutela* als Rechtssubjekt anerkannt wurde und dadurch weltweite Bekanntheit erlangte. Das Gericht forderte von den verantwortlichen staatlichen Akteuren, die zu „Hütern“ des Flusses ernannt wurden, seinen Schutz sowie seine Restaurierung. Auch lokale informelle Autoritäten wurden zu weiteren Hüter:innen ernannt (Del Castillo & Sulé Ortega 2019). Der Fluss im Departamento Chocó

---

<sup>512</sup> vgl. Interview Martínez; Interview Amparo Rodríguez

<sup>513</sup> vgl. Interview Amparo Rodríguez

<sup>514</sup> vgl. Interview Castro

spielt eine entscheidende Rolle als biologische wie auch spirituell-kulturelle Lebensgrundlage der lokalen Indigenen- und Afro-Gemeinden. Nichtsdestotrotz existieren weiterhin Bergbautitel für den Abbau von Gold im Flussgebiet – unter anderem von den Unternehmen Newmont und AngloGold Ashanti. Gleichzeitig werden dort traditioneller informeller, aber auch illegaler Kleinbergbau bereits betrieben (ebd.). Die konkreten Implikationen der ‚Subjektwerdung‘ sind bislang hingegen nicht erkennbar, eine effektive Umsetzung dieses wegweisenden Urteils steht weiter aus (Ciesielski et al. 2021: 113f.).

Es wird deutlich, dass obschon eine Pluralität der Naturverhältnisse rechtlich anerkannt ist, sich diese Anerkennung jedoch nicht in veränderten Umweltschutzpraktiken artikuliert. Gloria Amparo Rodríguez, Rechtswissenschaftlerin und Richterin für die Sonderjustiz für den Frieden, erläutert diese Diskrepanz zwischen formeller Institutionalisierung und staatlicher Praxis:

„Warum sagen wir, dass der Río Atrato Rechte hat, wenn wir nicht einmal die Mittel haben, diese Rechte durchzusetzen? Ja, es bedeutet auf jeden Fall etwas Wichtiges: Umweltschutz. Der ist aber bereits in unserer Gesetzgebung verankert. Es findet also momentan eine Diskussion statt: Was sagt man lediglich und was geschieht eigentlich wirklich im Land drum herum? Ist es so wichtig, dass man sagt, [der Fluss] ist ein Rechtssubjekt, oder ist es wichtiger, dass er tatsächlich geschützt wird?“<sup>515</sup> (Interview Amparo Rodríguez)

Doch der Fall des Río Atrato verdeutlicht noch ein weiteres Problem: Alternative Kosmovisionen und Naturverhältnisse können in sich selbst widersprüchlich sein. Während etwa indigene Gemeinschaften aufgrund ihrer Lebensform häufig auf die Konservierung der natürlichen Umwelt und deren Kreislaufprozesse angewiesen sind, nutzen wiederum afrokolumbianische Gemeinden die Extraktion nicht-erneuerbarer Ressourcen als Form der Subsistenzwirtschaft.<sup>516</sup> In vielen Regionen Kolumbiens betreiben sie informellen Gold- oder

---

<sup>515</sup> *¿Para qué decimos que el Río Atrato tiene derechos y no tenemos cómo hacer cumplir esos derechos? Sí, de todas maneras hay algo muy importante, que es la protección ambiental, que ya está en nuestra legislación. Entonces es una discusión que está en este instante sobre el tapete ¿qué dice uno o sea qué está pasando en el país alrededor de esto? ¿Es tan importante que se diga que [el río] es un sujeto de derecho o es más importante que se proteja realmente?*

<sup>516</sup> vgl. Interview Castro

Smaragdbergbau<sup>517</sup> (vgl. Le Billon et al. 2020: 9; siehe 6.2.2.2). Dieser Kleinbergbau wird von Regulierungsbehörden wie der ANM ebenfalls anerkannt, und viele informelle Bergleute arbeiten auf Grundlage von Konzessionen.<sup>518</sup> Zudem ermöglicht die ANM eine Legalisierung der informellen Aktivitäten.<sup>519</sup> Bisweilen werden die Bergbaupraktiken der traditionellen Bergleute auch von internationalen Fairtrade-Organisationen, wie etwa dem *Oro Verde Programme*, anerkannt (Bastida & Bustos 2017: 250).

Diese Formen des Kleinbergbaus verursachen trotz der damit verbundenen Umweltschäden in der Regel wenig Protest von Umweltschützer:innen.<sup>520</sup> Dennoch führen sie zu Konflikten zwischen verschiedenen lokalen Bevölkerungen um die Nutzung des Territoriums. Die Bergbauindustrie nutzt diese Widersprüche aus: Einerseits stellt sie in öffentlichen Diskursen gerade den Kleinbergbau als besonders umweltverschmutzend dar, was die Expansion des formellen Großbergbaus legitimieren soll (vgl. Buitrago 2014).<sup>521</sup> Andererseits spielt sie Rufe nach Umweltschutz aus der Zivilgesellschaft und die Belange der informellen Bergleute gegeneinander aus, wie Hernán Morantes, Umweltschützer aus Santurban, darstellt:

„Die Regierung und die Multis begannen eine Kampagne, um zu verbreiten, dass [...] dank uns Umweltschützern, die [informellen Bergbau betreibenden] Gemeinden, die oben [im Páramo] leben, vertrieben werden würden, und da hat sich eine starke Spannung mit den Gemeinden dieser Zone gebildet, denn offensichtlich hat der Staatsapparat, gefolgt von den fürchterlich mächtigen multinationalen Konzernen, es geschafft, den Gemeinden diese Nachricht unterzumischen, und sie haben uns für die Entscheidungen der Regierung verantwortlich gemacht, für die wir gar nichts können.“<sup>522</sup> (Interview Morantes)

---

<sup>517</sup> vgl. Interview mit Andrés Vélez (Historiker, spezialisiert auf Smaragdbergbau) am 10.09.2020 per Videotelefonie.

<sup>518</sup> vgl. Interview Amorocho

<sup>519</sup> vgl. Interview Amorocho

<sup>520</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>521</sup> vgl. Interview Negrete

<sup>522</sup> *El gobierno y las multinacionales empezaron toda una campaña para que decir que [...] gracias a nosotros los ambientalistas se iba a desplazar a las comunidades de arriba que viven en este ecosistema y ahí se ha generado una tensión fuerte con las comunidades de esa zona porque, obviamente, todo el aparato del gobierno más todo ese poder monstruoso de las multinacionales han logrado calarle ese mensaje a las comunidades de allá de la zona y ellos nos han responsabilizado por estas decisiones del gobierno cuando nosotros no tenemos participación en el gobierno [...].*

Unternehmen müssen für die Exploration eines neuen Bergbauprojekts bei der ANM einen Antrag stellen, woraufhin ihnen nach einer Prüfung ihrer technischen und finanziellen Fähigkeiten eine Konzession erteilt wird. Das Verfahren erfolgt digital über ein zentralisiertes, nationales Bergbauregister.<sup>523</sup> Wird einem Unternehmen eine Konzession ausgestellt, darf es eine Zone geologisch prüfen. Für die Explorationsphase müssen Umweltlizenzen nur eingeholt werden, wenn es durch die Errichtung von Infrastruktur zu Beeinträchtigungen der Umwelt kommt oder wenn die Explorationsarbeiten in Naturschutzgebieten stattfinden.<sup>524</sup> Wie im Fall La Colosa zu beobachten ist, werden solche Lizenzen in der Praxis häufig nicht eingeholt und die Exploration erfolgt rechtswidrig oder informell. Zwar ist die Explorationsphase laut Konzessionsvertrag auf zwölf Jahre beschränkt, kann aber auf Antrag weiter verlängert werden.<sup>525</sup>

Die Umweltlizenz für die Abbauphase einer industriellen Mine gibt die ANLA aus, bei kleineren Projekten sind die CAR direkt zuständig.<sup>526</sup> Das beantragende Unternehmen muss für die Erwerbung einer Lizenz eine EIA erstellen lassen. EIAs müssen in Kolumbien dabei nicht nur Umweltfragen mit berücksichtigen, sondern auch kulturelle Aspekte (Amparo Rodríguez & Muñoz Ávila 2009: 118). Neben einer EIA muss ebenfalls ein *Plan de Manejo Ambiental*<sup>527</sup> erstellt werden sowie in manchen Fällen ein *Diagnóstico Ambiental de Alternativas*<sup>528</sup>. Diese müssen den Prinzipien der Vorbeugung, Vorsicht und Internalisierung von Umweltkosten folgen. Das Unternehmen muss in diesem Rahmen seine eigenen Kontrollmechanismen etablieren (Contraloría 2017: 9). Manche Großprojekte erlegen sich selbst auch zusätzliche Nachhaltigkeitsstandards auf wie etwa die *Towards Sustainable Mining Initiative*, bei der einige in Kolumbien tätige Bergbauunternehmen aktiv sind (vgl. Fitzpatrick et al 2011).<sup>529</sup>

---

<sup>523</sup> vgl. Interview Amorocho

<sup>524</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>525</sup> vgl. Interview Negrete

<sup>526</sup> vgl. Interview Negrete

<sup>527</sup> Umweltmanagementplan

<sup>528</sup> Umweltstudie für Alternativen

<sup>529</sup> vgl. Interview Zamora

Daraufhin prüft die ANLA den Antrag auf die Erteilung der Umweltlizenz im Zuge der oben erwähnten Bürger:innenbeteiligung. Diese ist für *grupos étnicos* aufwändiger und mit weiteren Informationsveranstaltungen und Schulungen verbunden.<sup>530</sup> Die *consulta previa* muss zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen sein.<sup>531</sup> Wenn der Antrag den Vorgaben entspricht, wird die Umweltlizenz erteilt (Contraloría 2017: 19). Eine Ablehnung kommt in der Regel nicht vor, wie Julio Fierro, ehemaliger Berater für das Umweltministerium, erklärt:

„[D]ie Studien werden vom Unternehmen durchgeführt, das daran interessiert ist, ein Projekt durchzuführen. Und was ist dann natürlich das Ergebnis der Studien? Dass man alles machen kann. [...] [D]ie Studien werden bei einer Regierungsinstitution eingereicht und in dieser Regierungsinstitution gibt es ein paar Personen, so gut wie immer sind es Wenige, die diese Information evaluieren müssen. Und was müssen sie sagen? ‚Ja‘, dass alles sehr gut ist und dass das Projekt umsetzbar ist. Wenn sie ‚nein‘ sagen, na dann werden sie wahrscheinlich nicht mehr in dieser Behörde arbeiten, und davon gibt es viele Beispiele hier in Kolumbien.“<sup>532</sup>

Unternehmen können zudem im Zweifelsfall Lizenzverfahren aufschieben, indem sie eine Archivierung beantragen und den Prozess zu einem späteren Zeitpunkt fortsetzen.<sup>533</sup> Insgesamt bleibt Bergbauunternehmen also sehr viel Spielraum im Lizenzierungsverfahren. Eine strenge Auswahl wird nicht getroffen. Vielmehr kooperieren ANM und ANLA offen mit den Unternehmen, während diese lediglich rein formell bürokratische Hürden durchlaufen müssen. Trotz des komplexen institutionellen Rahmens fungiert das Umweltlizenzierungsverfahren also nicht wirklich als effektiver Kontrollmechanismus zur Bestimmung der Umweltverträglichkeit eines Projektes, wie auch Rodrigo Negrete, ehemaliger Mitarbeiter des Umweltministeriums, bestätigt:

---

<sup>530</sup> vgl. Interview Méndez Beltrán

<sup>531</sup> vgl. Interview Amorocho

<sup>532</sup> *[L]os estudios de impacto ambiental los hace la empresa interesada en llevar a cabo un proyecto. Y por supuesto, ¿cuál es el resultado de los estudios?, que todo se puede hacer. [...] [E]sos estudios son entregados a una institución del gobierno y en esta institución del gobierno hay unas personas allí, poquitas, casi siempre, que tienen que evaluar esa información y ¿que tienen que decir? Que sí, que todo está muy bien y que el proyecto se puede hacer. Si dicen que no, pues probablemente no van a trabajar más en esa entidad y de eso hay antecedentes aquí en Colombia.*

<sup>533</sup> vgl. Interview Negrete

„Du kannst wirklich viele Fälle beobachten, in denen [Unternehmen] die ganze Checkliste haben. Sie erfüllen sie, aber im Grunde gibt es eine systematische Verletzung der Rechte aller Kolumbianer, im Grunde wird alles nicht so exakt erfüllt, wie es eigentlich sollte. Du kannst also sagen ‚Nein, aber Kolumbien hat doch so viele Institutionen dafür, die haben die Bergbaubehörde, die Erdölbehörde, die Umweltbehörde, die Entwicklungsgesellschaften, die lokalen Behörden‘, aber geh hin und schau dir das Fundament an und was wirst du finden? Dass es kein Fundament gibt, dass alles Papier ist, dass es viele Projekte gibt, die wirklich pervers sind [...].“<sup>534</sup> (Interview Negrete)

Den Departamentos obliegen die Umweltkontrollen. Ausführender Akteur sind die jeweiligen CAR (vgl. Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 113). Dabei sind sie durch Privateigentumsrechte jedoch stark eingeschränkt, was in der Praxis bedeutet, dass unangekündigte Kontrollen nicht durchgeführt werden können. Julio Fierro beschreibt die Situation in den Minen:

„Diese Zone bleibt absolut privatisiert. Boden und Untergrund gehören bereits dem Unternehmen. Also muss man um Erlaubnis bitten, um einzutreten, ankündigen, wann du als Institution hingehst, und wenn du hingehst, nehmen sie dich dahin, wo sie wollen. Dieses Territorium ist wie eine unabhängige Republik. Oder eher eine unabhängige Diktatur. Da drinnen ist eine Enklave und zwar eine Enklave in jedem Sinne. Es ist eine Enklave im ökonomischen Sinne, aber auch

---

<sup>534</sup> *[R]ealmente tú puedes ver muchos casos donde [empresas] formalmente tienen todos la lista de chequeo, la cumplen, pero en el fondo hay una violación sistemática de todos los derechos de los colombianos, no se está cumpliendo de fondo con el rigor que se requiere, entonces, tú puedes decir 'no, pero es que Colombia tiene toda una institucionalidad para eso, tiene la autoridad minera, la autoridad petrolera, la autoridad ambiental, las corporaciones, la entidad territorial', pero vaya y mire el fondo y ¿Qué te vas a encontrar? Que de pronto no hay fondo, que todo es formal, que todo es papel, que muchos de estos proyectos son realmente perversos [...].*

eine Enklave im politischen Sinne. Es ist quasi ein Verzicht auf die staatliche Souveränität [...].<sup>535</sup> (Interview Fierro)

Die CAR sind formell weitgehend autonom und haben einen Verwaltungsrat bestehend aus Vertreter:innen aus Privatwirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Vertreter:innen der *grupos étnicos*, Umweltministerium sowie National- und Departamentalregierung. Der Vorsitz obliegt dem:r Gouverneur:in des Departamentos (Uribe 2005: 24).<sup>536</sup> Sie orientieren sich an vierjährigen Plänen pro Legislaturperiode der Departamentalregierung sowie einem langfristigen regionalen Entwicklungsplan, der auf 20 Jahre entworfen wird.<sup>537</sup> Die CAR sind dabei als Umweltbehörden unterschiedlich stark aufgestellt und einigen mangelt es an Personal oder technischer Ausstattung.<sup>538</sup> In manchen Fällen werden sie durch regionale Umweltinspektoren der ANLA ergänzt.<sup>539</sup>

Beim Umweltschutz sind die CAR vor allem ausführendes Organ. Dennoch bietet ihnen ihre autonome Stellung gewisse Handlungskompetenzen, denn häufig stehen nationale und regionale Interessen zum Bergbau und Umweltschutz im Widerspruch. Im Falle etwa von Bergbaukonzessionen in regional geschützten Gebieten, ist es den CAR gestattet, Einspruch gegen die ANM einzulegen oder sogar Projekte zu stoppen.<sup>540</sup> Je tiefer die Verwaltungsebene, desto rigoroser und genauer müssen laut dem Subsidiaritätsprinzip ministeriale formelle Normen umgesetzt werden (Rodríguez-Becerra & Espinoza 2002: 113). So können sich die CAR dieses Subsidiaritätsprinzip auch zu Nutze machen, um unliebsamen Projekten eine Lizenz zu verwehren.<sup>541</sup> Das führt wiederum zu Spannungen mit den nationalen Regulierungsbehörden. Laut Martha Amorocho, Koordinatorin der sozial-ökologischen

---

<sup>535</sup> *[E]sa zona queda absolutamente privatizada. Suelo y subsuelo ya son de la compañía. Entonces ahora toca ir, pedir permiso para entrar, avisar cuando vas a ir como institución, y si vas a ir ellos te llevan a donde quieren. Ya ese territorio es como una república independiente. O es una dictadura independiente. Es un lugar allí dentro, es una enclave y es una enclave de todo punto de vista. Es una enclave de punto de vista económico, pero también es una enclave del punto de vista político. Es casi una renuncia a la soberanía de los Estados [...].*

<sup>536</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>537</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>538</sup> vgl. Interview Amorocho

<sup>539</sup> vgl. Interview Méndez Beltrán

<sup>540</sup> vgl. Interview Martínez

<sup>541</sup> vgl. Interview Martínez

Arbeitsgruppe der ANM, droht dadurch bei der lokalen Bevölkerung das Entstehen eines Bilds der Uneinigkeit unter den staatlichen Akteuren:

„Es ist wichtig, dass uns die Gemeinde koordiniert und geeint sieht, [...] natürlich wissen wir und es ist uns klar, dass es in Kolumbien einige [CAR] oder Funktionäre oder Vertragspartner dieser Behörden gibt, die Anti-Bergbau sind, aber wir versuchen es dennoch, denn hier treten wir nicht als Individuen oder Personen auf, sondern als Behörde [...].“<sup>542</sup> (Interview Amorocho)

Die CAR entwickeln sich durch ihre Autonomie zu einem echten Gegengewicht gegenüber den Interessen der Bergbauindustrie – eine Funktion die ANM und ANLA durch ihre praktische ‚Komplizenschaft‘ nicht einnehmen. Dennoch wird diese Autonomie letztlich durch die Kompetenzen der Zentralregierung beschränkt, die die Entscheidungen der lokalen Umweltschutzbehörden zum Zwecke des „öffentlichen Nutzens“ aufheben kann.<sup>543</sup>

---

<sup>542</sup> *[E]s importante que la comunidad nos vea coordinados y unidos, [...] obviamente sabemos y tenemos claro que en Colombia hay algunas corporaciones o funcionarios o contratistas de estas entidades que son anti mineros, pero aun así tratamos porque aquí no vamos como individuos o como personas, sino vamos es como entidad [...].*

<sup>543</sup> vgl. Interview Negrete

Tabelle 25: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Kolumbien – Lokale Ebene

Akteure	Institutionen	Praktiken	Normen
	<i>externe Vorgaben</i>	<i>dauerhafte Handlungsorientierung</i>	
<b>Lokale Bevölkerung Landbevölkerung, Kleinbäuer:innen, grupos étnicos</b>	agrарische Wirtschaftsform  gesetzliche Anerkennung alternativer Naturverhältnisse (Verfassung, Gerichtsurteile)	Abhängigkeit von Wasser- und Bodenqualität (besonderes Risiko durch die Kontaminierung von Páramos)  gerichtliches Einklagen von Umweltrechten  alternative Schadstoffmessungen (Unterstützung durch NGOs)	plurale Naturverhältnisse  Kosmovision der <i>grupos étnicos</i> / spirituelle Verbindung zur Natur
<b>Lokale Bevölkerung informeller Bergbau (traditioneller Bergbau, afrokolumbianische Gemeinden)</b>	gesetzliche Anerkennung des traditionellen Bergbaus  Fairtrade-Programme	subsistenzwirtschaftliche Naturnutzung  Legalisierung mit Unterstützung der ANM	instrumentelle Naturauffassung
<b>Bergbauunternehmen</b>	EIA  Umweltgesetzgebung  freiwillige Umweltstandards	obligatorisches Sozialisierungstreffen  EIA (exkludierende Fachdiskurse) + Umweltmanagementplan  Informationskampagnen/ <i>green washing</i> -Strategien  instrumentelle Unterstützung informeller Bergleute  eigene Schadstoffmessungen	instrumentelle Naturauffassung
<b>Staat Nationale Umweltbehörden (ANLA)</b>	Umweltgesetzgebung	Bürger:innenbeteiligungen  Umweltlizenzierung (Kooperation mit Unternehmen)  Nicht-Berücksichtigung alternativer Naturverhältnisse	instrumentelle Naturauffassung
<b>Staat Subnationale Umweltverwaltung – CAR</b>	Umweltgesetzgebung  Subsidiaritätsprinzip	Umweltkontrollen  Schadstoffmessungen  Umweltlizenzierung (kleinere Projekte)  (vereinzelt) Mangel an Personal und Ausstattung  (vereinzelt) Widerstand gegen nationale Umweltbehörden	instrumentelle Naturauffassung  plurale Naturverhältnisse

### *Konklusion*

Kolumbiens Umweltschutzinstitutionen sind komplex und umfassend. Zunächst erscheint es deshalb so, als sei das formell-institutionelle Rahmenwerk sowohl auf nationaler Ebene als auch auf lokaler Ebene für die Aufgabe der Umweltregulierung gut gerüstet. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die regulierenden Akteure in der Praxis den Interessen der neoliberal-technokratischen Akteure im Staate unterworfen sind, oder wie im Falle der ANM, bereits formell eine Doppelfunktion erfüllen, bei der die Förderung des extraktivistischen Modells Vorrang hat. Zivilgesellschaftliche Akteure mahnen indes die Respektierung der formalisierten Rechtsgarantien an.

Das zeigt sich ebenso auf der lokalen Ebene, wo sowohl zivilgesellschaftliche Akteure als auch betroffene Gemeinden die Anerkennung pluraler Naturverhältnisse fordern. Auf der einen Seite gelingt ihnen das in Form wegweisender Rechtsprechung, die bislang in der Praxis jedoch kaum Wirkung zeigte. Auf der anderen Seite nutzen Unternehmen und Staat die inneren Widersprüche der Naturverhältnisse eines Territoriums im Konflikt mit der lokalen Bevölkerung, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Die staatlichen Umweltbehörden versagen dabei in ihrer Rolle als Kontrollorgane. Vielmehr erweisen sich bürokratische Regulierungsmechanismen als reine Fassade. Nichtsdestotrotz stellen die departamentalen CAR in ihrer ausführenden Kontrollfunktion ein letztes Korrektiv dar, indem sie ihre autonome Stellung für die Regeldurchsetzung zu nutzen.

### 6.3.3 Vergleich der ökologischen Dimension des Bergbaus in Peru und Kolumbien

In Peru und Kolumbien ist der Staat Eigentümer der Rohstoffe und ist verfassungsmäßig zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen angehalten. Während in Peru lediglich einige grundlegende Umweltrechte in der Verfassung Platz finden, weist das kolumbianische Grundgesetz einen umfangreichen Katalog an formalisierten Normen auf, die den Schutz der Umwelt betreffen. Noch weiter geht das Friedensabkommen mit den FARC, das breite gesellschaftliche Partizipation in Umweltfragen fordert und Ansätze einer demokratischen Ordnung der territorialen Naturverhältnisse festlegt. Damit ergeben sich in Kolumbien – sowohl im Vergleich zu Peru, als auch zu anderen Ländern der Region – besonders viele

Anknüpfungspunkte für Bürger:innen und zivilgesellschaftliche Akteure, rechtliche Garantien im Bezug zur Natur einzufordern.

In der Praxis zeigen sich trotz der weitaus umfassenderen Umweltschutzinstitutionen in Kolumbien allerdings kaum Unterschiede zum Nachbarland, was die Regulierung des Bergbaus angeht: In Peru und Kolumbien ist die Autonomie des Umweltministeriums als oberstes staatliches Umweltschutzorgan jeweils zunächst einmal stark eingeschränkt. Es muss in beiden Ländern den Vorgaben der produktiven Ministerien, die auf den Erhalt des extraktivistischen Wirtschaftsmodells ausgelegt sind, Folge leisten. Dazu kommen die neoliberal-technokratischen Normen, die auch unter den staatlichen Umweltschutzakteuren mehrheitlich verbreitet sind. Internationale Akteure, die an einer Durchsetzung globaler Umweltstandards interessiert sind, aber auch nationale zivilgesellschaftliche Akteure, bilden dort ein schwaches, aber dennoch bedeutendes Korrektiv.

Auf der lokalen Ebene ähneln sich beide Länder zunächst ebenfalls, was die strukturellen Problematiken angeht. Viele der Umwelteinflüsse des Bergbaus sind universell und wären auch mit strenger Regulierung nur schwer vermeidbar. Doch eine strenge Regulierung ist in beiden Staaten nicht gegeben. Die nationalen Umweltbehörden sind nicht in der Lage, die formalisierten Regeln durchzusetzen. Kolumbien weist hier durch das System der CAR allerdings einen entscheidenden Vorteil auf. Aufgrund ihrer autonomen Stellung positionieren sich diese in einigen Fällen gegen die Interessen zentralstaatlicher Akteure. Dies gelingt den nationalen Umweltbehörden nicht, weshalb das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Kontrollfunktion gering ist.

Bergbaukonflikte sind in diesem Kontext nicht nur Widerstandseffekte gegenüber Staatsorganen, die in ihrer Rolle als Garanten des Umweltschutzes scheitern. Sie sind zudem Austragungsort von Auseinandersetzungen über die Naturverhältnisse in einem Territorium. Durch technologische Expert:innen-Diskurse versuchen staatliche Akteure und Bergbauunternehmen, diese zu ‚entpolitisieren‘. Die Existenz pluraler Naturverhältnisse wird von ihnen in der Praxis meist nicht anerkannt. Gleichzeitig nutzen Unternehmen Widersprüche zwischen den Akteuren, um Konflikte für sich zu entscheiden. Lokale Bevölkerungen, die dem Bergbau kritisch gegenüberstehen, können hingegen nicht auf die Kontrollfunktion der Behörden vertrauen. Eine Durchsetzung fester Regeln, die Konflikte entschärfen könnte, ist nicht gegeben. Da dementsprechend eine funktionierende Koexistenz mit dem Bergbau für viele unmöglich erscheint, bleibt Widerstand die einzige Möglichkeit.

Die zumindest formelle Anerkennung der Pluralität gesellschaftlicher Naturverhältnisse durch die kolumbianische Rechtsprechung in einschlägigen Fällen schaffen hier einen Ausweg. Wie beobachtet am Fall Cerrejón, bei dem Gerichte unter dem Verweis auf die ideell-kulturelle Autonomie der Wayúu einlenkten, kann diese Anerkennung konfliktentschärfend wirken. In anderen Fällen, wie dem des Río Atrato, reicht der formelle Akt ohne die entsprechende Praxis dabei allerdings nicht aus.

## 7. **Erweiterte Falldiskussion: Bergbau-Extraktivismus in Bolivien und Kanada**

Im Folgenden werden die aus dem qualitativen Ländervergleich zwischen Peru und Kolumbien gewonnenen Erkenntnisse mit zwei weiteren Fallbeispielen – Bolivien und Kanada – in Bezug gesetzt. Hierbei geht es nicht um weitere Theoriegenerierung. Vielmehr sollen die Ergebnisse der empirischen *most similar systems*-Analyse anhand von Fällen in anderen Kontexten geprüft werden. Bolivien dient hier als weiteres Fallbeispiel aus der Andenregion, das sich allerdings von seiner politischen und ökonomischen Struktur deutlich von den beiden Hauptfällen unterscheidet. Kanada hingegen soll als transregionales Fallbeispiel einen nicht-lateinamerikanischen Kontext repräsentieren, das aufgrund seiner neoliberalen Wirtschaftspolitik und indigenen Bevölkerungsminderheit dennoch einige Charakteristika mit den Hauptfällen teilt.

Zunächst erfolgt eine Kurzdarstellung der beiden Staaten. Danach wird der Bergbau-Extraktivismus in Bolivien und Kanada anhand der bekannten drei Dimensionen – politisch-partizipative, polit-ökonomische und ökologische Dimension – dargestellt, bevor eine tiefergehende Analyse der Institutionen und potenziellen Konfliktodynamiken sowie ein Vergleich zwischen den Fällen folgen. In den Darstellungen sowie in der Diskussion soll sich auf den Untersuchungszeitpunkt 2019 bezogen werden. Nichtsdestotrotz sind punktuelle Betrachtungen historischer Institutionsbildungen wichtig für ein Verständnis des aktuellen Kontexts.

Bolivien steht exemplarisch für ein neo-extraktivistisches Modell in Lateinamerika, bei dem der Staat die Kontrolle über die Ausbeutung und Ausfuhr natürlicher Rohstoffe übernommen hat (Gudynas 2009; Burchardt & Peters 2017; siehe 3.2.1). Als Andenstaat teilt es viele Strukturmerkmale mit Peru und Kolumbien, unterscheidet sich aber deutlich in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung. Die Regierung des *Movimiento al Socialismo*<sup>544</sup> (MAS) führte unter Präsident Evo Morales (2006-2019)<sup>545</sup> grundlegende Reformen durch, wodurch sich das Land als Alternativmodell zum bis dahin vorherrschenden neoliberalen Extraktivismus der Andenregion etablierte. Der MAS tut sich dabei nicht nur durch die Implementierung eines neo-extraktivistischen Entwicklungsmodells hervor, sondern gerade

---

<sup>544</sup> Bewegung zum Sozialismus

<sup>545</sup> Auch hier endet der Betrachtungszeitraum 2019, weshalb Politiken der Übergangsregierung unter Jeanine Áñez (2019-2020) sowie der darauffolgenden, zweiten MAS-Regierung unter Luis Arce (ab 2020) nicht mehr berücksichtigt werden.

auch durch seinen Bewegungscharakter und seine enge Verflechtung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Innerhalb der internationalen Linken galten der plurale Charakter der MAS-Regierung, ihre weitreichende Anerkennungspolitik gegenüber der indigenen Bevölkerungsmehrheit Boliviens, sowie vor allem ihre Bemühungen einer Überwindung der Rohstoffabhängigkeit durch Industrialisierungsversuche und *buen vivir*-Konzepte lange als Vorbild für andere Staaten der Region (vgl. Stemmler 2021).

Boliviens Wirtschaft ist stark von Rohstoffen abhängig – insbesondere Metallen und Erdgas. Sechs Prozent des BIP Boliviens stammten 2019 aus dem Bergbausektor, womit er wichtigster Rohstoffsektor des Landes ist (INE 2020 – eigene Berechnung). Dabei gilt es zu erwähnen, dass sowohl die absolute Wirtschaftsleistung Boliviens (BIP: 40,9 Mrd. USD) als auch seine Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung (3.355 USD) deutlich unter der Perus und Kolumbiens liegt<sup>546</sup> (World Bank 2022). Der Anteil von Bergbauprodukten am Export belief sich 2019 auf 48,6 Prozent (Ministerio de Minería y Metalurgia 2020: 15 – eigene Berechnung). Zu den Hauptprodukten zählen Gold (1,90 Mrd. USD/42 t), Zink (1,35 Mrd. USD/528.000 t), Silber (594 Mio. USD/1.150 t), Zinn (319 Mio. USD/17.200 t) und Blei (174 Mio. USD/88.000 t) (ebd.: 13). Der EJAtlas (2022) zählt für Bolivien 15 Bergbaukonflikte bei einer Bevölkerung von 11,5 Millionen (World Bank 2022). Dabei sind in den letzten zehn Jahren mindestens fünf Todesopfer registriert worden (siehe 4.1.3.3).

Kanadas Rohstoffpolitik orientiert sich ähnlich wie Peru und Kolumbien an neoliberalen Leitsätzen, deren Ziel es ist, Wachstum durch Privatinvestitionen zu generieren. Im starken Gegensatz zu den anderen hier behandelten Fallbeispielen gilt Kanada allerdings als ‚wirtschaftlich entwickelte‘ Industrienation, die konstante Wachstumsraten und Höchstwerte in gängigen Entwicklungsindikatoren aufweist.<sup>547</sup> Zwar ist der nordamerikanische Staat ein überregionales Vergleichsbeispiel, doch teilt er dennoch einige Strukturmerkmale mit den anderen Ländern, wie die Kolonialvergangenheit, eine lange Bergbautradition, eine indigene

---

<sup>546</sup> Peru: 228 Mrd. USD/7.028 USD; Kolumbien: 323 Mrd. USD/6.425 USD – alle Zahlen für 2019 (World Bank 2022)

<sup>547</sup> Der Human Development Index stuft das Land 2019 weltweit auf Platz 16 ein – vor den USA, Österreich und Japan (UNDP 2022).

Bevölkerungsminderheit sowie eine ständig expandierende ‚zivilisatorische Grenze‘<sup>548</sup>. Der wirtschaftspolitische Erfolg Kanadas, das mit einem BIP von 46.195 USD pro Kopf nicht nur zu den reichsten Staaten der Welt, sondern mit einer Gesamtwirtschaftsleistung von 1,75 Bio. USD globale Wirtschaftsmacht ist, wird gerne von Gegner:innen der *resource curse*-These sowie *policy makers* im globalen Süden als Beispiel für ein stabiles und wohlhabendes Bergbauland ins Feld geführt (World Bank 2022; vgl. Menaldo 2016: 7).<sup>549</sup>

Erdöl und -gas bilden den größten extraktiven Sektor des nordamerikanischen Landes. Fünf Prozent des BIP werden im Bergbausektor erwirtschaftet, 19 Prozent der kanadischen Exporte sind Bergbauprodukte (Mining Canada 2019). Kanadas wichtigste Bergbauprodukte sind Gold (7,2 Mrd. USD/9,6 Mrd. CAD), Kohle (4,8 Mrd. USD/6,4 Mrd. CAD), Kalisalz (4,1 Mrd. USD/5,5 Mrd.) sowie Kupfer (3,4 Mrd. USD/4,5 Mrd. CAD) (NRCan 2019 – eigene Umrechnung<sup>550</sup>). 19 Bergbaukonflikte registriert der EJAtlas (2022) für Kanada. Innerhalb der letzten zehn Jahre kam es dabei nicht zu Todesopfern (siehe 4.1.3.3). Das Land hatte zum Untersuchungszeitpunkt 2019 37,6 Mio. Einwohner:innen (StatCan 2022).

### 7.1. Bolivien: Bergbauland des *buen vivir* oder gescheitertes Alternativmodell?

#### *Politisch-partizipative Dimension*

In der politisch-partizipativen Dimension des Bergbaus durchlief Bolivien seit dem Regierungsantritt des MAS 2006 einen radikalen Wandel. Der Erfolg des MAS als neu aufstrebende Partei Anfang der 2000er-Jahre beruhte auf den Massenmobilisierungen in gewaltsamen Rohstoffkonflikten wie dem sogenannten „Gas-Krieg“ 2003, bei dem Nutzungs- und Verteilungsfragen von Rohstoffrenten im Zentrum standen (vgl. Bebbington et al. 2019: 128). Anspruch der MAS-Regierung war es, die nationale Souveränität über die natürlichen Ressourcen Boliviens zu erlangen, um langfristig das extraktivistische Modell überwinden zu können. Bei diesem politischen Projekt sollten verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure

---

<sup>548</sup> Sowohl Peru, Kolumbien als auch Bolivien verfügen über große, bislang wirtschaftlich unerschlossene Territorien, die sich für die Rohstoffextraktion eignen. Neben den Hochgebirgen trifft dies vor allem auf weite Teile des Amazonas-Urwaldes zu, dessen Grenze alle Staaten teilen. Geografische (aber auch konservatoristische) Umstände machen eine Erschließung dieser Gebiete schwierig, gleichzeitig führt die Abwesenheit staatlicher Strukturen und die Präsenz indigener Kulturen zu einer besonderen Umkämpftheit dieser Zonen. Ähnliches lässt sich in Kanada mit Bezug auf die nördlichen Polarregionen feststellen.

<sup>549</sup> vgl. Interview Paz Soldan

<sup>550</sup> Zahlen für BIP-Anteil und Bergbauprodukte von 2018; Umrechnung Wechselkurs CAD zu USD 0,75 (2018/2019)

wie Gewerkschaften sowie Indigenen- und Kleinbäuer:innenverbände miteinbezogen werden und mehr politische wie auch ökonomische Teilhabe bekommen (Andreucci & Radhuber 2017: 287) So fanden zunächst insbesondere demokratische Normen Einzug in die bolivianische Politik, die lange von Eliteninteressen dominiert worden war. Tatsächlich zeigt sich jedoch spätestens seit den Debatten des Verfassungsprozesses 2008 eine deutliche Auslegung der Regierungspolitik auf eine intensiviertere Ressourcenausbeutung (ebd.). Aus Sicht des Staates ist der Bergbau ein Schlüsselsektor für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und erfülle damit einen „öffentlichen Nutzen“ (Madrid Lara 2013: 173). Die Exekutive ist somit aktiver Förderer des Bergbaus (Bastida & Bustos 2017: 257f.). Entsprechend der neo-extraktivistischen Entwicklungsstrategie bilden sich unter den MAS-dominierten staatlichen Akteuren also Normen heraus, die sie zu einer Expansion der Ressourcenausbeutung anhalten. Statt (primär) auf eine Erhöhung der Privatinvestitionen in den Sektor, sind diese auf eine Erhöhung der staatlichen Rohstoffrenten und die damit verbundene Umverteilung der Mittel ausgelegt (vgl. Burchardt & Peters 2017; siehe 2.2.2). Man könnte sie also als **neo-extraktivistische Normen** bezeichnen.

Im Bergbau baute man den staatlichen Einfluss auf den Sektor entschieden aus und förderte dort neben dem Staatsunternehmen COMIBOL (siehe 4.1.3.4) auch die für Bolivien typischen Bergbaukooperativen (Arellano Yanguas 2014: 7). Diese genossenschaftlichen Vereinigungen aus ursprünglich informellen und fachlich ungeschulten Bergleuten<sup>551</sup> erlangten im Rahmen dieser Koalition eine besonders einflussreiche, fast „unantastbare“ Stellung (Bebbington et al. 2019: 140). Sie organisieren sich im Dachverband *Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia*<sup>552</sup> (CONCOBOL).

In der Verfassung von 2009, die Bolivien als einen plurinationalen Staat anerkennt, wurde den indigenen Bevölkerungen des Landes eine besonders starke Stellung verliehen. Für jedes Gesetz, jede Politik und jedes Projekt, das sie betrifft, ist eine *consulta previa* obligatorisch (Art. 30 II-15; vgl. Andreucci & Gruberg 2015: 32). Indigene Gruppen haben durch das Autonomie- und Dezentralisierungsgesetz von 2010 die Möglichkeit, territoriale Autonomie innerhalb des bolivianischen Staates zu erhalten. Im Rahmen dessen steht es ihnen zu, autonom ‚ihre Normen, Institutionen, Autoritäten und Prozeduren‘ zu bestimmen (vgl. Verf.

---

<sup>551</sup> Im Gegensatz zum formellen Bergbau haben hier ungebildete Kleinbäuer:innen und gerade auch Frauen eine besonders starke Stellung (vgl. Interview Irigoyen).

<sup>552</sup> Nationale Vereinigung der [Bergbau-]Kooperative von Bolivien

Art. 271). In der Praxis erweist sich diese Autonomie allerdings als schwach und ist stark an die subnationalen Verwaltungen geknüpft (Bastida & Bustos 2017: 258f.).

Über die Jahre hinweg zeigten sich vermehrt Widersprüche zwischen den politischen Idealen der MAS-Verbündeten und der neo-extraktivistischen Politik der Regierung. So wurden trotz enger Verbindungen zwischen den MAS-Eliten im Staate und zivilgesellschaftlichen Akteuren formelle partizipative Institutionen nicht erweitert. Konsultations- und Partizipationsrechte für lokale Bevölkerungen werden im Bergbaugesetz 2014 (*Ley 535*) kaum berücksichtigt, die verfassungsrechtlichen Garantien weitgehend ausgehebelt (Andreucci & Radhuber 2017: 288f.). Formell finden sie dort zwar Erwähnung, in der praktischen Ausführung des Gesetzes erscheinen die Dialoge mit der Bevölkerung sowie die *consultas previas* jedoch weniger als ebenbürtige Kommunikationsmechanismen, denn als Verhandlungswerkzeuge zur Bestimmung von Kompensationen für das bereits im Vorhinein fest geplante Projekt (Bastida & Bustos 2017: 260). Innerhalb der staatlichen Bürokratie ist das Wissen über die korrekte Anwendung der *consulta previa* gering, wie Andreucci & Gruberg (2015: 32) im Rahmen ihrer Feldforschung ermittelten. Bei Uneinigkeiten agiert das Bergbauministerium als letzte Instanz (ebd.: 35f.).

Das Bergbaugesetz überträgt der Zentralregierung die alleinige Kompetenz für staatliche Bergbauaktivitäten, subnationale Verwaltungen haben kein Mitspracherecht (Bastida & Bustos 2017: 259f.). MAS-nahe zivilgesellschaftliche Akteure werden durch die Exekutive entweder kooptiert, demobilisiert oder politisch ausgeschlossen, wodurch sich Widerstand gegen Bergbauprojekte mit der Zeit immer schwieriger gestaltet. Zwar hat sich die Gewaltintensität von Rohstoff- und insbesondere Bergbaukonflikten in Bolivien seit dem Amtsantritt des MAS reduziert, doch greifen staatliche Akteure weiterhin zu repressiven Praktiken und kriminalisieren protestierende lokale Bevölkerungen (Andreucci & Radhuber 2017: 288f.). Trotz allem zeigt sich die Regierung immer wieder rezeptiv für Ansprüche zivilgesellschaftlicher Akteure. Proteste sowohl verbündeter als auch oppositioneller Organisationen üben regelmäßig Druck auf die MAS-Regierung aus und beeinflussen sie in ihren Entscheidungen (Wolff 2013: 43).

#### *Polit-ökonomische Dimension*

In der polit-ökonomischen Dimension zeigt sich die durch staatliche Akteure geförderte Expansion der Bergbauaktivitäten deutlich. Der Bergbausektor ist unter der MAS-Regierung stark angewachsen, in den ersten sechs Jahren hat sich der Exportwert der bolivianischen

Bergbauprodukte im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum verfünffacht (Andreucci & Gruberg 2015: 25). Diese Expansion fand allerdings nicht nur durch staatliche Initiative statt, sondern auch durch Privatinvestitionen aus dem Ausland. Dabei ist die Präsenz multinationaler Bergbauunternehmen in Bolivien stark angestiegen (ebd.: 25f.). Der Privatsektor soll laut dem Willen des MAS als „strategischer Verbündeter“ des Staates agieren (ebd.: 22). Darin sehen viele Beobachter:innen eine Kontinuität alter Elemente der neoliberalen Investitionspolitik der Vorgängerregierungen (Andreucci & Radhuber 2017: 283).

Gleichzeitig gibt es seit Beginn der MAS-Regierung 2006 Entwicklungspläne zur Diversifizierung der bolivianischen Wirtschaft (Bastida & Bustos 2017: 255f.). Der Wille nach einer Überwindung der Rohstoffabhängigkeit ist auch in der Verfassung von 2009 verankert (Art. 9-6) und wird selbst – zumindest formell – im Bergbaugesetz von 2014 festgeschrieben (Andreucci & Radhuber 2017: 288). Laut Verfassung soll der Staat Bemühungen unternehmen, die internen Märkte zu stärken sowie nationalen Investitionen Vorrang vor solchen aus dem Ausland gewähren (Andreucci & Gruberg 2015: 24). Exemplarisch für diese heterodoxe Entwicklungspolitik zur Stärkung der heimischen Produktion stehen die Pläne zur Lithium-Förderung am Uyuni-Salzsee. Hier ist ein nationales Vorzeigeprojekt geplant, in dessen Rahmen die bolivianischen Lithium-Vorkommen, die die Mehrheit aller weltweit verfügbaren Vorkommen des Metalls ausmachen, noch vor Ort in Wertschöpfungsketten eingeflochten werden sollen. Davon erhofft sich die Regierung eine langfristige Industrialisierung dieses ‚Zukunftsrohstoffs‘ im eigenen Land. In einem *joint venture* zwischen dem bolivianischen Staatskonzern *Yacimientos de Litio Bolivianos*<sup>553</sup> (YLB) und einem Privatunternehmen soll der Rohstoff gefördert und zu Batterien weiterverarbeitet werden. Bislang<sup>554</sup> befindet sich das Vorhaben allerdings immer noch in der Planungsphase (Stemmler 2021: 6ff.). Mängel beim *Know-How* der Betreiberfirma YLB sowie den staatlichen Planungskompetenzen für dieses komplexe Unterfangen, aber auch Proteste der lokalen Bevölkerung, verzögern die Umsetzung des Projekts (vgl. Ströbele-Gregor 2014; detailliert zum Bergbaukonflikt: Romero Valenzuela 2020). Abseits dieser Großprojekte zeigt sich bislang ebenso wenig ein Erfolg der Diversifizierungsstrategien des MAS. Im Gegenteil:

---

<sup>553</sup> Bolivianische Lithium-Vorkommen

<sup>554</sup> Das gilt sowohl für den Forschungszeitpunkt 2019 als auch für den letzten Stand vor Fertigstellung dieser Arbeit Anfang 2022.

Der Anteil des Industriesektors an der bolivianischen Wirtschaft ist tendenziell rückläufig (Andreucci & Gruberg 2015: 26).

Die staatlichen Einnahmen aus dem Bergbau generieren sich neben den Umsätzen der Staatskonzerne durch die Unternehmenssteuer von 25 Prozent, die 2009 um eine Zusatzsteuer von 12,5 Prozent für hochpreisige Mineralien erhöht wurde. Dazu kommen je nach Mineral eine Förderabgabe von 5 bis 7 Prozent. Ähnlich wie in Peru wird die Förderabgabe nach einem festen Schema direkt an die Kommunal- (35 Prozent) bzw. Departamentalregierung (65 Prozent) gezahlt. Die Unternehmenssteuer wird hingegen wie in Kolumbien vom Zentralstaat abgeschöpft und verwaltet (Arellano Yanguas 2014: 21). Laut dem aktuellen Bergbaugesetz sind indigene Bevölkerungen ebenfalls stärker an den Profiten zu beteiligen. Wie genau diese Beteiligung erfolgt, wird im Rahmen der *consulta previa* ausgehandelt (Bastida & Bustos 2017: 260). Obwohl die Besteuerung des bolivianischen Bergbausektor weit geringer ausfällt als etwa die des nationalen Erdgassektors<sup>555</sup>, nimmt der bolivianische Staat im regionalen Vergleich weitaus größere Anteile der Rohstoffrenten ein als Peru und Kolumbien (Rudas & Espitia 2013: 144). Die staatlichen Einnahmen aus dem Bergbau konnten aufgrund des Preishochs, der Expansion, neuen Verstaatlichungen und den Steuererhöhungen in den ersten fünf Jahren der MAS-Regierung fast verzehnfacht werden (Andreucci & Radhuber 2017: 285).

Nicht nur der Staat eignet sich die Rohstoffrente vermehrt an: Politische Verbündete des MAS werden durch einen privilegierten Zugang zum Bergbau ebenfalls stärker an den Rohstoffrenten beteiligt. Große Gewinner des neo-extraktivistischen Modells sind die Bergbaukooperativen. Sie sind als Genossenschaften von der Unternehmenssteuer ausgenommen und haben lediglich die Förderabgabe zu entrichten (Bebbington et al. 2019: 141). Allein in den ersten Jahren der MAS-Regierung haben sie ihre Zahl von 46 (2007) auf 133 (2013) erhöht. Dabei stellen sie 80 Prozent aller Beschäftigten im Bergbau und sind für die Hälfte der Exporte zuständig. Gleichzeitig ist ihr Beitrag zu den Staatseinnahmen minimal (Andreucci & Gruberg 2015: 25f.). Die politische und ökonomische Bedeutung der Kooperativen ist mit der Zeit immer größer geworden. Dabei nutzen sie vermehrt ihre ursprünglich auf eine Subsistenzwirtschaft ausgelegten Privilegien für den Profit. So kommt es zu Phänomenen wie etwa dem ‚Untervermieten‘ von Bergbautiteln an Dritte – häufig

---

<sup>555</sup> Mittels erhöhter Steuern und Förderabgaben sowie Verstaatlichungen nimmt der Staat dort bis zu über 80 der Rohstoffrenten für sich ein (Arellano Yanguas 2014: 14).

professionelle Bergbauunternehmen aus dem Ausland.<sup>556</sup> 2016 versuchte die MAS-Regierung solchen missbräuchlichen Praktiken mit einer strengeren Regulierung zu begegnen. Es erfolgte eine nationale Protestwelle unter Führung der CONCOBOL, in deren Zuge es zu mehreren Todesopfern in Auseinandersetzungen mit Sicherheitskräften kam. Dabei wurde der Vize-Innenminister Rodolfo Illanes von Protestierenden entführt und ermordet (vgl. BBC Mundo 2016). Die Reform wurde schließlich zurückgenommen.

Darüber hinaus kommt es zu Konflikten zwischen Bergbaukooperativen und anderen MAS-Verbündeten (Andreucci & Radhuber 2017: 284). So etwa mit der sich im Staatsbesitz befindenden COMIBOL, die gegenüber staatlichen Akteuren weitestgehende Autonomie genießt und selbst starken Einfluss auf regulierende Behörden ausübt.<sup>557</sup> Gewerkschaften wie die *Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia*<sup>558</sup> fordern ebenfalls eine Beteiligung an den Renten (ebd.: 285). Unter diesen ‚Klient:innengruppen‘ der MAS-Regierungen entstehen regelmäßig Spannungen über den Zugang zu den Rohstoffrenten. So etwa im Fall der Huanuni-Mine, einer mittelgroßen Zinnmine im Andendepartamento Oruro. Dort kam es zu Beginn der MAS-Regierung 2006 zu einem Konflikt zwischen den Bergbaukooperativen und den gewerkschaftlich organisierten Mitarbeiter:innen von COMIBOL. Per Dekret stellte Präsident Morales die Zinnmine unter die alleinige Kontrolle COMIBOLs, die unter den Vorgängerregierungen Teile der Mine an Bergbaukooperativen konzessioniert hatte. Der daraus resultierende Konflikt um die Schürfrechte führte im Oktober 2006 zu gewalttätigen Auseinandersetzungen mit 16 Toten und knapp 100 Verletzten. Ein darauf folgender Versöhnungsprozess zwischen den Konfliktparteien, vermittelt durch die Regierung, endete in einer Vereinbarung, die mehreren tausend Bergleuten der Kooperativen eine Anstellung in der COMIBOL garantierte. Dadurch stieg die Belegschaft der Huanuni-Mine auf 5.000 Mitarbeiter:innen an, während nur 1.500 für den eigentlichen Betrieb notwendig gewesen wären (ebd.: 285f.). Solche Fälle verdeutlichen die starke und häufig konfliktive Konkurrenz unter den Akteuren im klientelistischen Netzwerk der MAS.

Neben den ökonomischen Gewinner:innen unter den MAS-Verbündeten gibt es auch einige Verlierer:innen. Das neo-extraktivistische Modell scheitert daran, ländliche Entwicklung in den Extraktionszonen zu generieren. Armutswerte in Bergbaugebieten zählen weiterhin zu

---

<sup>556</sup> vgl. Hintergrundgespräch mit Daniel Agramont (Politikwissenschaftler; Ex-Berater für das bolivianische Parlament) am 20.12.2021 per Videotelefonie

<sup>557</sup> vgl. Interview Patzy

<sup>558</sup> Gewerkschaftsverband der Minenarbeiter Boliviens

den höchsten des Landes (Andreucci & Gruberg 2015: 26). So werden die Belange der dort lebenden Kleinbäuer:innen und Indigenen vernachlässigt. Während einige Kleinbäuer:innenverbände den MAS aufgrund der von ihm garantierten sozialen Transferleistungen aus den Renteneinnahmen weiterhin unterstützen, zeigen sich gerade indigene Bevölkerungen zunehmend enttäuscht über ausbleibenden Wohlstand sowie wiederholte Einschränkungen ihrer subsistenzwirtschaftlichen Lebensformen durch Bergbauaktivitäten (Andreucci & Radhuber 2017: 288).

### *Ökologische Dimension*

In der ökologischen Dimension zeigt sich wie bereits in den anderen Dimensionen, dass die neo-extraktivistischen Normen einer praktischen Umsetzung des formell pluralistischen und demokratischen Charakters der bolivianischen Verfassung von 2009 im Wege stehen. Das gilt auch für die dort verankerte institutionelle Anerkennung alternativer Naturverhältnisse. Bereits in der Präambel wird die plurale Zusammensetzung der bolivianischen Nation betont. Indigenen und Kleinbäuer:innen-Gemeinschaften werden weitgehende Autonomierechte zugesprochen (Art. 2) und alternative Naturverhältnisse wie das „*vivir bien*“ explizit genannt (Art. 8-I). Bürger:innen haben das „Recht auf eine saubere, geschützte und ausgeglichene Umwelt“, die auch noch für zukünftige Generationen verfügbar ist (Art. 33). Dieses Recht können sie über Kollektivklagen (*acción popular*) geltend machen (Art. 34).

Das „Gesetz der Mutter Erde“ (*Ley 15*) von 2012 legt Kriterien über die Art und Weise der Ausbeutung nicht-erneuerbarer Ressourcen fest (Bastida & Bustos 2017: 257). Daran orientiert sich auch das Bergbaugesetz von 2014. Dabei legt es dem Bergbau starke Einschränkungen in Bezug auf Aktivitäten in wassersensiblen Zonen auf (ebd.: 258). Dennoch sehen Sektor-Expert:innen kaum Verbesserungen bei den Umweltstandards im Vergleich zum Vorgängergesetz von 1997, einige sprechen sogar von Deregulierung (Andreucci & Gruberg 2015: 33). Bergbau wird laut dem Gesetz landwirtschaftlichen Aktivitäten in der Gebietsplanung vorgezogen. Landwirtschaftliche Territorien können zum Zwecke des Bergbaus enteignet werden. Auch in der Wasserplanung hat die Verwendung von Wasser für den Bergbau Vorrang. Bergbautitel können grundsätzlich im gesamten nationalstaatlichen Territorium vergeben werden – auch in Schutzgebieten, indigenen Territorien und archäologischen Stätten. Zudem nimmt das Gesetz dem Umweltministerium Kontrollkompetenzen weg und überträgt sie dem Bergbauministerium, wodurch dieses als Regulator in eine widersprüchliche Position gelangt (Andreucci & Gruberg 2015: 34f.).

Auch in der Praxis unterscheiden sich die Diskurse des MAS stark vom Handeln der staatlichen Akteure (vgl. Romero Valenzuela 2020: 351). Staatliche Umweltschutzakteure in Bolivien sind dabei technisch und organisatorisch schlecht ausgestattet.<sup>559</sup> Die Kontrolle der Umwelt obliegt grundsätzlich allen Regierungsebenen – von der Nationalregierung bis hin zur Kommunalverwaltung (Andreucci & Gruberg: 37). Die meisten Kompetenzen liegen bei der Umwelteinheit des Bergbauministeriums sowie der Einheit für Umweltmanagement des Umweltministeriums. Ersterer obliegt die Aufgabe der Informationsarbeit und Kommunikation mit den betroffenen Bevölkerungen. Letztere vergibt Umweltlizenzen nach vorangegangener Prüfung der EIA (ebd.: 38f.). Dies gilt allerdings nur für Unternehmen (ebd.: 29). Bergbaukooperativen bleiben von der Umweltregulierung komplett unangetastet und brauchen weder eine Umweltlizenz noch müssen sie sich an Auflagen halten (Bebbington et al. 2019: 141).<sup>560</sup>

Die Departamentalregierungen verfügen jeweils über ein Bergbausekretariat sowie ein Umweltsekretariat. Das Umweltsekretariat übernimmt die Kontrolle und Sanktionierung von Bergbauaktivitäten. Kontrollen werden gemeinsam mit den beiden oben genannten nationalen Umweltbehörden durchgeführt (Andreucci & Gruberg 2015: 37ff.). Allerdings werden die Kontrollen allgemein als sehr ineffizient wahrgenommen, was abwehrende Haltungen gegenüber dem Bergbau unter der lokalen Bevölkerung nährt. Eine Teilnahme der Öffentlichkeit ist kaum möglich. Auch agieren die nationalen und departementalen Umweltbehörden weitestgehend voneinander abgekoppelt (ebd.: 116). Angesichts der ineffizienten Umweltregulierung Boliviens sehen Andreucci & Gruberg (2015: 117) die Hauptursache für eine mangelnde Verbesserung im fehlenden politischen Willen der MAS-Regierung. Der Staat steht dort in einem Interessenkonflikt zwischen einem starken Umweltschutz einerseits und einer durch neo-extraktivistische Normen motivierte Expansion des Bergbaus andererseits.

### *Konklusion*

Die Regierung des MAS verfolgt das Ziel einer Überwindung der bolivianischen Rohstoffabhängigkeit. Dabei soll in neo-extraktivistischer Manier der Bergbau dafür genutzt werden, um mit den daraus generierten Rohstoffrenten eine Diversifizierung der Wirtschaft

---

<sup>559</sup> vgl. Interview Patzy

<sup>560</sup> vgl. Hintergrundgespräch Agramont

voranzutreiben. Dies führt paradoxerweise dazu, dass sich staatliche Akteure neo-extraktivistischen Normen unterwerfen, die sie zu einer ständigen Intensivierung der Rohstoffausbeutung anhalten. Versprechen des MAS an verbündete Akteure wie Indigene oder Kleinbäuer:innen, ihnen mehr Mitbestimmung in der Ressourcenextraktion einzuräumen, werden so in der Praxis nicht erfüllt. Anerkennungspolitiken laufen ins Leere.

Auch in der ökonomischen Dimension zeigen sich Probleme bei der Umsetzung der vom MAS geplanten Gesellschaftstransformation. Industrialisierungsbemühungen kamen bislang nicht über die Planungsphase hinaus. Das einzige erreichte Ziel der MAS-Regierung war eine deutliche Erhöhung der staatlichen Renteneinnahmen. Dies wiederum produziert Verteilungskonflikte unter ihren Klient:innengruppen. Gerade die Bergbaukooperativen zeigen mit ihren häufig aggressiven Protestpraktiken, dass diese Konflikte auch gewaltsam ausgetragen werden können.

In der ökologischen Dimension findet zwar eine weitgehende formelle Anerkennung pluraler Naturverhältnisse statt, doch wird diese in der Praxis kaum erfüllt. Das Vorherrschen der neo-extraktivistischen Normen unter den staatlichen Akteuren verhindert eine Verbesserung der praktischen Umweltregulierung. Stattdessen erweist sich diese als besonders ineffektiv und voller Schlupflöcher.

## 7.2. Kanada: Bergbaumetropole der Welt

### *Politisch-partizipative Dimension*

Die Verwaltung des Bergbaus in Kanada obliegt den bundesstaatlich organisierten Provinzen. Somit sind in den meisten Landesteilen fast alle staatlichen Akteure, die den Sektor regulieren, bereits auf subnationaler Ebene angesiedelt. Dementsprechend unterschiedlich gestaltet sich auch das Verhältnis der provinziellen Akteure zum Bergbau sowie der Umfang der dort existierenden partizipativen Institutionen (Hipwell et al. 2002: 23). Verschiedene politische Ideologien – von den traditionell progressiven Küstenprovinzen bis hin zu den konservativen Prärieprovinzen – spiegeln sich in den provinziellen Exekutivorganen wider. Dennoch geben zentralstaatliche Instanzen wie das *Department of Natural Resources* (NRCan) oder die nationalen Gerichte den subnationalen Einheiten Richtlinien vor, die im Folgenden dargestellt werden sollen. Jenseits dessen ist die kanadische Bundesregierung direkt für den Bergbau in den drei kanadischen Territorien nördlich des 60. Breitengrades –

Yukon, Nordwest und Nunavut – zuständig und verfügt dort über die alleinigen Kompetenzen. Dabei wird gerade der Norden Kanadas von der Bergbauindustrie immer noch als „*place of possibility*“ wahrgenommen (Peyton & Keeling 2017: 121).

Besondere Autonomierechte in allen Bereichen genießen die kanadischen indigenen Bevölkerungen. Partizipationsprozesse finden dabei nicht nur in der Planungsphase, sondern über die gesamte Laufzeit einer Mine statt (Saade 2014: 34). Bereits zu Beginn der Rohstoff-Preishochphase der 2000er-Jahre lebten über ein Drittel aller indigenen Gemeinschaften in Kanada innerhalb von 50 Kilometern einer Mine (Hipwell et al. 2002: 4). In 89 Prozent aller sozial-ökologischen Konflikte in Kanada sind indigene Bevölkerungen involviert (Gobby et al. 2021: 4). Auch historisch gesehen waren indigene Bevölkerungen in Kanada immer stark von Bergbauaktivitäten betroffen. In der Industrie lässt sich eine lange Tradition tiefgreifender Rechtsverletzungen gegenüber ihnen beobachten (Willow 2016: 10). Deneault & Sacher (2012: 180) beschreiben die kanadische Geschichte wie folgt:

*[O]ur settler ancestors did not come to create a specific nation, even less to establish a sovereign republic: they came to strip a territory of its resources.*

Große Teile des kanadischen Territoriums wurden historisch über ungleiche Abkommen mit den indigenen Bevölkerungen zwischen den 1880er- und 1920er-Jahren erworben, bei denen ihnen im Gegenzug für ihre Territorien Reservate mit moderner Behausung, Bildung und Infrastruktur zugesprochen wurden. Politische Autonomie oder Mitbestimmungsrechte sahen diese Verträge nicht vor. Ansteigende Bergbauaktivitäten in der Nähe indigener Reservate in den 1970er- und 1980er-Jahren führten zu einer Reihe von Konflikten. Über die Jahre gelang es den indigenen Bevölkerungen, über soziale Kämpfe und vor Gericht weitere Zugeständnisse zu erreichen. 1973 erkannte der Oberste Gerichtshof Kanadas die territorialen Rechte indigener Völker an und 1982 wurden diese in die kanadische Verfassung integriert (Hipwell et al. 2002: 4f.). Seit der Gerichtsentscheidung *Sparrow v. The Queen* im Jahr 1990 müssen indigene Bevölkerungen in die Verwaltung natürlicher Ressourcen mit einbezogen werden, sollten ihre Territorien betroffen sein. Die sogenannte Delgamuukw-Entscheidung aus dem Jahr 1997 legte die Konsultationsformen der indigenen Gemeinschaften genauer fest und definiert indigene Territorien als die Nutzungsgebiete vor den Abkommen, über die sie weitreichende politische und ökonomische Souveränität besitzen. Diese Autonomie darf nur in Ausnahmefällen von provinziellen Verwaltungen oder der Bundesregierung beeinträchtigt

werden. Die indigenen Bevölkerungen haben in ihren Territorien exklusive Nutzungsrechte der natürlichen Ressourcen, von denen sie in manchen Fällen auch durch Bergbau direkt ökonomisch profitieren (ebd.: 7).

Neben den Gerichten ist auch das *Department for Indigenous and Northern Affairs Canada* für die Implementierung indigener Rechte und die Verteidigung ihrer Interessen gegenüber anderen Bundesbehörden zuständig. Indigene Verbände kritisieren allerdings eine unzureichende Vertretung durch die Behörde (ebd.: 18f.). Auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie etwa die *Canadian Aboriginal Minerals Association* oder *MiningWatch Canada* setzen sich für eine bessere Kommunikation zwischen Bergbauindustrie und indigenen Gemeinschaften innerhalb und außerhalb Kanadas ein (Hipwell et al. 2002: 15; vgl. MiningWatch Canada 2009). In der Praxis bestehen allerdings weiterhin deutliche Machtasymmetrien zwischen indigenen Bevölkerungen und Bergbauunternehmen (Hipwell et al. 2002: 22f.). Dementsprechend klagen indigene Gemeinden regelmäßig über mangelnde effektive Partizipation im Zuge von extraktiven Projekten. Gobby et al. (2021) fanden in einer Studie heraus, dass für indigene Bevölkerungen sowie andere Bergbaukritiker:innen Mittel des zivilen Ungehorsams wie Landbesetzungen und Blockaden die wirksamsten Strategien bleiben, um unliebsame Projekte zu stoppen. Die Erfolgsaussichten formeller Partizipationsmechanismen wie Konsultationsprozesse oder Gerichtsverfahren seien weitaus geringer. Dabei sehen gerade indigene Bevölkerungen im Protest ein legitimes Recht zur Ausübung ihrer Autonomie (Levitan & Cameron 2015: 279).

Die Bergbauindustrie selbst nimmt Kanada als Positivbeispiel wahr. Im *Political Perception Index* des kanadischen Demoskopieinstituts Fraser Institute belegten kanadische Provinzen in der Vergangenheit immer Spitzenplätze (Saade 2014: 30f.). Der Index untersucht die Wahrnehmung der Bergbauindustrie in Bezug auf die Bergbaupolitiken eines Landes mit Faktoren wie Rechtssicherheit, Qualität der Umwelt-Regulierungen, Durchsetzung von Regulierungen, Besteuerung, Infrastruktur und andere. 2019 erreichten die Provinzen Alberta und Neufundland die besten Bewertungen mit jeweils 92,05 (Platz 6) und 90,69 Punkten von 100 (Platz 8) bei 76 bewerteten Staaten und Bundesstaaten weltweit (Stedman et al. 2020: 12ff.).<sup>561</sup> Deneault & Sacher (2012: 127f.) sehen hier vor allem eine ‚Komplizenschaft‘ zwischen staatlichen Akteuren und der Bergbauindustrie. Kanada sei ein ‚*mineral state*‘, in

---

<sup>561</sup> Im gleichen Ranking schneiden die anderen hier diskutierten Fallbeispiele Peru, Kolumbien und Bolivien relativ schlecht ab und erreichten jeweils 67,02 (Platz 45), 58,73 (Platz 57) und 37,15 Punkte (Platz 71). Die kanadische Provinz Saskatchewan erreichte 2018 die höchstmögliche Wertung von 100 Punkten (Stedman et al. 2020: 13ff.)

dem staatliche Akteure die Extraktion von Rohstoffen priorisieren und sonst funktionierende demokratische Prozesse aushebelten (ebd.: 129). Das machen sie an der Bergbaugesetzgebung in Quebec fest (*CQLR c M-13.1/2012*), die Eigentümer:innen von Bergbautiteln umfassende Rechte über das betroffene Stück Land verleihen, während lokale Behörden oder gar die Grundeigentümer:innen keine Mitbestimmungsrechte erhalten (ebd.: 147).

Dennoch werden Bergbaukonflikte in Kanada immer wieder zu Gunsten von Projektgegner:innen gelöst. Friedliche Protestaktionen und leichte Formen des zivilen Ungehorsams führen zu einem politischen Einlenken staatlicher Akteure.<sup>562</sup> So zeigt es das Beispiel der Matoush-Uranmine in Nord-Quebec: Seit 2006 hatte das kanadische Unternehmen Strateco erste Prospektionen betrieben. Die indigene Gemeinde der Cree beanspruchte die Zone jedoch als Jagdgrund und sah ihre Autonomierechte von der Planung der Mine verletzt, weshalb sie für einen Stopp des Projektes warb. Nachdem die links-nationalistische *Parti Québécois* 2012 die Provinzregierung von der wirtschaftsnahen Liberalen Partei übernahm, versagte sie dem Unternehmen Umweltlizenzen für die Explorationsphase mit dem Verweis auf die indigene Opposition gegen das Projekt (Van Praet 2014). Das Unternehmen verklagte die Provinz Quebec daraufhin auf 150 Mio. USD (200 Mio. CAD). Die Quebecer Gerichte wiesen diese Klagen in mehreren Instanzen zurück und stärkten die Autonomierechte der Cree, ohne deren Einverständnis die Provinzregierung keine Umweltlizenzen in dieser Zone ausgeben darf (Grand Council of the Crees 2020).

### *Polit-ökonomische Dimension*

Ökonomisch ist Kanada nicht auf den Bergbau und die Rohstoffausbeutung angewiesen. Industrieprodukte (Fahrzeuge, Maschinen) stellen neben Mineralien und Erdöl wichtige Exportgüter dar (vgl. OEC 2022). Zudem ist der proportionale Anteil extraktiver Sektoren an der kanadischen Wirtschaft – entgegen dem Trend in den anderen Länderbeispielen – in den letzten Jahrzehnten nicht gewachsen. Allerdings ist der Anteil der verarbeitenden Industrie rückläufig (Fast 2014: 36f.). Relativ betrachtet, schafft Kanada engere Verflechtungen des Bergbausektors mit der Restwirtschaft als die anderen hier behandelten Länder. Heimische aber auch ausländische Bergbauprodukte werden vor Ort weiterverarbeitet.<sup>563</sup> Rückwärtsverflechtungen mit dem Dienstleistungssektor (Direkte

---

<sup>562</sup> vgl. Hintergrundgespräch mit Jamie Kneen (Co-Manager *MiningWatch Canada*) am 15.02.2022 per Videotelefonie

<sup>563</sup> vgl. Hintergrundgespräch Kneen

Unternehmensdienstleistungen 9,95, Finanzen und Versicherung 8,43 pro 100 CAD) fallen stark aus, während direkte Vorwärtsverflechtungen mit Werten zwischen 2 und 2,5 pro 100 CAD für verschiedene Industriesektoren normal bzw. im Vergleich zu den hier diskutierten Fallbeispielen groß ausfallen (ebd. 43ff.; siehe 6.2).

Kanada gilt als Zentrum der globalen Bergbauindustrie. 75 Prozent aller Bergbauunternehmen der Welt sind in Kanada registriert (Deneault & Sacher 2012: 1). Mehr als die Hälfte aller weltweit getätigten Investitionen in den Bergbausektor fließen in das nordamerikanische Land (Veltmeyer & Bowles 2014: 14). Der Börsenstandort Toronto gilt als attraktives Ziel für Bergbauinvestor:innen, die dort von Steuervorteilen und laxen Investitionsregeln profitieren. Gleichzeitig haben multinationale Unternehmen in Kanada traditionell keine juristischen Konsequenzen für Vergehen im Ausland zu befürchten. Darüber hinaus nutzt die kanadische Regierung ihren diplomatischen Einfluss, um heimische Bergbauunternehmen im Ausland zu unterstützen (Deneault & Sacher 2012: 16). Während Kanada im eigenen Land hohe Sozial- und Umweltstandards für den Sektor verlangt, externalisiert dieser seine Kosten und *bad practices* in den Globalen Süden (vgl. MiningWatch Canada & CENSAT Agua Viva 2009). So sind kanadische Bergbauunternehmen wiederum für die absolute Mehrheit aller Bergbauinvestitionen in Lateinamerika verantwortlich (Fast 2014: 40).

Die Besteuerung des Bergbaus fällt entsprechend der heterogenen institutionellen Rahmen der Provinzen sehr unterschiedlich aus. Die bundesweit erhobene kanadische Unternehmenssteuer beträgt allgemein 18 Prozent, je nach Provinz kommt dazu eine von den subnationalen Autoritäten erhobene Steuer von 10 bis 16 Prozent dazu. Noch stärker variiert die Förderabgabe: Sie reicht von 2 bis 17,5 Prozent der Gewinne – je nach Provinz (Rudas & Espitia 2013: 142). Dabei entsteht zwischen den Provinzen ein ‚*race to the bottom*‘, was seit den 1990er-Jahren beständig zu immer niedrigeren Steuerraten geführt hat (Fast 2014: 52). Zudem entstehen viele Steuerschlupflöcher. Dass die Förderabgabe auf Gewinne bezogen wird und nicht – wie international üblich – auf den Produktionswert des extrahierten Rohstoffs, überlässt Unternehmen viel Spielraum zur Zahlenmanipulation (Deneault & Sacher 2012: 135). Durch Strategien zur Reduzierung offizieller Gewinnmargen gelang es laut Recherchen von Deneault & Sacher (2012: 134) etwa im Zeitraum von 2002 bis 2008 einer Gruppe von 14 Großunternehmen, keine Steuern zu bezahlen, obwohl ihre Umsätze in die Milliarden CAD gingen. Auch in Kanada kann also eine neoliberale Praxis beobachtet werden, die sich einerseits aus technokratischen Normen in der Bundes- und Provinzpolitik speist, andererseits auf enge Verbindungen von politischen und wirtschaftlichen Eliten

zurückzuführen ist. So ist es für kanadische Politiker:innen nicht unüblich, nach ihren Amtszeiten in die Bergbauindustrie zu wechseln.<sup>564</sup>

Auf lokaler Ebene sind Bergbauunternehmen zu umfangreichen Investitionen in die lokale Infrastruktur angehalten. Diese werden in sogenannten *Impact Benefit Agreements* (IBA) verankert. IBA sind rechtlich bindend und werden zwischen Bergbauunternehmen, Kommunen und/oder indigenen Gemeinschaften verhandelt. Dabei werden gezielt die negativen Folgen eines Bergbauprojekts analysiert und durch Verhütungs- oder Entschädigungsmaßnahmen aufgewogen, aber auch allgemein positive Einflüsse für die Bergbauzone durch Arbeitsplätze, Sozialfonds, Trainingsprogramme und lokale Vertragspartnerschaften mit Dienstleistern angestrebt. Die Verabschiedung eines IBA ist für ein Bergbauunternehmen grundsätzlich freiwillig, wird aber in vielen Provinzen mittlerweile als notwendige Voraussetzung für eine Bergbaulizenz gesehen. Die Aushandlung findet allerdings im Geheimen statt, wodurch die Verbreitung von *best practice*-Modellen erschwert wird (Hipwell et al. 2002: 16f.). Auch gibt es Klauseln, die öffentliche Kritik am Unternehmen oder sogar Proteste gegen die Mine verbieten (Levitan & Cameron 2015: 260). IBA unterliegen keiner Regulierung auf Bundesebene (ebd.: 269).

### *Ökologische Dimension*

Für die Umweltregulierung sind in Kanada in erster Linie die Provinzen zuständig (erneut mit Ausnahme der Territorien im Norden). Auf Bundesebene ist das NRCan für die föderale Koordinierung der Ressourcenverwaltung zuständig, während das *Department of the Environment* als Bundesbehörde den *Canadian Environmental Assessment Act* implementiert (Hipwell et al. 2002: 18). Im Bereich der Umweltverwaltung durch den Staat herrschen umfangreiche Auflagen, die der Bergbausektor erfüllen muss. EIA<sup>565</sup> werden in Kanada sowohl von Provinz- als auch von Bundesakteuren (*Impact Assessment Agency of Canada*) überprüft und existieren in Frühformen bereits seit den 1970er-Jahren. Dabei finden in jedem Schritt des EIA-Prozesses Unterrichtungen sowie Möglichkeiten der Konsultierung der Lokalbevölkerung statt. Gerade bei Großprojekten müssen die Lizenzen einem *panel review* unterzogen werden, bei dem ein Panel unabhängiger Expert:innen den EIA-Prozess leitet, überwacht und öffentliche Anhörungen abhält (Impact Assessment Agency 2022). Die Qualität der technischen Ausstattung der Behörden sowie die Effektivität der

---

<sup>564</sup> vgl. Hintergrundgespräch Kneen

<sup>565</sup> Dieselbe Abkürzung gilt auch im Englischen: *Environmental Impact Assessment*

Umweltkontrollen gelten im internationalen Vergleich als sehr hoch.<sup>566</sup> Zudem legt sich die kanadische Bergbauindustrie eigene Standards auf. So gibt etwa der Dachverband *Mining Association of Canada* seit den 1980er-Jahren sektoreigene Regelungen vor – die ersten solcher Initiativen weltweit (Fitzpatrick et al. 2011: 377). Im EIA-Prozess werden alternative Kosmovisionen und Naturverhältnisse indigener Gemeinschaften jedoch nicht berücksichtigt (Hipwell et al. 2002: 19ff.). In der Praxis kommt es deshalb vor, dass etwa spirituell bedeutsame Orte indigener Gemeinschaften durch Explorationsarbeiten beeinträchtigt werden. Auch schädigen immer wieder Kontaminierungen die Jagdgründe der Indigenen (ebd.: 11).

Eine weitere große Herausforderung für die Umweltregulierung des Bergbausektors in Kanada sind die Altlasten der Industrie. Bis heute ergeben sich eine große Anzahl der kanadischen Bergbaukonflikten aus den Umweltschäden stillgelegter Minen (vgl. EJAtlas 2022). Das Land verfügt aufgrund seiner langen Geschichte des großflächigen industriellen Bergbaus, der insbesondere seit Mitte des 20. Jahrhunderts eine starke Expansion erlebte, über viele verwaiste Minen (Historischer Überblick: Keeling & Sandlos 2015). Lange Zeit blieben diese vollkommen unreguliert. Erst auf Anreiz der 2002 gegründeten *National Orphaned/Abandoned Mines Initiative*, die von Akteuren der Bundesregierung, Provinzregierungen, Territoriumsverwaltungen, Umwelt-NGOs und indigenen Gemeinschaften geleitet wird, wurden Handlungsempfehlungen zur Beseitigung der Altlasten gegeben (Saade 2014: 12ff.). Es folgte ein Plan im Umfang von 3,5 Milliarden CAD zur Revitalisierung verwaister Minen durch die Bundesregierung sowie zahlreiche bundesstaatliche Programme. Auch seitens der Bergbauindustrie gibt es Programme wie den *RestorAction Fund Nunavik* in Quebec, die ehemalige Minen rehabilitieren sollen (ebd.: 22ff.). Die Kosten zur Revitalisierung aller Minen dürften laut frühen Schätzungen bis zu 6 Mrd. CAD ausmachen (Deneault & Sacher 2012: 154). Die Schadensbegrenzung und Regulierung alter Minen wird so zu einer der zentralen Aufgaben der kanadischen Umweltschutzbehörden.

### *Konklusion*

Die Verwaltung des Bergbaus gestaltet sich in Kanada dezentral. Dabei genießen die politische Stabilität sowie die Rechtssicherheit der kanadischen Provinzen großes Ansehen

---

<sup>566</sup> vgl. Hintergrundgespräch Kneen

innerhalb der Bergbauindustrie. Auch gegenüber der Bevölkerung und insbesondere indigenen Gemeinschaften bietet der Staat äußerst umfassende Rechtsgarantien und Partizipationsmöglichkeiten. In der Praxis zeigen diese Institutionen, die infolge jahrhundertelanger Marginalisierungen und Repressionen gegen die indigenen Bevölkerungen Kanadas entstanden sind, allerdings ihre Grenzen. In vielen Fällen schaffen es indigene Gemeinschaften nur durch zusätzliche Protestpraktiken, sich Gehör gegenüber staatlichen Akteuren zu verschaffen.

In der polit-ökonomischen Dimension zeigt sich, dass der kanadische Bergbausektor für die hochindustrialisierte nationale Volkswirtschaft eine weniger große Rolle spielt, als vielmehr für die globale Branche. Durch eine bergbaufreundliche Politik, aber gerade auch steuerliche Vorteile, gilt Kanada für viele Unternehmen sowie Investor:innen als attraktives Ziel. Dabei versuchen sich die kanadischen Provinzen gegenseitig zu unterbieten. Die lokalen Wirtschaften profitieren davon nur gering. Dieser Tendenz soll durch private Mechanismen wie dem IBA entgegengesteuert werden. Letztlich wird dadurch in der Praxis lediglich die bedingungslose Zustimmung der Lokalbevölkerung zu den Projekten erkaufte.

Die kanadische Umweltregulierung gestaltet sich äußerst effektiv. EIAs werden ausführlich begleitet und lokale Bevölkerungen an verschiedenen Stellen der Lizenzierungsverfahren integriert. Während moderne Umweltkontrollen hohe Standards erfüllen, verursachen Altlasten stillgelegter Minen im ganzen Staatsgebiet weiterhin große Umweltschäden. Diese Problematik konnte auch nach jahrzehntelangen Bemühungen nicht gelöst werden.

### 7.3. Analyse und erweiterte Falldiskussion

Im Folgenden werden die beiden Fallbeispiele anhand der drei Analysedimensionen analysiert, verglichen und mit den Hauptfällen Peru und Kolumbien in Bezug gesetzt, bevor zuletzt ein Fazit aus der erweiterten Falldiskussion gezogen wird. Die Fälle werden in jeder Dimension jeweils zuerst unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Akteursdynamiken und schließlich in Bezug auf die sich daraus ergebenden Konfliktkonstellationen betrachtet.

In Bolivien sind die zentralstaatlichen Akteure im Gegensatz zu Peru und Kolumbien seit Jahren von einer Partei mit einer klaren Ideologie dominiert. Diese Ideologie übersetzt sich in ein Set neo-extraktivistischer Normen, das die staatlichen Akteure in ihrem Handeln prägt.

Gleichzeitig fand in Bolivien ein deutlicher Demokratisierungsprozess statt, bei dem – zumindest formell – viele ehemals marginalisierte Gruppen erstmals an Entscheidungsprozessen beteiligt wurden. Diese neuen Partizipationsformen (und damit einhergehende demokratische Normen) stehen dabei allerdings im Widerspruch zu den neo-extraktivistischen Normen und werden so in ihrer Praxis erheblich geschwächt. Kanada zeigt wiederum unter seinen staatlichen Akteuren ähnliche neoliberal-technokratische Normen auf, wie sie in Peru und Kolumbien beobachtet werden konnten. Vergleichbar mit Kolumbien, aber weniger drastisch, werden diese durch eine enge Verbindung der politischen und ökonomischen Eliten ergänzt. Gleichzeitig bietet Kanada durch seine föderale Struktur allerdings stärker als alle anderen Staaten bedeutende Entscheidungsprozesse auf subnationaler Ebene.

Der MAS in Bolivien ist selbst das Ergebnis einer langen Geschichte von Rohstoffkonflikten. So versuchte er mit seinen gesellschaftlichen Verbündeten aktiv Partizipationsprozesse über die Verwaltung von natürlichen Ressourcen auszubauen. Diese scheitern in der Praxis häufig an der Dominanz der neo-extraktivistischen Normen unter den staatlichen Akteuren. Alte Repressionsmuster des Staates werden so häufig reproduziert. Nichtsdestotrotz zeigt sich die MAS-Regierung letztlich doch ein Stück weit empfänglich für Forderungen aus der Gesellschaft, die häufig in Form von Protesten vorgetragen werden. Große Eskalationen bleiben dadurch meist aus. Kanada bietet weitgehende formelle Strukturen, in denen Mitsprache und Rechtsgarantien eingefordert werden können – insbesondere durch die vom Bergbau besonders stark betroffenen indigenen Bevölkerungen. In der Praxis zeigen sich gegenüber dem Staat und den Bergbauunternehmen deutliche Machtasymmetrien. So müssen auch hier Bergbaueegner:innen oft auf Protestpraktiken zurückgreifen, die gemeinsam mit den formellen Partizipationsstrukturen zu einer Lösung des Konfliktes führen können.

In der polit-ökonomischen Dimension zeigen sich im Falle Boliviens weitere Besonderheiten gegenüber den anderen Fallbeispielen. Das Land strebt als einziges aktiv eine Überwindung seiner Rohstoffabhängigkeit an. Dabei möchte es – ähnlich den entwicklungsstaatlichen Tendenzen in Peru und Kolumbien in den 1960er- und 1970er-Jahren – seinen Reichtum an natürlichen Ressourcen nutzen, um seine Wirtschaft durch staatliche Investitionen zu diversifizieren und letztlich zu industrialisieren. Die Rohstoffabhängigkeit wird durch neo-extraktivistische Normen allerdings bislang aufrechterhalten. Hinzukommen strukturelle Probleme, die Industrialisierungsbemühungen erschweren. Kanada verfolgt hingegen – genau wie Peru und Kolumbien – eine neoliberale Strategie des Standortvorteils. Gemäß neoliberal-technokratischen Normen sollen Investitionen angeworben werden. Dabei nutzt Kanada nicht

nur seine Stellung als Steuerparadies, sondern ebenso seinen politischen Einfluss als globale Bergbaumacht. So ist das Land internationales Zentrum des Sektors, während gemessen am Output der Gesamtökonomie der Bergbau für die eigene Volkswirtschaft selbst eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Rohstoffabhängigkeit Boliviens, verbunden mit der Klientelpolitik des MAS, führt zu einer Konkurrenzsituation zwischen seinen Verbündeten. Dabei haben sich gerade die Bergbaukooperativen als besonders robust erwiesen. Immer wieder nutzen sie Protest- und Blockadepraktiken, um ihre privilegierte Position in der bolivianischen Rentier-Wirtschaft zu verteidigen, und immer wieder setzen sie sich damit durch. Dadurch entsteht für sie ein Anreiz für wiederkehrende Konflikte, die bisweilen in Gewalteskalationen mündeten. In Kanada ist die Rentenverteilung zwischen Provinzen und Bundesregierung klar geregelt. Auf lokaler Ebene schließen Bergbauunternehmen IBA, mit denen sie zwar einerseits Lokalbevölkerungen an der Rohstoffrente teilhaben lassen, sie aber andererseits durch strenge Regelwerke zu einer Akzeptanz des Projekts und einer Lossagung von Protestpraktiken zwingen.

In der ökologischen Dimension ergeben sich in Bolivien Phänomene vergleichbar zu denen in Kolumbien: Die Gesetzgebung erkennt alternative Naturverhältnisse indigener Bevölkerungen eindeutig an. Dennoch können diese in der Praxis nicht geschützt werden. Dominante neo-extraktivistische Normen unter den staatlichen Akteuren resultieren in einem mangelnden politischen Willen zur Verbesserung von Umweltkontrollmechanismen. In Kanada arbeiten die Umweltbehörden auf verschiedenen Ebenen effektiv zusammen. Lokalbevölkerungen haben dabei ständigen Zugang zur Partizipation. Nichtsdestotrotz wird die Pluralität von Naturverhältnissen formell außerhalb der indigenen Autonomiezone nicht anerkannt.

In Bolivien resultiert der Mangel an effektivem Umweltschutz immer wieder in Konflikten. Dabei zeigen sich die Behörden einerseits geplagt von Unterfinanzierung und schlechter Ausstattung, andererseits von Unwissen über die gesetzliche Anerkennung der alternativen Naturverhältnisse. In Kanada funktionieren zwar aktuelle Kontrollen gut, jedoch konnte bis heute nicht das Problem der immensen Altlasten im ganzen Territorium behoben werden. So entfachen sich aus den Umweltfolgen vergangener Bergbauaktivitäten immer wieder neue Konflikte.

Die erweiterte Falldiskussion bestätigt Erkenntnisse aus der vorangegangenen empirischen Ländervergleichstudie. Sie zeigt wie Normen – nicht notwendigerweise neoliberal-technokratische, sondern auch neo-extraktivistische – staatliche Akteure dazu bewegen,

Partizipationsmöglichkeiten einzuschränken, obwohl diese formell institutionalisiert sind. Dennoch ist am Fallbeispiel Kanada deutlicher als bei den anderen Fällen erkennbar, dass solche Partizipationsstrukturen Konflikte durchaus entschärfen können. Die Betrachtung der Fallbeispiele zeigt zudem, dass klientelistische Abhängigkeitsverhältnisse, wie sie in Bolivien und Peru identifiziert wurden, zu Verteilungskonflikten führen und bestehende Bergbaukonflikte weiter eskalieren lassen können. Und letztlich wird deutlich, dass Normen und Praktiken, die auf eine Expansion der Bergbauaktivitäten hinauslaufen, eine effektive staatliche Umweltregulierung verhindern können. Das dadurch entstehende Misstrauen verstärkt existierende Konfliktszenarien und erschafft neue – wie am Beispiel von Bolivien, aber auch zuvor anhand von Peru und Kolumbien gezeigt werden konnte. Kanada verdeutlicht hier allerdings, dass auch lange zurückliegende Vertrauensbrüche und Altlasten Konsequenzen für aktuelle Konflikte mit sich bringen können.

## 8. Konklusionen

Im Folgenden sollen die Ergebnisse dieser Arbeit zusammengefasst werden. Zunächst erfolgt eine Rekapitulation der primären Forschungserkenntnisse und deren Einordnung in den wissenschaftlichen Kontext, bevor auf die fallbezogenen Ergebnisse sowie die allgemeinen Schlussfolgerungen genauer eingegangen wird. Am Ende steht ein Ausblick auf Forschungsaufgaben, die sich aus dieser Studie für die Sozialwissenschaften ergeben sowie Zukunftsszenarien für den extraktiven Sektor in Lateinamerika.

### 8.1 Forschungsergebnisse: Institutionen als Konfliktgestalterinnen

Dieser Arbeit lag die Frage nach den institutionellen Ausgangsbedingungen für den konfliktiven Charakter des extraktivistischen Entwicklungsmodells zugrunde. Dabei wurde einerseits nach historischen, andererseits nach gegenwärtigen strukturellen Ursachen gefragt. Theoretisch fußte diese Analyse auf einem historisch-institutionalistischen Ansatz (Steinmo et al. 1992; Thelen 1999). Es wurde argumentiert, dass Institutionen, obwohl sie einen zentralen Bestandteil der *resource curse*-Debatte bilden, dort meist verkürzt dargestellt und lediglich entlang der Dichotomien „gut/schlecht“ bzw. „stark/schwach“ diskutiert werden (Mehlum et al. 2006; Menaldo 2016). Als dementsprechend knapp und unergiebig erweisen sich Debatten über etwaige Determinismen, die sich aus der Rohstoffabhängigkeit eines Staates ergeben. Während sich die einen auf strukturelle Grunddispositionen versteifen (Gelb 1988; Auty 1993; Sachs & Warner 1995), kontern andere mit dem Gegenargument des „Institutionenfluchs“<sup>567</sup> (Bosschini et al. 2005; Mehlum et al. 2006; Arezki & Van der Ploeg 2007; Begriff: Menaldo 2016). Gerade wenn es um den Zusammenhang von Konflikten und Ressourcenausbeutung geht, erscheinen diese oft als unvermeidliche Konsequenz von Interessenswidersprüchen, die aus „Gier“ nach Rohstoffen (Collier & Hoeffler 2004) oder schlechten Institutionen (Fearon 2005) hervorgehen. Gleichzeitig werden dabei *maximizer*-Rationalitäten unter sozialen Akteuren, aber auch die Objektivität natürlicher Ressourcen bereits vorausgesetzt.

---

<sup>567</sup> „Countries are cursed by their institutions when the rules of the game, and the shared beliefs and expectations that underpin those rules, produce outcomes that harm the majority of the population, if not portions of the ruling class“ (Menaldo 2016: 77f.).

Die auf Lateinamerika fokussierte Extraktivismus-Debatte berücksichtigt hingegen sowohl die soziale Konstruiertheit von Rohstoffen und ihrem Wert als auch die damit verbundenen „*cultural*“ Aspekte (Hall & Taylor 1996), die die Ziele und Erwartungshorizonte der Akteure bestimmen. Dort wird jedoch wiederum der Extraktivismus häufig als eine gesellschaftliche Totalität betrachtet, die alle Facetten des sozialen Zusammenlebens in rohstoffabhängigen (und ehemals kolonisierten) Ländern durchdringt (Gudynas 2009; Quijano 2014; Arsel et al. 2016). Dadurch werden reale institutionelle Differenzen zwischen den Ausprägungen des Entwicklungsmodells und deren mitunter immensen Implikationen vernachlässigt.

Ziel dieser Arbeit war es, diese komplementären Leerstellen beider Debatten zu füllen: das oberflächliche, rein rationalistische Institutionenverständnis der *resource curse*-Debatte einerseits sowie die geringe Greifbarkeit institutioneller Nuancen durch den Extraktivismus-Diskus andererseits. Dazu galt es, die theoretischen Debatten über Rohstoffabhängigkeit – die des *resource curse* und des Extraktivismus – mit der neo-institutionalistischen Debatte über die Determinanten von Akteursrationalitäten (Mayntz & Scharpf 1995; Hall & Taylor 1996; Schmidt 2008) ins Gespräch zu bringen und anhand der Fallbeispiele von Bergbaukonflikten in Peru und Kolumbien anzureichern.

Es wurde hierbei empirisch gezeigt, dass Institutionen und ihre Wirkung auf das Handeln von Akteuren differenzierter betrachtet werden müssen, um sozial-ökologische Konflikte in einem institutionellen Setting erklären zu können. So kann bei Bergbaukonflikten per se weder von einem Ressourcen- noch von einem Institutionenfluch die Rede sein. Vielmehr wurde plausibilisiert, dass es eine Vielzahl an Normen gibt, die auf unterschiedliche Akteure wirken, sich in sozialen Praktiken verstetigen und damit konfliktive Konstellationen schaffen. Formelle Institutionen sind in diesem Zusammenhang immer nur in Verbindung mit eben diesen Praktiken und Normen zu verstehen. Deshalb erweist sich die Unterscheidung zwischen „guten/starken“ und „schlechten/schwachen“ Institutionen analytisch als unterkomplex. Auch vernachlässigt sie die Heterogenität der Akteure, von denen einige durchaus von einer konfliktiven Konstellation profitieren können, während andere darunter leiden.

Die hier durchgeführte Untersuchung bietet dabei einen empirisch gestützten Beitrag zur systematischen Erfassung des Extraktivismus-Konflikt-Zusammenhangs. Sie berücksichtigt in diesem Rahmen zum einen die Multidimensionalität sozial-ökologischer Konflikte (Robbins 2012; Dietz & Engels 2014) sowie das dialektische Verhältnis von Gesellschaft und Natur (Görg 1999; Wissen 2011). Zum anderen dient sie als Ländervergleich im *most similar*

---

*systems* Design dazu, konkrete strukturelle Problemdiagnosen für die Staaten Peru und Kolumbien zu stellen, die über die Betrachtung von Einzelfällen hinausgehen.

### 8.1.1. Fallbezogene Ergebnisse

Ausgehend von dieser Problemkonstellation und Aufgabenstellung wurde in den leitenden Forschungsfragen der empirischen Studie nach drei differenzierbaren Erkenntniszielen gefragt: **erstens** nach den historischen Ursprüngen der Institutionen des heutigen Bergbau-Extraktivismus (siehe Kapitel 5), **zweitens** nach der Art und Weise, in der diese Institutionen auf die staatlichen und gesellschaftlichen Akteure wirken, sowie **drittens** nach den aus dieser Dynamik heraus entstehenden sozial-ökologischen Konflikten (siehe Kapitel 6). Die in der Analyse gewonnenen Ergebnisse werden im Folgenden entlang dieser drei Achsen zusammengeführt und aufgeschlüsselt.

#### 8.1.1.1 Neoliberaler Bergbau-Extraktivismus als Ergebnis historischer *critical junctures*

Das neoliberale extraktivistische Entwicklungsmodell in Peru und Kolumbien, das sich vor allem auf den Bergbau stützt, ist das Ergebnis von *critical junctures* (Collier & Collier 2002; Kritisch: Mahoney & Thelen 2009; Konzept: Lipset & Rokkan 1967), die auf historische institutionelle Krisenmomente folgten. Diese rapiden Wandlungsprozesse lassen sich vor allem in der politisch-partizipativen aber auch in der polit-ökonomischen Analysedimension beobachten. In der ökologischen Dimension fand indes ein gradueller Wandel statt, bei dem formelle Institutionen in sogenannten *layering*-Prozessen (Mahoney & Thelen 2009; Orihuela & Paredes 2017) aufgebaut wurden.

Die heute existierenden politischen Institutionen in beiden Ländern, seien es allgemein das liberal-demokratische Regierungssystem, die moderne Zivilgesellschaft oder partizipative Mechanismen auf lokaler Ebene, entstanden infolge eines rapiden Demokratisierungsprozesses. Dieser war jeweils Ergebnis eines vorangegangenen Friedensprozesses, der einen internen bewaffneten Konflikt beendete.

In Peru folgte die Demokratisierung auf den Konflikt des Staates mit dem Leuchtenden Pfad und die autoritäre Fujimori-Ära. Ab 2001 wurden formal-demokratische Standards wiederhergestellt, ab 2002 wurden Regionalregierungen direkt wählbar und 2011 führte man die *consulta previa* für indigene Völker ein. Diese Demokratisierung fand dabei nicht durch formell-institutionelle Neuerungen statt, sondern vielmehr durch die Etablierung bzw. teilweise Restituierung demokratischer Normen und Praktiken unter den staatlichen Akteuren. Gleichzeitig blieben technokratische Normen, die sich in der Ära der illiberalen Regierungen seit der Militärregierung Velascos (1968-1975) unter den staatlichen Akteuren verbreitet hatten, in Praktiken sowie personellen Kontinuitäten bestehen.

In Kolumbien fanden gleich zwei *critical junctures* statt: 1991 wurde infolge der Demobilisierung mehrerer Guerilla-Gruppen eine neue Verfassung eingeführt, die das alte, weitgehend illiberale demokratische System durch ein modernes liberales Modell ersetzte. Die Verfassung bot darüber hinaus eine Basis für partizipative Institutionen auf lokaler Ebene wie die *consulta popular* (1994) oder *consulta previa* für *grupos étnicos* (1998). 2016 besiegelte dann der Friedensvertrag mit den FARC das Ende eines weiteren internen bewaffneten Konflikts, wodurch weite Landesteile zivilgesellschaftlichen Akteuren neue Freiheiten boten und eine „Blüte sozialer Bewegungen“<sup>568</sup> entstand. Das Abkommen sollte zudem formell als Grundlage weiterer Demokratisierungen dienen. Nichtsdestotrotz stellen in Kolumbien Widerstände unter den politischen und wirtschaftlichen Eliten sowie die fortdauernde strukturelle Gewaltausübung von Seiten nicht-staatlicher Gewaltakteure gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren weiterhin ein Hindernis für diesen Prozess dar. So vollzog sich der Demokratisierungsprozess in Kolumbien sowohl durch formell-institutionelle Neuerungen als auch einen Normenwandel, der die Ausweitung demokratischer Prinzipien beinhaltete. Informelle Elitenstrukturen existierten hingegen fort.

Das geteilte Ergebnis dieser Transformationen in der politischen Dimension beider Staaten war ein Setting, in dem lokalen Bevölkerungen im Kontext von Bergbauprojekten neue formelle und informelle institutionelle Instrumente zur Verfügung standen. Davon ausgehend entwickelten diese neue Strategien in der Verteidigung ihrer Interessen gegenüber staatlichen oder privaten Akteuren, wodurch neuartige Konfliktkonstellationen entstanden.

---

<sup>568</sup> Interview Galvis: „In Wirklichkeit hat sich in den vergangenen etwa vier Jahren durch den Friedensprozess, allgemein gesprochen, eine Blüte sozialer Bewegungen und Kollektive ergeben, die anerkannt werden wollten und verschiedene territoriale Forderungen aufstellten, darunter das extractive Thema [...].“ / *En realidad es que cuatro años por acá más o menos por el proceso de paz se genera, estoy hablando en general, una florecencia de movimientos sociales y de colectividades que quisieron ser reconocidas y sacar como distintos reclamos territoriales entre una de esos fue el tema extractivo [...].*

Noch deutlicher fallen die *critical junctures* in der polit-ökonomischen Dimension aus. Hier wurden in beiden Staaten in relativ kurzen Perioden umfängliche institutionelle Reformen durchgeführt. In Peru lässt sich dies relativ umstandslos auf die Fujimori-Zeit (1990-2000) datieren, in der staatliche Bergbaukonzerne privatisiert und der Markt für ausländische Direktinvestitionen geöffnet wurde. In Kolumbien fand die strategische Öffnung des Landes für multinationale Bergbaukonzerne unter der Regierung Uribe (2002-2010) statt. Bereits zuvor, in den 1990er-Jahren, waren in Kolumbien grundlegende Liberalisierungsschritte in der Wirtschaftspolitik eingeleitet worden. Unter Uribes Nachfolger Santos (2010-2018) wurde die Expansion des Bergbausektors weiter forciert, nicht zuletzt durch den Friedensprozess und die damit einhergehende ‚Öffnung‘ vormals unzugänglicher Zonen, die zunehmend für Investor:innen erschließbar wurden.<sup>569</sup>

Während Perus Bergbauexpansion also bereits in den 1990er-Jahren erfolgte, erlebten beide Länder spätestens in der Zeit des Rohstoffpreis-Booms in den 2000er-Jahren einen deutlichen Anstieg von Bergbauaktivitäten. Diese Wandlungsprozesse waren das Ergebnis des entwicklungspolitischen Dogmas des Washingtoner Konsens, das sich in Anbetracht mangelnder alternativer Investitionsquellen und attraktiver Sektoren bzw. Standortfaktoren in den jeweiligen Ländern als neoliberaler Extraktivismus etablierte.<sup>570</sup> Das Dogma beeinflusste die technokratischen Normen und Praktiken unter den staatlichen Akteuren und entwickelte sich zu einer neuen neoliberal-technokratischen Rationalität, die deren Handeln fortan maßgeblich bestimmte.

In den neuen Bergbauregionen fanden vor diesem Hintergrund rapide Veränderungsprozesse statt, die dort Konflikte generierten – einerseits durch direkte ökonomische Folgen, die durch den Aufbau von Minen verursacht wurden, andererseits durch neue Verteilungsfragen über die staatlich verwalteten Rohstoffrenten. Multinationale Bergbauunternehmen präsentierten sich lokalen Bevölkerungen dort oft als ‚von außen eindringende‘ Akteure.

---

<sup>569</sup> vgl. Interview Ocampo; vgl. Interview Martínez; siehe auch das Konzept der „*Default Conservation*“ (Ali 2019)

<sup>570</sup> Hier kann der Institutionenfluch durchaus eine gute historische Erklärung bieten, die gängige *resource curse*-Ansätze nicht liefern können: „*Countries cursed by their institutions fail to provide the type of political, legal, and infrastructural ecosystem that fosters broad-based economic development. Most investors outside of extractive industries tend to stay away*“ (Menaldo 2016: 18). Betrachtet man den historischen Kontext in dem sich die extraktivistischen Normen und institutionellen Wandlungen abspielten (Höhepunkt bewaffneter Konflikt & Hyperinflation in Peru 1990, Rezession & Eskalation des bewaffneten Konflikts in Kolumbien Anfang der 2000er-Jahre), wird deutlich, warum diese Entwicklungsstrategien (und die damit verbundenen Normen) damals von staatlichen Akteuren als attraktiv angesehen wurden.

In der ökologischen Dimension kann ein solch rapider Wandel nicht beobachtet werden. Langsam, aber stetig schritt hier eine formelle Institutionalisierung des Umweltschutzes im Sinne von *layering*-Prozessen voran. Diese verliefen jedoch nicht immer geradlinig, sondern wurden von Unstimmigkeiten und ‚*rollbacks*‘ teilweise beeinträchtigt. So befand sich der Bergbau in Peru lange Zeit außerhalb einer umfassenden staatlichen Umweltregulierung. Diese wurde erst zeitversetzt zur Expansion des Sektors mit der Einrichtung des Umweltministeriums (2008) und des OEFA (2010) etabliert – ausgelöst durch äußeren Druck von Seiten internationaler Akteure sowie dem inneren Bedürfnis nach der Einhaltung von Industriestandards im Rahmen der globalen Wettbewerbsfähigkeit. Kolumbien hatte im Vergleich dazu durch das Umweltschutzgesetz von 1974 und den Aufbau des Umweltministeriums 1993 schon früh formelle Umweltschutzinstitutionen eingerichtet. Der Ausbau des Bergbausektors erfolgte hier also bereits in einem formalisierten Kontext der Umweltregulierung. Dennoch wurde diese in ihrem Umfang stark zurückgefahren, da das ursprüngliche Modell aus Sicht des extraktiven Sektors zu restriktiv war. Es folgte eine Welle der Deregulierung in den 2000er-Jahren, die auch durch die Schaffung neuer Umweltschutzbehörden wie der ANLA (2011) nicht effektiv revidiert wurde.

Gerade die historische Schwäche von Umweltschutzpraktiken in Peru und Kolumbien führte im Zusammenhang mit der Expansion des Bergbausektors und der faktischen Transformation der gesellschaftlichen Naturverhältnissen in den Bergbauregionen zu neuen sozial-ökologischen Konfliktkonstellationen.

#### 8.1.1.2. Normen erhalten den Extraktivismus aufrecht

Akteure im Feld des Bergbauextraktivismus sowohl in Peru als auch in Kolumbien handeln nicht rein nutzenmaximierend-rational, wie institutionalistische *maximizer*-Ansätze (Hall & Taylor 1996: 939) vermuten lassen. Vielmehr werden sie in ihrem Handeln von Normen eingeholt und geleitet, die sie als *satisficer* (ebd.) befolgen. Rationalistische *resource curse*- oder Institutionenfluch-Thesen können dieses Verhalten oft nicht erklären. Unter staatlichen Akteuren dominieren dabei die sich historisch entwickelten neoliberal-technokratischen Normen, die das extraktivistische Entwicklungsmodell bis heute begründen und festigen. Aber auch aristokratische oder demokratische Normen konstruieren Ziele und

Erwartungshorizonte für Akteure in Staat und Gesellschaft. Die Normen stehen somit untereinander in Konkurrenz.

In der politisch-partizipativen Dimension in beiden Ländern lässt sich innerhalb staatlicher Organisationen eine Elite von durch technokratische Normen geprägten Expert:innen ausmachen. Im Falle Kolumbiens existiert zudem eine fest etablierte, ‚aristokratisch‘ geprägte politische Partielite auf oberster Ebene. Die technokratischen Normen lassen sich als die Verinnerlichung und allgemeine Akzeptanz eines Regierungsstils im Sinne einer vermeintlich rationalen Verwaltungspraxis definieren. Dieses Verwalten basiert auf der Grundlage von Expert:innenwissen, das sich in den Fällen Perus und Kolumbiens stark an neoliberalen wirtschaftspolitischen Grundsätzen orientiert. Dementsprechend sind die Vertreter:innen einer technokratischen Normorientierung an einer Expansion der Rohstoffausbeutung interessiert, bei der die Partizipation zivilgesellschaftlicher oder lokaler Akteure weitgehend beschränkt wird. In Kolumbien kann zusätzlich eine aristokratische Politiktradition, die im Laufe der Zeit zu einem Normenset kristallisiert ist, als weiterer handlungsbestimmender Faktor der staatlichen Akteure gesehen werden. Dem entgegen stehen von demokratischen Normen geprägte Akteure, die Grundrechte und politische Partizipation priorisieren. Nur wenige staatliche Akteure werden von diesen Normen eindeutig bestimmt. Im Falle Kolumbiens trifft dies teilweise auf die Judikative zu, die entgegen der technokratischen und aristokratischen Elite versucht, partizipative Institutionen auszubauen bzw. zu verteidigen. Dementsprechend weist Kolumbien auf einer lokalen Ebene weitaus mehr formelle partizipative Institutionen auf als Peru, wo ein solches internes Gegengewicht gegen die den Staat dominierenden technokratischen Normen fehlt. Mangelhafte Repräsentationsstrukturen in beiden Ländern verhindern zudem eine Infragestellung dieser Normen durch gewählte Vertreter:innen in den legislativen Organen. Verstärkt werden die neoliberal-technokratischen Normen auch ‚von außen‘, indem internationale Akteure (wie die Weltbank und der IWF) oder Institutionen (wie Freihandelsabkommen) Anreize zur globalen Markteinbindung und Ressourcenextraktion schaffen und diese als objektiv gute ‚*policies*‘ präsentieren, die es möglichst reibungslos umzusetzen gilt.

In der polit-ökonomischen Dimension wird ebenfalls deutlich, dass neoliberal-technokratische Normen das Kalkül der staatlichen Akteure bestimmen. Dadurch wird die Kontinuität des extraktivistischen Wirtschaftssystems garantiert, selbst wenn dies individuell

nutzenmaximierenden Logiken zuwiderläuft. In beiden Ländern kreierte der Bergbausektor, trotz wirtschaftspolitischer Bemühungen, keine effektiven Verflechtungen mit den Restökonomien. Berücksichtigt man den regionalen Vergleich, so halten sich Staatseinnahmen aus dem Bergbau sowohl in Peru als auch in Kolumbien in einem sehr begrenzten Rahmen (Flores Unzaga & De Echave 2021: 30ff.; Rudas & Espitia 2013: 144). Dazu tragen viele formelle und informelle Schlupflöcher bei der Besteuerung und staatlichen Abschöpfung der Rohstoffrenten bei. Versuche, durch die Verteilung der Steuereinnahmen lokale Entwicklung anzustoßen, schlagen fehl: Während Peru die Rohstoffrente nach einem festen Schlüssel an die produzierenden Zonen verteilt, versucht Kolumbien, durch ein komplexes System an Fonds die Rohstoffrente auf nationaler wie auf lokaler Ebene für gezielte Entwicklungsprojekte zu nutzen. In der Praxis erweisen sich beide Systeme als ineffektiv und anfällig für Korruption. Ein ökonomischer Nutzen des Bergbaus wird in beiden Ländern also lediglich aus gesteigerten Steuereinnahmen für laufende Staatsausgaben gewonnen, nicht aber für eine gesamtwirtschaftliche Wohlstandsgenerierung durch effektive Re-Investitionen der Rohstoffrente. Wirtschaftspolitische technokratische Akteure im Staate folgen einem neoliberalen extraktivistischen Credo, basierend auf einer engen Fassung neoklassischer Entwicklungspolitik. Ungeachtet der entwicklungstheoretischen *resource curse*- und Extraktivismus-Diskurse über Fallstricke eines ressourcenbasierten Wachstumsmodells, hofft man im Sinne eines „Rohstoff-Optimismus“ (vgl. Peters 2019a: 80ff.) darauf, durch gesteigerte Investitionen im Rohstoffsektor Multiplikatoreffekte für die Restwirtschaft zu erreichen, wodurch allgemeines Wachstum generiert werden soll.

Die Betrachtung der ökologischen Dimension zeigt, dass Umweltschutzinstitutionen formell umfangreich sein können, sich in der Praxis jedoch nicht als effektiv erweisen, wenn gleichzeitig unter staatlichen Umweltschutzakteuren neoliberal-technokratische Normen vorherrschen, oder diese Akteure von anderen Akteuren beeinflusst werden, die solchen Normen unterliegen. ‚Produktive‘, für die Wirtschaft essenzielle Staatsorgane wie das Wirtschaftsministerium in Peru oder das Bergbauministerium in Kolumbien setzen Umweltbehörden gezielt unter Druck, um eine strikte Durchsetzung solcher Umweltstandards zu verhindern, die wirtschaftliche Aktivitäten gefährden könnten. Nichtsdestotrotz existieren in Kolumbien mit den CAR autonome Umweltschutzakteure auf der regionalen Ebene, die an einem effektiven Umweltschutz interessiert sind und damit bisweilen im krassen Widerspruch zu den zentralstaatlichen Akteuren stehen. Erstere sind aufgrund ihrer administrativen

Autonomie sowie ihrer Verbindungen zu regionalen, agrarischen Wirtschaftseliten an einer strengen Regulierung des Bergbaus interessiert, während Letztere eine extraktivistische Entwicklungspolitik durchsetzen wollen. Es zeigt sich, dass formelle Umweltschutzinstitutionen demnach keinen effektiven Umweltschutz bieten, wenn die ausführenden Akteure durch Normen bestimmt sind, die damit im Widerspruch stehen.

#### 8.1.1.3. Institutionen können Bergbaukonflikte kanalisieren oder verschärfen

Institutionen, formelle wie informelle, haben einen bedeutenden Einfluss auf die Intensität von Bergbaukonflikten in Peru und Kolumbien. Wahlweise können sie Konflikte abmildern, indem Interessen der Akteure durch sie vermittelt bzw. moderiert werden, oder sie verschärfen sie, wenn sie Akteuren Anreize zur Konflikteskalation bieten und alternative Handlungsoptionen zur Interessendurchsetzung fehlen.

In der politisch-partizipativen Dimension wird deutlich, dass partizipative Institutionen durch das Bereitstellen von Kommunikationskanälen und bindenden Mitbestimmungsmechanismen Konflikte bearbeiten und Konfliktintensität reduzieren können. Im Gegenzug führt der Mangel an solchen Moderationsplattformen zu Ausschlüssen gewisser Akteure, die sich in der Folge nur durch Protest artikulieren können. In Peru zeigt sich vor allem letzteres Szenario. Durch den faktischen Ausschluss von formellen Entscheidungsfunktionen – einerseits durch das Fehlen eines repräsentativen Parteiensystems, andererseits durch die Abwesenheit partizipativer Mechanismen – haben lokale Bevölkerungen kaum Möglichkeiten, ihren Interessen im Rahmen eines Bergbauprojekts Ausdruck zu verleihen. Deshalb greifen sie auf Protestpraktiken zurück, die sich oft durch zivilen Ungehorsam oder direkte Gewaltanwendung auszeichnen. Auf diese Weise können sie zumindest eine informelle Partizipation erzwingen. Staatliche Akteure antworten darauf zunächst in der Regel mit repressiven Praktiken, ‚belohnen‘ letztlich jedoch oft das Verhalten lokaler protestierender Akteure durch die Einrichtung runder Tische. Ein solches Kommunikationsinstrument zwischen den Konfliktparteien bleibt in Peru nur als letztes Mittel der Konfliktbearbeitung. Anders gestaltet sich dies in Kolumbien: Aufbauend auf der Verfassung von 1991 gibt es hier eine ganze Bandbreite partizipativer Institutionen. Deren Durchsetzung wird auf nationaler Ebene durch Gerichte forciert. Auf der lokalen Ebene äußert sich dies einerseits darin, dass

mittels Volksabstimmungen (*consultas populares*) demokratisch über die Implementierung von Bergbauprojekten entschieden werden kann, andererseits darin, dass Gerichte in Bergbaukonflikten mittels Verfassungsklagen (*acciones de tutela*) als vermittelnde, konfliktentschärfende Akteure miteinbezogen werden können. Diese, zeitweise internationale Anerkennung erntende, partizipative Konstellation (Dietz 2017b), deren Zukunft durch das Ende der *consulta popular* im Bergbausektor derzeit ungewiss bleibt, wird in Kolumbien allerdings durch die Präsenz nicht-staatlicher bewaffneter Akteure getrübt. Die von ihnen geschaffenen „Grauzonen der Gewalt“ (Jenss 2016) hindern in vielen Fällen lokale Akteure daran, kritische Positionen gegenüber dem (formellen und informellen) Bergbau einzunehmen.

In der polit-ökonomischen Dimension zeigt sich Ähnliches: Innerhalb einer extraktivistischen Wirtschaft ist der Zugang zur Rohstoffrente ein entscheidendes Element für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg (vgl. Peters 2019a). Dadurch werden Klientelbeziehungen und Abhängigkeiten geschaffen. Besonders deutlich wird dies in den peruanischen Bergbauregionen: Einerseits schaffen die Bergbauunternehmen selbst Abhängigkeitsverhältnisse durch die umfangreiche Finanzierung lokaler Sozial-, Infrastruktur- und Entwicklungsprojekte – eine Praxis, die in Peru durch staatliche Steuervergünstigungen (*Obras por Impuestos*) oder Vorschriften zur Einrichtung von Sozialfonds gefördert wird. Andererseits schafft der Verteilungsschlüssel des *canon minero*, der staatliche Renteneinnahmen direkt an lokale staatliche Akteure weiterleitet, ganz direkte innerstaatliche Abhängigkeiten. Sowohl die Verteilung der Rohstoffrente durch die Bergbauunternehmen in Form von Sozialfonds als auch jene durch staatliche Akteure generieren dabei eine Verhandlungsmasse. Konflikteskalierendes Verhalten wird institutionell belohnt und Akteure – lokale Bevölkerungen, aber auch der Zentralstaat und Unternehmen – können durch verstärkte Widerstands- bzw. Repressionspraktiken bessere Konditionen für sich erstreiten. In Kolumbien hingegen spielen Bergbauunternehmen abgesehen von CSR-Programmen keine zentrale Rolle in der lokalen Entwicklung (obwohl es gerade in jüngster Zeit zu einer Trendwende in Richtung stärkerer privater Einbeziehung kam). Staatliche Rohstoffrenten werden hier über ein koordiniertes System von Fonds verteilt und stehen den lokalen staatlichen Akteuren nur in einem geringen Teil direkt zur Verfügung. Dadurch verringern formelle Institutionen die Anreize für Protestpraktiken, aber gleichzeitig auch für

die Unterstützung extraktiver Projekte durch lokale staatliche Akteure.<sup>571</sup> Im Gegensatz zu Peru gibt es in Kolumbien jedoch konkrete Konkurrenzsituationen zwischen informellen Bergbautreibenden und Unternehmen, die durch die Abwesenheit formeller Verteilungsinstitutionen in Konflikten münden. Die Präsenz nicht-staatlicher Gewaltakteure, deren ökonomische Involvierung sowie Parteinahme in den konkreten Fällen treibt die Eskalation solcher Konflikte weiter voran.

In der ökologischen Dimension zeigt sich die Bedeutung einer möglichen Politisierung von gesellschaftlichen Naturverhältnissen (vgl. Görg 1999). Allein aufgrund der rein physikalischen Eigenschaften des Bergbaus bedeutet eine industrielle Mine unausweichlich einen starken Eingriff in die Umwelt und eine zwangsläufige Verschiebung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse einer ganzen Region. Zwar regulieren staatliche Umweltschutzakteure die Einhaltung von Grenzwerten und versuchen, Risiken zu kontrollieren, doch werden die Interessen lokaler Bevölkerungen dabei weitestgehend ausgeschlossen, indem Umweltbelange auf technische Fachdiskurse reduziert und somit entpolitisiert werden. In Peru kommt dieser Ausschluss durch formelle Institutionen und Praktiken ganz klar zur Geltung, während in Kolumbien zumindest formelle Institutionen – darunter etwa die Verfassung sowie der Friedensvertrag, aber auch einzelne exemplarische Gerichtsurteile – alternative Kosmovisionen und somit eine mögliche Pluralität von Naturverhältnissen anerkennen. Diese formelle Anerkennung spiegelt sich bislang allerdings nicht in den Praktiken der staatlichen Akteure wider. Nichtsdestotrotz bietet sie mögliche Anknüpfungspunkte für Rechtsansprüche lokaler Akteure und somit für formalisierte Widerstandspraktiken wie etwa juristische Klagen. Dennoch führt das mangelnde Vertrauen der lokalen Bevölkerungen in die staatlichen Umweltschutzbehörden sowie in deren effektive Regulierung von Umwelteinflüssen durch den Bergbau dazu, dass Widerstand durch Protest für Erstere das einzige Mittel bleibt, um schwerwiegende Umweltschäden und damit die Beeinträchtigung lokaler Lebensformen zu verhindern.

---

<sup>571</sup> Ein Umstand, der wie in 6.2.2.2 erklärt, Ende 2020 gesetzlich korrigiert wurde (vgl. Viale 2020).

### 8.1.2. Allgemeine theoretische Schlussfolgerungen

Aus der Beantwortung der Fragestellungen sowie der erweiterten Falldiskussion (siehe Kapitel 7) mit den Länderbeispielen Bolivien und Kanada lassen sich allgemein zwei theoretische Schlussfolgerungen ableiten: eine bezogen auf die sozialwissenschaftlichen *resource curse*- bzw. Extraktivismus-Diskurse sowie eine als Beitrag zu neo-institutionalistischer Theoriebildung.

#### 8.1.2.1. Sozial-ökologische Konflikte in rohstoffabhängigen Staaten werden maßgeblich von institutionellen Konstellationen beeinflusst

Sozial-ökologische Konflikte haben ihren Ursprung nicht in präformierten Interessenswidersprüchen, die sich etwa im Rahmen eines auf der Ausbeutung und Ausfuhr natürlicher Rohstoffe beruhenden Entwicklungsmodells zwangsläufig ergeben, sondern gehen aus konkreten institutionellen Ausgangsbedingungen hervor. Institutionen können Konflikte ‚friedlich‘ kanalisieren und somit deeskalieren bzw. ‚bearbeitbar‘ machen. Sie können Konflikte allerdings auch durch das Schaffen von Unsicherheiten und Anreizsystemen verschärfen. Damit wird die Dichotomie „guter/starker“ und „schlechter/schwacher“ Institutionen (Sala-i-Martin & Subramian 2003; Fearon 2005; Mehlum et al. 2006; Basedau et al. 2010) und die damit verbundene These des Institutionenfluchs (Menaldo 2016) zwar nicht gänzlich aufgebrochen, aber doch zumindest präziser differenziert und in Bezug auf das konkrete Problem der Konfliktpotenziale weiter systematisiert. Auch erklären die hier dargestellten qualitativen Fallstudien detaillierter als vorangegangene Studien das Zusammenspiel von formellen Institutionen und informellen Institutionen – in diesem Fall Praktiken und Normen. Gerade die häufig vorgebrachte These vom Scheitern der Institutionen (Acheson 2006; Acemoglu & Robinson 2012) scheint in diesem Licht unterkomplex und lässt die Interessen und institutionellen Prägungen der beteiligten Akteure gänzlich unbeachtet.

Mit Blick auf den Effekt der Institutionen auf die Reduzierung bzw. Erhöhung der Intensität sozial-ökologischer Konflikte kann auf Grundlage dieser Arbeit Folgendes gesagt werden: Zu den Institutionen, die sozial-ökologische Konflikte in ihrer Intensität reduzieren können, zählen formalisierte Partizipationsformen, Praktiken des Dialogs, eine koordinierte lokale Entwicklungspolitik, transparente und technisch gut ausgeführte Umweltkontrollen sowie

eine formelle, praktische und normative Anerkennung regional vorherrschender alternativer Naturverhältnisse. Demgegenüber führen informelle Partizipationsformen ohne formelle Verbindlichkeit, Repressionspraktiken, verengte Normen über wirtschaftliche Entwicklung, ökonomische Klientelstrukturen, unkoordinierte Rohstoffrentenverteilungen, unzuverlässige Umweltkontrollen sowie der Ausschluss von Perspektiven nicht-hegemonialer potenziell zu einer Eskalation von Konfliktdynamiken.

Von einem abstrakteren Blickpunkt aus gesehen bedeutet dies, Institutionen können Konflikte entschärfen, wenn sie klare Erwartungshaltungen bereitstellen. Das können sie entweder durch starke, durchsetzbare Regeln, bei denen sich Akteure sicher sind, dass sie von den anderen Konfliktparteien ebenfalls befolgt werden, oder durch Kommunikationsmechanismen, die Akteure wissen lassen, was die Erwartungen der anderen Konfliktparteien sind und eine Konfliktbearbeitung ermöglichen. Dazu bedarf es einer allgemeinen Anerkennung zwischen den Parteien untereinander sowie jeweils gegenüber ihrer Interessen. Wiederum verschärfen diejenigen Institutionen Konflikte, die Unsicherheiten über die Zukunft kreieren. Dies geschieht durch unklare und nicht durchgesetzte Regeln, die keinen gemeinsamen Planungshorizont bieten sowie mangelnde Kommunikation oder gar Ausschluss und Nicht-Anerkennung der Interessen bestimmter Konfliktparteien. In diesen Fällen erscheint den Akteuren eine Eskalation des Konfliktes attraktiver als kooperatives Verhalten – eine Konfliktbearbeitung wird erschwert. Diese Tendenz wird durch Opportunitätsstrukturen verstärkt: Bestehen unsichere Erwartungshaltungen, bieten mögliche ‚Beuten‘ durch eine Konflikteskalation den Konfliktparteien die Aussicht auf ein attraktives *outcome*. Dadurch entsteht ein zusätzlicher Anreiz zur gesteigerten Konfliktintensität. Dies trifft allerdings nur auf Kontexte mit unklaren Planungshorizonten zu und gilt ausdrücklich nicht für solche institutionellen Konstellationen, die den Konfliktparteien Sicherheit versprechen. Darin widerspricht das Ergebnis dieser Studie der Verallgemeinerung der Ressourcen-Konflikt-These durch Collier & Hoeffler (2004) auf jegliche Opportunitätsstrukturen.

Vergleichbare Ergebnisse erzielen Conde & Le Billon (2017) in einer breit angelegten Literaturstudie verschiedener empirischer Untersuchungen zu den Ursachen bergbaukritischer Proteste. Ihnen zufolge reduziert Vertrauen in Institutionen – ähnlich wie oben dargestellt – die Wahrscheinlichkeit von Protesten. Allerdings erkennen die Autor:innen in einer politischen Marginalisierung der lokalen Bevölkerung sowie in deren ökonomischer Abhängigkeit vom Bergbauunternehmen zwei weitere konfliktreduzierende

Kontextbedingungen. Das widerspricht den Beobachtungen in den hier behandelten Länderbeispielen. Konkret zeigen etwa die Fallbeispiele Yanacocha und Cerrejón, dass gerade die Bevölkerungen in den ärmsten Gebieten eines Landes, und im Falle Kolumbiens gesellschaftlich und politisch besonders marginalisierte Gruppen wie die Wayúu, durchaus in Konflikte eintreten, wenn ihnen keine Anerkennung durch den Staat zukommt. Auch spricht die ökonomische Abhängigkeit einer Region von Bergbauunternehmen eher für eine erhöhte Konfliktintensität wie der Fall Las Bambas, aber auch die Fälle der bolivianischen Bergbaugewerkschaften und Bergbaukooperativen zeigen. Umgekehrt erkennen Conde & Le Billon (ebd.) aber auch, dass Umweltfolgen, die Abwesenheit partizipativer Mechanismen sowie Misstrauen gegenüber dem Staat und den Unternehmen Widerstand fördern – womit sie weitgehend mit den Ergebnissen dieser Arbeit auf einer Linie liegen.

Die Intensität der Konflikte kann, wie in der Arbeit empirisch herausgearbeitet und in der erweiterten Falldiskussion verdeutlicht wurde, durch Institutionen deutlich verringert werden. Der immense sozial-ökologische sowie sozio-ökonomische Fußabdruck der Bergbauaktivität sowie die mit ihr einhergehenden Machtdynamiken auf lokaler, nationaler und globaler Ebene bleiben allerdings allgemein bestehen. Der Bergbau ist als Brennglas von Spannungsbeziehungen um gesellschaftliche Naturverhältnisse im Sinne der Sozialen und Politischen Ökologie zu verstehen. Sozial-ökologischen Konflikten kommt dabei eine besondere Bedeutung innerhalb des Institutionen-Konflikt-Komplexes zu, da die Natur aufgrund ihres dialektischen Verhältnisses zur Gesellschaft, kein Konfliktgegenstand wie jeder andere ist (Görg 1999). Formellen, aber eben gerade auch informellen Institutionen kann potenziell eine demokratische Einhegung solcher Konflikte gelingen, denn *„despite the very material character of environmental struggles around the world, it is often concepts and constructions of community and nature that propel or suppress conflict“* (Robbins 2012: 208).

#### 8.1.2.2 Interessen werden durch soziale Normen geprägt

In der empirischen Länderstudie der Bergbausektoren in Peru und Kolumbien wurde deutlich, dass Akteure oft nicht direkt nutzenmaximierend handeln. *Calculus*-Ansätze, die von einem kalkulierend-rationalen Handeln der Akteure ausgehen, können somit die Dynamiken der hier behandelten Fälle nicht erklären (vgl. Hall & Taylor 1996). Die Annahme einer a priori *rent-seeking*-Einstellung von Akteuren in rohstoffreichen Kontexten, wie sie von Verfechter:innen

der *resource curse*-These vertreten wird, erweist sich als falsch (siehe Kapitel 3). Allerdings ist das Verhalten der Akteure ebensowenig ganz durch sozial konstruierte Normen bestimmt. Akteure folgen – trotz allem – immer einer gewissen rational erklärbaren Präferenz, weshalb radikale *cultural*-Ansätze ebenso zu kurz greifen.

Besonders deutlich wird dies an den in den Fallbeispielen Peru, Kolumbien und Kanada beobachteten neoliberal-technokratischen Normen unter den staatlichen Akteuren. Politische Eliten gaben über die letzten Jahrzehnte hinweg freiwillig Macht an Expert:innen ab, da diesen eine größere fachliche Expertise in *policy*-Fragen zugetraut wird. Sie erhofften sich, von dem daraus resultierenden Erfolg profitieren zu können (vgl. Dargent 2015). Anstatt ihren individuellen Einfluss und ökonomischen Nutzen durch stärkere staatliche Kontrolle der Ressourcenextraktion und eine gesteigerte staatliche Abschöpfung der Rohstoffrenten zu maximieren, trieben staatliche Akteure den Ausbau eines extraktivistischen Modells voran, das durch Deregulierung und niedrige Besteuerung vor allem für dritte Akteure – nämlich Bergbauunternehmen und Investor:innen – attraktiv ist. Ein ähnliches Wirken neoliberal-technokratischer Normen lässt sich für staatliche Umweltregulierungsorgane erkennen, wenn diese die Förderung extraktiver Aktivitäten präferieren und dabei ihren formell-institutionellen Auftrag des Umweltschutzes vernachlässigen.

Nichtsdestoweniger gilt es jedoch, deutlich zu betonen, dass die Normen nicht ganz unabhängig von denjenigen Interessen der Akteure existieren, die eine *rational choice*-Logik erwarteten ließe. Direkt zeigen dies etwa die ‚Drehtüreffekte‘ und engen persönlichen Verknüpfungen der technokratischen Eliten mit politischen und ökonomischen Eliten sowie den Bergbauunternehmen. Politische Akteure werden also durch ihre spezifische institutionelle Einbettung für bestimmte Normen empfänglicher als für andere.<sup>572</sup> Normen, die den persönlichen Interessen der Amtsträger:innen komplett zuwiderlaufen, setzen sich weniger wahrscheinlich gegenüber ‚attraktiveren‘ Alternativen durch.

Das Beispiel Bolivien zeigt jedoch, dass auch ganz andere Normen staatliche Akteure zu einer Expansion der Extraktion natürlicher Ressourcen motivieren können. Dort sind es die hier als ‚neo-extraktivistisch‘ definierten Normen. So wollen bolivianische staatliche Akteure mittels einer gesteigerten Aneignung von Rohstoffrenten Industrialisierungsprozesse anstoßen sowie umfangreiche Sozialprogramme umsetzen. Sie versuchen, ihr Handeln dabei nicht durch

---

<sup>572</sup> Auf der Mikroebene besteht natürlich ein materieller Anreiz für Beamte, die im Sinne der Bergbauindustrie handeln und somit immer noch eine zweite Karrierechance in der freien Wirtschaft haben. Dennoch ist ihre Autonomie doch größer als oft vermutet (vgl. Dargent 2015: 35ff.). Handeln wird so durchaus von eigenen Überzeugungen ‚guter‘ *policies* bestimmt.

technokratische Expertise zu legitimieren, sondern mittels einer breiten Unterstützung durch Klientelgruppen in der Bevölkerung. Anstatt Investitionen und Wachstum kurzfristig maximieren zu wollen, verfolgen sie durch eine gelenkte Wirtschaftspolitik langfristige Ziele. Auch die ‚neo-extraktivistischen‘ Normen behindern wiederum eine effektive Umweltregulierung.

Diesen mit einer unbegrenzten Expansion der Rohstoffausbeutung zu vereinbarenden Normen stehen demokratische Normen entgegen, die Partizipation und Grundrechte verteidigen. Sie führen Akteure dazu, Macht zu teilen und sich selbst zu beschränken (vgl. Levitsky & Ziblatt 2018).<sup>573</sup> Dadurch wird nicht nur allgemein die Maximierung des eigenen Nutzens begrenzt, sondern ganz konkret in Bezug auf die Rohstoffausbeutung die Möglichkeit des ökonomischen Wachstums eines Landes demokratischen Grundsätzen nachgeordnet. Solche Normen sind nicht zufällig unter den *grabber friendly*-Organen weniger vertreten als unter den Akteuren, die als *checks and balances* agieren (vgl. Amundsen 2014). Gerade Gerichte und Oppositionsparteien, die per se in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränkt sind, erscheinen empfänglich für diese Normen. Dennoch sind Normen nicht absolut. Teilweise wirken mehrere Normen auf dieselben Akteure, wodurch diese je nach eigenem Ermessen gemäß den einen oder den anderen handeln können – wie am Beispiel der kolumbianischen Gerichte beobachtet, die sich mal an technokratischen, mal an demokratischen Normen orientieren.

Auch lokalen Bevölkerungen, gerade indigenen oder subsistenzwirtschaftlich geprägten Gruppen, geht es ebensowenig um eine einfache Nutzenmaximierung angesichts extraktiver Projekte in ihren Territorien. Es sind die Normen, die ihre alternativen Naturverhältnisse prägen, die sich als ausschlaggebend für ihr Handeln erweisen. Diese Normen werden natürlich nur akzeptiert, da sie mit den materiellen Reproduktionsweisen dieser Akteure vereinbar sind. Nichtsdestotrotz werden ökonomische Anreize etwa durch die Beteiligung an Renteneinnahmen von Seiten staatlicher Akteure oder Bergbauunternehmen häufig nicht akzeptiert, auch wenn diese eine materielle Besserstellung bedeuten könnten.<sup>574</sup> Dies lässt sich in allen vier diskutierten Länderbeispielen beobachten.

---

<sup>573</sup> Levitsky & Ziblatt (2018) beschreiben *forbearance* und *(self-)restraint* als Schlüsselnormen für das Gelingen von Demokratien. Ohne diese könnten formelle demokratische Institutionen, wie zum Beispiel freie und faire Wahlen sowie Parlamentarismus, nicht funktionieren.

<sup>574</sup> Studien wie die von Aragón & Rud (2009) weisen auf die materiellen Vorteile des Bergbaus für lokale Ökonomien hin, können dabei aber nicht die fortbestehende Ablehnung eines Großteils der lokalen Bevölkerung erklären.

Eine komplexere Betrachtung des Verhältnisses von Normen und Akteursinteressen ist demnach notwendig, um einerseits nicht rationalistischen Simplifizierungen zu verfallen, aber andererseits die soziale Konstruiertheit von Normen nicht als vollständig kontingent, sondern als mit materiell rationalen Bedürfnissen verflochten zu betrachten. Ziele und somit Interessen werden dabei maßgeblich selbst durch Normen bestimmt. So merken auch Mayntz & Scharpf (1995: 56) an:

„Es wäre jedoch falsch, [...] einen prinzipiellen Gegensatz zwischen Werten und Interessen zu konstruieren [...]. Die begriffliche Dichotomie von Normen (Werten) und Interessen verliert, da sie sich auch nicht umstandslos auf den Gegensatz von Sollen (exogen) und Wollen (endogen) reduzieren läßt, bei näherer Betrachtung die scharfen Konturen.“

Dementsprechend geht es also vielleicht nicht darum, *calculus*- und *cultural*-Ansätze gegeneinander auszuspielen, sondern die Bedeutung informeller Institutionen wie der hier definierten Normen bei der Formung rationaler Interessen herauszuarbeiten. Deshalb ist Scharpf (1997: 40) zuzustimmen, wenn er argumentiert:

*„Even if individuals were exclusively motivated by a desire to maximize physical well-being and social approval (which is how Adam Smith defined self-interest), the proximate actions conducive to these ulterior goals would still be defined by the institutional settings within which they must pursue these selfish goals. Thus ,to maximize social approval, a judge must maximize justice‘ [...].“*

## 8.2. Ausblick

Aufbauend auf den oben dargestellten Forschungserkenntnissen, lassen sich neue Forschungsfragen und -felder für andere Kontexte und Ansätze erschließen. Gleichzeitig ergeben sich aus aktuellen zeitgeschichtlichen Entwicklungen konkrete Problemszenarien, in denen die Ergebnisse dieser Arbeit eine praktische Anwendung finden könnten.

### 8.2.1. Vergleichende Extraktivismus-Forschung

Jede empirische Studie ist letztlich in ihrem Umfang begrenzt und dient selbst als Ausgangspunkt für weitere Forschungsarbeiten. So kann die vorliegende Arbeit – trotz aller Tiefe – die Akteursdynamiken und das Wirken der formellen und informellen Institutionen nur verallgemeinert skizzieren. Das gilt insbesondere für die Rolle von Normen in der Politikgestaltung – ein Aspekt, der hier unter dem Gesichtspunkt einer konkreten Fragestellung, nicht jedoch allgemein beleuchtet wurde. Gleiches ist über die historischen Wandlungsdynamiken von Normen zu sagen. Die Wissenschaft bleibt eine detaillierte Untersuchung solcher Prozesse schuldig. Auch beschränkte sich die qualitative Studie auf zwei Länder. Wie bereits die erweiterte Falldiskussion mit Bolivien und Kanada zeigt, ist die Vergrößerung der Fallzahl ein fruchtbarer Ansatzpunkt, um institutionelle Konstellationen in anderen Kontexten zu untersuchen und in Bezug auf deren konstituierende Wirkung in Hinblick auf sozial-ökologische Konflikte zu prüfen. Solche Vergleiche können Einzug in ein breiteres Programm von *comparative extractivisms* (vgl. Peters 2019a) halten.

Aufgrund der strukturellen Ähnlichkeiten bieten sich aus Vergleichsgründen zunächst weitere Staaten in der Andenregion an (Chile, Argentinien, Ecuador), aber möglicherweise auch überregionale Vergleiche mit Bergbaunationen im Globalen Süden – zum Beispiel im südlichen Afrika (Sambia, Botswana, Südafrika). Der Vergleich mit Kanada zeigt, dass eine Untersuchung von vermeintlichen *best practice*-Modellen (Skandinavien, Australien, USA) durchaus hilfreich sein kann, um zu verstehen, wie Institutionen die Konfliktintensität effektiv reduzieren können.

Eine weitere Möglichkeit, *best practices* zu ermitteln sowie die Verallgemeinerbarkeit der Analyse-Ergebnisse zu evaluieren, ist die Durchführung quantitativer *large-N*-Länderstudien auf Grundlage von Indikatoren der hier erarbeiteten Hypothesen. So können Partizipationsmöglichkeiten (Vorabkonsultierungen, lokale Volksabstimmungen, Möglichkeiten der Verfassungsklage) und Rentenverteilungssysteme (Quoten, Existenz von Rohstofffonds) als unabhängige Variablen operationalisiert werden, aber auch Vertrauenswerte innerhalb der Bevölkerung gegenüber staatlichen Akteuren. Die Anzahl von Konflikten sowie die damit einhergehende Gewalt (Tote, Verletzte) können in einem solchen Modell als abhängige Variablen dienen. Wiederum ein Blick auf die Mikroebene könnte die Wirkung von Institutionen auf Akteure anhand konkreter Konfliktfälle detailliert skizzieren.

Über die Wissenschaft hinaus kann die Identifizierung von *best practices* der institutionellen Deeskalation sozial-ökologischer Konflikte möglicherweise praktische Anwendungsmöglichkeiten finden und als Grundlage entwicklungspolitischer *policy*-Empfehlungen dienen. Nichtsdestotrotz lassen sich solche Erkenntnisse nicht immer ohne Weiteres kopieren und in anderen Kontexten replizieren. Strukturelle gesellschaftliche Unterschiede, aber auch Machtpositionierungen im globalen Wirtschaftssystem müssen berücksichtigt werden (vgl. Wallerstein 1974). Ebenso wenig dürfen Externalisierungsprozesse (vgl. Lessenich 2015) ignoriert werden, die, wie das Beispiel Kanada zeigt, quasi bewusst Asymmetrien von Industriestandards forcieren – einerseits das Einfordern hoher Standards im eigenen Land, andererseits der Druck zur Deregulierung im Ausland. Denn die Wirtschaft im Globalen Norden ist vom Zugang zu billigen Rohstoffen aus dem Globalen Süden abhängig. Ob dieser Zugang mit sozial-ökologischen Konflikten einhergeht oder friedlich erfolgt, bleibt für *policymakers* oft zweitrangig. Diese Dynamiken vollziehen sich nicht immer bewusst: Die „imperialen Lebensweisen“ (Brand & Wissen 2017) des Globalen Nordens sind bisweilen fest in die dortige gesellschaftliche Struktur eingeschrieben. Gleichzeitig werden diese in den langsam, aber beständig wachsenden Ober- und Mittelschichten des Globalen Südens immer stärker imitiert (ebd.). Eine sozialwissenschaftliche Reflexion solcher transnationaler institutioneller Verknüpfungen des kapitalistischen Weltsystems, die den lokalen Konflikt dynamiken zugrundeliegen, erscheint dringend nötig.

Allgemein lässt sich mit dem hier verwendeten methodisch-theoretischen Ansatz der Einfluss entwicklungspolitischer Normen auf das Festhalten an oder die Übernahme von bestimmten Entwicklungsstrategien durch staatliche Akteure in anderen Kontexten anwenden. Das gilt zum Beispiel für andere potenziell sozial-ökologisch konfliktive Felder wie die industrielle Landwirtschaft oder Energiewirtschaft. Darüber hinaus lassen sich Themengebiete wie Sozial- oder Sicherheitspolitik untersuchen, in denen Konflikte ebenfalls eine Rolle spielen. Sie können wichtige Einblicke hinsichtlich der Frage geben, warum institutionelle Kontinuitäten konfliktiver Kontexte fortbestehen und unter welchen Bedingungen diese in Wandlungsprozesse eintreten.

---

### 8.2.2. Extraktivismus Post-Covid

Wie eingangs (siehe 1.1) erwähnt, werden die Langzeitfolgen der Covid-19-Pandemie den Rohstoff- und insbesondere den Bergbausektor nachhaltig beeinflussen. Die erhöhte Nachfrage durch umfassende Konjunkturprogramme im Globalen Norden einerseits sowie andererseits eine erhöhte Bereitschaft im Globalen Süden, natürliche Ressourcen zu extrahieren, um für die Kosten der Krise aufzukommen, werden die weltweite Rohstoffförderung in nächster Zeit außerordentlich anwachsen lassen. Letztere Tendenz lässt sich gerade durch die hier erarbeitete Robustheit der extraktivismusaffinen Normen unter staatlichen Akteuren erklären: Anstatt jene zu besteuern, die von der Krise wenig betroffen waren oder sogar profitiert haben, scheint die Ausbeutung der natürlichen Rohstoffe für staatliche Akteure der naheliegende Weg zu sein, sich zu refinanzieren – ein Phänomen, das auch auf die neo-extraktivistische *pink wave* der 2000er-Jahre zutrifft (Burchardt & Peters 2017: 49). Dennoch klaffen spätestens seit der Pandemie in Lateinamerika tiefsitzende gesellschaftliche Wunden auf (vgl. Dietz et al. 2022). Dabei rücken Verteilungs-, aber auch Grundsatzfragen über vorherrschende Entwicklungsmodelle erneut in den Fokus. Der derzeitige Krisenmoment ist eben nicht nur ein ökonomischer und gesundheitlicher, sondern auch ein politischer, durch den neue *critical junctures* wahrscheinlich werden.

Peru wählte im Juni 2021 mit knapper Mehrheit einen Präsidenten, der das neoliberale Modell des Landes grundsätzlich reformieren möchte. Pedro Castillo und seine Partei *Perú Libre* hinterfragen offen den extraktivistischen Entwicklungsansatz und fordern – zumindest rhetorisch – dessen Überwindung. In Kolumbien kam es ab Mai 2021 zu einer historischen Protestwelle, die sich zunächst diffus gegen die gesellschaftliche Malaise richtete, in der aber auch sozial-ökologische Bündnisse eine wichtige Rolle einnahmen. Im Zuge der Massendemonstrationen schnellten die Umfragewerte von Politiker:innen in die Höhe, die einen radikalen Wandel des kolumbianischen Entwicklungsmodell fordern, so etwa Gustavo Petro (Galindo Florian 2022). Es bleibt abzuwarten, ob und wie sich der soziale Unmut weiter Teile der kolumbianischen Gesellschaft auf die Präsidentschaftswahlen im Mai 2022 niederschlägt. Weitere Indizien für einen Wandel lassen sich in Chile beobachten, wo die Proteste des Jahres 2019 zu einem verfassungsgebenden Prozess führten, in dem indigene und extraktivismuskritische Kräfte einen historisch bedeutenden Einfluss ausübten. Aber auch in Ecuador haben sich indigene Gruppierungen von vormaligen neo-extraktivistischen

Verbündeten gelöst und verfolgen eigene politische Projekte: Nur knapp verpasste das indigenistische Patchakutik-Bündnis den Einzug in die Stichwahlen 2021.

Doch der neue Rohstoffboom und die damit einhergehenden politischen Verschiebungen werden voraussichtlich nicht nur auf dieses Jahrzehnt beschränkt bleiben. Die globale Energiewende lässt bereits jetzt eine ungeheure Nachfrage nach Metallen erwarten. Dies wird deutlich in den Plänen zur Lithium-Förderung in Bolivien und den Grenzregionen zu Peru, Chile und Argentinien, wo sich ein Großteil der weltweiten Vorkommen befindet. Aber auch Kupfer und selbst Edelmetalle wie Gold, Silber oder Platin werden aufgrund ihrer Leitfähigkeit für viele der sogenannten ‚Zukunftstechnologien‘<sup>575</sup> benötigt. Somit ist es bei Überlegungen zur sozial-ökologischen Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft entscheidend, nicht nur die direkten Effekte der technologischen und gesellschaftlichen Wandlungsprozesse zu erforschen, sondern auch Sekundäreffekte wie die des erhöhten Rohstoffbedarfs und der damit potenziell verbundenen sozial-ökologischen Konflikte. Diesen Fragen muss sich gerade der Globale Norden als Hauptkonsument der weltweiten Rohstoffe stellen und darf sie nicht durch kognitive Externalisierungsprozesse unter den Tisch fallen lassen.

---

<sup>575</sup> z.B.: leistungsfähige Batterien, Elektro-Motoren, Generatoren für erneuerbare Energien, Mikroelektronik

## Quellenverzeichnisse

### i. Literaturverzeichnis

- ABColumbia. 2011. „Returning Land to Colombia’s Victims“. <https://www.abcolombia.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/Returning-Land-Report-%C6%92-for-web.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Abubakr Badeeb, Ramez, Hooi Hooi Lean, und Jeremy Clark. 2017. „The evolution of the natural resource curse thesis: A critical literature survey“. *Resources Policy* 51: 123–34.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, und James Robinson. 2002. „Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution“. *Quarterly Journal of Economics* 117: 1231–94.
- Acemoglu, Daron, und James Robinson. 2006. „De Facto Political Power and Institutional Persistence“. *American Economic Association Papers and Proceedings* 96(2): 325–30.
- . 2012. *Why nations fail*. New York: Crown.
- . 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press.
- Acemoglu, Daron, James Robinson, und Rafael Santos. 2009. „The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia“. NBER Working Paper 15578.
- Acheson, James. 2006. „Institutional failure in resource management“. *Annual Review of Anthropology* 35(1): 117–34.
- Achila, M., Z. Arboleda, und S. Coronado, hrsg. 2015. „*Hasta Cuando Soñemos*“: *Extractivismo e Interculturalidad en el Sur de La Guajira*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Acosta, Alberto. 2012. „Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición“. [https://www.ecoportall.net/temas-especiales/mineria/extractivismo\\_y\\_neoextractivismo\\_dos\\_caras\\_de\\_la\\_misma\\_maldicion/](https://www.ecoportall.net/temas-especiales/mineria/extractivismo_y_neoextractivismo_dos_caras_de_la_misma_maldicion/), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Aguilera Peña, Mario. 2010. *Las FARC: La Guerilla Campesina, 1949-2010. Ideas circulares en un mundo cambiante?* Bogotá: CNAI.
- Aín, G. 2015. *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso peruano*. Lima: UNDP.
- Alcalá, Christian. 2021. „Congreso impide que se eleven impuestos a las grandes mineras“. *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2021/12/18/congreso-impide-que-se-eleven-impuestos-a-las-grandes-mineras-poder-ejecutivo/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Aldana, Martha Inés. 2013. „La Fiscalización Ambiental en el Perú: Orígenes, Estado Actual y Perspectivas Futuras“. *Derecho y Sociedad* 41: 223–40.
- Ali, Saleem. 2019. „A Casualty of Peace? Lessons on de-militarizing conservation in the Cordillera del Condor corridor“. In *Collateral values: The natural capital created by landscapes of war*, hrsg. Todd Lookingbill und Peter Smallwood. Cham: Springer Nature Switzerland, 177-188.
- Alvarado Merino, Gina. 2008. „Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: El caso del conflicto agrominero de Tambogrande“. In *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, hrsg. Clasco. Buenos Aires: Clasco, 67–103.

- Álvarez, Juan Diego. 2016. „Governing Mining Resources in the History of Colombia: Between Official Institutions and Resistance“. *Law and Development Review* 9(1): 29–67.
- Ambos, Kai. 2017. „Drogenwirtschaft und Drogenhandel“. In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 381-398.
- Amézquita, Pascual. 2014. „Minería y petróleo en Colombia: Maldición interna de los recursos“. *Revista Económicas CUC* 1: 45–59.
- Amparo Rodríguez, Gloria. 2008. „La autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas“. In *La Tierra contra la muerte: Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*, hrsg. Juan Houghton. Bogotá: CECOIN.
- . 2010. „La consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia“. [https://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/1f/1fd9b49fb717-4dc1-8875-657612776cff.pdf](https://www.urosario.edu.co/urosario_files/1f/1fd9b49fb717-4dc1-8875-657612776cff.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Amparo Rodríguez, Gloria, und Lina Marcela Muñoz Ávila. 2009. *La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Amundsen, Inge. 2014. „Drowning in Oil: Angola’s Institutions and the ‚Resource Curse‘“. *Comparative Politics* 46(2): 169–89.
- Andreucci, Diego, und Helga Gruberg. 2015. *Evaluación de la gestión socio-ambiental del sector minero en Bolivia*. Cochabamba: MAU.
- Andreucci, Diego, und Isabella M. Radhuber. 2017. „Limits to ‚counter-neoliberal‘ reform: Mining expansion and the marginalisation of post-extractivist forces in Evo Morales’s Bolivia“. *Geoforum* 84: 280–91.
- ANM. 2017. „Caracterización de la actividad minera departamental - Departamento de La Guajira“. [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets\\_la\\_guajira\\_01-06-2017.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_la_guajira_01-06-2017.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Anzola, Marcela. 2019. „Consultas populares: una muerte anunciada“. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/consultas-populares-una-muerte-anunciada/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Aragón, Fernando, und Juan Pablo Rud. 2009. „The blessing of natural resources: Evidence from a Peruvian Gold mine“. *BCRP Working Paper*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2009/Working-Paper-15-2009.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2013. „Natural Resources and Local Communities: Evidence from a Peruvian Gold Mine“. *Economic Policy* 5(2), 1-25 .
- Arana, Marco. 2006. *La crisis del Quilish, la afirmación de los derechos ciudadanos, y la construcción de la democracia*. Cajamarca: GRUFIDES.
- . 2007. *La Defensa del Cerro Quilish: Una cuestión romántica?* Cajamarca: GRUFIDES.
- Arellano-Yanguas, Javier. 2008. „A thoroughly modern resource curse? The new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru“. *IDS Working Paper*. [https://www.researchgate.net/publication/242630891\\_A\\_Thoroughly\\_Modern\\_Resource\\_Curse\\_The\\_New\\_Natural\\_Resource\\_Policy\\_Agenda\\_and\\_the\\_Mining\\_Revival\\_in\\_Peru](https://www.researchgate.net/publication/242630891_A_Thoroughly_Modern_Resource_Curse_The_New_Natural_Resource_Policy_Agenda_and_the_Mining_Revival_in_Peru), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- . 2014. „Industrias extractivas, descentralización y desarrollo local: Economía política de políticas fiscales y redistributivas en Perú y Bolivia“. <https://dhls.hegoa.ehu.es/documents/6206>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.

- Arezki, Rabah, und Frederick Van der Ploeg. 2007. *Can the Natural Resource Curse Be Turned Into a Blessing? The Role of trade Policies and Institutions*. Washington, D. C.: IMF.
- Arezki, Rabah, und Markus Brückner. 2009. „Oil rents, Corruption, and state stability: Evidence from panel data regressions“. *IMF Working Paper*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09267.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Arsel, Murat, Barbara Hogenboom, und Pellegrini Lorenzo. 2016. „The extractive imperative and the boom in environmental conflicts at the end of the progressive cycle in Latin America“. *The Extractive Industries and Society* 3(4): 880–87.
- Asamblea Constituyente. 2009. „Constitución Política del Estado – Bolivia“. [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Asamblea Nacional Constituyente. 1991. „Constitución Política de Colombia“. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0219.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Astor-Aguilera, Miguel. 2017. „Latin America: Indigenous cosmovision“. In *Routledge Handbook of Religion and Ecology*, hrsg. Willis Jenkins, Mary Evelyn Tucker, und John Grim. Abingdon: Routledge, 158–68.
- Augusto, María Claudia, Eduardo Dargent, und Stéphanie Rousseau. 2017. „Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú)“. *Colombia Internacional* 90: 99-125.
- Auty, Richard. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies. The resource curse thesis*. London: Routledge.
- . 2006. „Mining enclave to economic catalyst: large mineral projects in developing countries“. *Brown Journal of World Affairs* 13(1): 135–45.
- Azamar-Alonso, Aleida, und Amilcar Azamar-Alonso. 2016. „Las promesas del extractivismo en América Latina: Luces y sombras“. In *Los gobiernos progresistas latinoamericanos: Contradicciones, avances y retrocesos*, hrsg. Juan José Carrillo Nieto, Fabiola Escárzaga, und María Griselda Günther. México D.F.: Itaca, 31–62.
- Banks, Glenn. 2005. „Linking resources and conflict the Melanesian way“. *Pacific Economic Bulletin* 20(1): 185–91.
- Barrentes, Roxana, Patricia Zarate, und Anahí Durand. 2005. *Te quiero, pero no: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: IEP - Oxfam.
- Basedau, Matthias, und Jann Lay. 2009. „Resource curse or rentier peace? The ambiguous effects of oil wealth and oil dependence on violent conflict“. *Journal of Peace Research* 46(6): 757–76.
- Basedau, Matthias, Annegret Mähler, und Miriam Shabafrouz. 2010. *Revisiting the Resource-Conflict link: A Systematic Comparative Test of Causal Mechanisms*. Hamburg: GIGA.
- Bastida, Ana Elizabeth, und Luis Bustos. 2017. „Towards Regimes for Sustainable Mineral Resource Management – Constitutional Reform, Law and Judicial Decisions in Latin America“. In *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, hrsg. Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico und Tezanos Vásquez. Brill: Leiden, 235-268.
- BBC Mundo. 2016. „Lo que se sabe de la muerte del viceministro Rodolfo Illanes, ‚brutalmente asesinado‘ en Bolivia por los mineros que lo habían secuestrado“. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37191005>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Bebbington, Anthony, hrsg. 2007. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de las transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- . 2012a. „Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America“. In *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*, hrsg. ders. Abingdon: Routledge, 3–25.

- . 2012b. „Social conflict and emergent institutions: Hypotheses from Piura, Peru“. In *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry*, hrsg. ders. Abingdon: Routledge, 67-88.
- , hrsg. 2012c. *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry*. Abingdon: Routledge.
- . 2018. „Una ecología política del agua sin querer serlo: una invitación a leer“. In *Aguas en disputa*, hrsg. María Teresa Oré, und Ismael Muñoz. Lima: PUCP, 29-34.
- Bebbinton, Anthony u.a. 2019. *Gobernanza de las industrias extractivas: Política, historia, ideas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Bebbington, Anthony, Martin Scurrah, und Anahí Chaparro. 2015. „El Estado compensador peruano y la persistencia del modelo neo-extractivista: seis hipótesis sobre el (no-) cambio institucional“. *Debate Agrario* 46: 29–50.
- Bebbington, Anthony, und Mark Williams. 2008. „Water and Mining Conflicts in Peru“. *Mountain Research and Development* 28(3): 190–95.
- Beblawi, Hazem. 1987. „The Rentier State in the Arab World“. In *The Rentier State*, hrsg. ders., und Giacomo Luciani. New York: Croom Helm, 49-62.
- Beblawi, Hazem, und Giacomo Luciani, hrsg. 1987. *The Rentier State*. New York: Croom Helm.
- Becker, David. 1983. *The new bourgeoisie and the limits of dependency: Mining, Class and the power in „Revolutionary“ Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- Becker, Egon, und Thomas Jahn. 2003. „Umrisse einer kritischen Theorie gesellschaftlicher Naturverhältnisse“. In *Kritische Theorie der Technik und der Natur*, hrsg. Gernot Böhme und Alexandra Manzei. München: Wilhelm Fink, 91–112.
- Berger, Peter, und Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor.
- Betancourt, Milson. 2016. *Minería, violencia y criminalización en América Latina: Dinámicas y tendencias*. Santiago de Chile – Bogotá: OCMAL – CENSAT.
- Betancourt Vélez, Ricardo, und Peter Birle. 2017. „Das politische System“. In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 157–74.
- Birle, Peter. 2017. „Die deutsch-kolumbianischen Beziehungen“. In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 299-316.
- Blanca Quesada, Rodrigo. 2012. „Impacto de la minería en el Perú y alternativas al desarrollo“. [https://www.uco.es/vidauniversitaria/cooperacion/images/documentos/investigacion/Impacto\\_de\\_la\\_mineria\\_en\\_el\\_Peru\\_y\\_alternativas\\_al\\_desarrollo.pdf](https://www.uco.es/vidauniversitaria/cooperacion/images/documentos/investigacion/Impacto_de_la_mineria_en_el_Peru_y_alternativas_al_desarrollo.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Boersner, Demetrio. 2005. „Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias“. *Nueva Sociedad* 196: 100-113.
- Bonilla, Ricardo. 2011. „Apertura y reprimarización de la economía colombiana: Un paraíso de corto plazo“. *Nueva Sociedad* 231: 46–65.
- Boris, Dieter. 2014. *Bolívars Erben. Linksgierungen in Lateinamerika*. Köln: PapyRossa.
- Boschini, Anne, Jan Petterson, und Jesper Roine. 2005. „Resource curse or not: a question of appropriability“. 109(3): 593–617.
- Boyd, Stephanie. 2002. „Tambogrande referendum has domino effect in Peru“. *Americas Program*. <https://www.americas.org/1678/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.

- Brand, Ulrich, und Markus Wissen. 2017. *Imperiale Lebensweise: Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus*. München: Oekom.
- Brandt, Hans-Jürgen. 2016. „Soziale Konflikte“. In *Peru heute: Wirtschaft, Politik, Kultur*, hrsg. Iken Paap und Friedhelm Schmidt-Welle. Frankfurt am Main: Vervuert, 219–41.
- Bridge, Gavin. 2004. „Contested Terrain: Mining and the Environment“. *Annual Review of Environment and Resources* 29: 205–59.
- Bronacker, Thorsten, und Peter Imbusch. 2006. „Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden“. In *Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden*, Wiesbaden: Springer, 67–142.
- Brown, Kendall. 2012. *A History of Mining in Latin America: From the Colonial Era to the Present*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Brunnschweiler, Christa. 2008. „Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth“. *World Development* (36): 399–419.
- Brunnschweiler, Christa, und Erwin H. Bulte. 2008. „Linking natural resources to slow growth and more conflict“. *Science* 320(5876): 616–17.
- Bufacchi, Vittorio. 2005. „Two Concepts of Violence“. *Political Studies Review* 3: 193–204.
- Buitrago, Emerson A. 2014. „Una historia y una vida alrededor del oro: territorialidad y minería en el municipio de Vetas, Santander, Colombia“. In *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, hrsg. Barbara Göbel und Astrid Ulloa. Bogotá: UNAL, 321-346.
- Bulte, Erwin H., Richard Damania, und Robert Deacon. 2005. „Resource intensity, institutions and development“. *World Development* 33(7): 1039–44.
- Burchardt, Hans-Jürgen, und Kristina Dietz. 2013. „Extraktivismus in Lateinamerika – der Versuch einer Fundierung“. In *Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert: Impulse und Analysen aus Lateinamerika*, hrsg. Hans-Jürgen Burchardt, Kristina Dietz, und Rainer Öhlschläger. Baden-Baden: Nomos, 181–200.
- . 2014. „(Neo-)Extractivism – A New Challenge for Development Theory from Latin America“. *Third World Quarterly* 35(3): 468–86.
- Burchardt, Hans-Jürgen, und Stefan Peters. 2017. „Der (Neo-)Extraktivismus in Lateinamerika nach dem Rohstoffboom“. In *Umwelt und Entwicklung in globaler Perspektive*, Frankfurt am Main: Campus, 33–60.
- Burgos Silva, Germán. 2009. *Estado de derecho y globalización: el banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*. Bogotá: ILSA.
- Burt, Jo-Marie. 2011. *Violencia y Autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bury, Jeffrey. 2005. „Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods and the new Peruvian mining industry in Cajamarca“. *Environment and Planning A: Economy and Space* 37(2): 221–39.
- Cabral, Ernesto, Aramis Castro, und Leslie Moreno Custodia. 2019. „Las Bambas: 51 días de tensión en el corredor minero del sur“. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/1121/las-bambas-51-dias-tension-corredor-minero-del-sur>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Capoccia, Giovanni, und Daniel Keleman. 2007. „The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism“. *World Politics* 59(3): 341–69.
- Cárdenas Estupiñán, Mauricio. 2011. *Población guajira, pobreza, desarrollo humano y oportunidades humanas para los niños en La Guajira*. Bogotá: UNAL.

- Cárdenas Estupiñán, Mauricio, und Mauricio Reina. 2008. *La Minería en Colombia: Impacto socioeconómico y fiscal*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Carranza, Diego. 2021. „El Congreso de Colombia no ratificó el Acuerdo de Escazú“. *Anadolu Agency*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-congreso-de-colombia-no-ratific%C3%B3-el-acuerdo-de-escaz%C3%BA/2280211>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Carrera Silva, Liliana. 2011. „La acción de tutela en Colombia“. *Revista del Instituto de Ciencia Jurídicas de Puabla* 5(27): 72–94.
- Casey, Nicholas, und Federico Rios Escobar. 2018. „Columbia Struck a Peace Deal With Guerrillas, but Many Return to Arms“. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/09/18/world/americas/colombia-farc-peace.html>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Centro Democrático. 2017. „Estatuto del Partido Centro Democrático“. [https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2019/05/estatuto\\_del\\_partido\\_centro\\_democratico\\_vigente\\_2017\\_0.pdf](https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2019/05/estatuto_del_partido_centro_democratico_vigente_2017_0.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Cerrejón. 2020. „Informe de Sostenibilidad Cerrejón 2019“. <https://www.cerrejon.com/wp-content/uploads/INFORME-DE-SOSTENIBILIDAD-2020.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Chang, Ha-Joon. 2011. „Institutions and economic development: theory, policy and history“. *Journal of Institutional Economics* 7(4): 473–98.
- Chávez Wurm, Sebastian. 2016. „Die Geschichte des Leuchtenden Pfades, 1980-2013“. In *Peru heute: Wirtschaft, Politik, Kultur*, hrsg. Iken Paap und Friedhelm Schmidt-Welle. Frankfurt am Main: Vervuert, 287–305.
- Chisholm, Donald. 1995. „Problem Solving and Institutional Design“. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(4): 451–91.
- Ciesielski, Markus, Carlos Andrés García Carvajal, und Juliette Vargas. 2021. „Wo kein Kläger(-kollektiv), da kein Richter? Abkürzungen und Umwege kollektiver Rechtsmobilisierungen in der kolumbianischen Amazonas- und Atrato-region“. *Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft* 7(1): 83–116.
- Cifuentes, Valerie. 2020. „En el campo colombiano, casi la mitad de la gente es pobre“. *Forbes Colombia*. <https://forbes.co/2020/11/12/economia-y-finanzas/en-el-campo-colombiano-casi-la-mitad-de-la-gente-es-pobre/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Cohen, Jean, und Andrew Arato. 1994. *Civil society and political theory*. Boston: MIT Press.
- Collier, David. 1993. „The Comparative Method“. In *Political Science: The State of the Discipline II*, hrsg. Ada W. Finfter. Washington, D. C.: American Political Science Association, 105-19.
- Collier, Paul, und Anke Hoeffler. 1998. „On Economic Causes of Civil War“. *Oxford Economic Papers* 50(4): 563–73.
- . 2004. „Greed and grievance in civil war“. *Oxford Economic Papers* 56: 563–95.
- Collier, Ruth Berins, und David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame.
- Colombia Humana. 2018. „Colombia humana hacia una era de paz“. [https://www.podion.org/apc-aa-files/3ae8193eec5593e17a1b4bd8d2f13fbb/plan\\_de\\_gobierno\\_gustavo\\_petro.pdf](https://www.podion.org/apc-aa-files/3ae8193eec5593e17a1b4bd8d2f13fbb/plan_de_gobierno_gustavo_petro.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Colombia Solidarity Campaign. 2011. „La Colosa: The Quest for El Dorado in Cajamarca, Colombia“. Colombia Solidarity Campaign.
- . 2013. „La Colosa: Una Muerte Anunciada: Informe Alternativo Acerca del Proyecto de Oro de Anglo Gold Ashanti en Cajamarca“. Colombia Solidarity Campaign.

- CVR. 2003. „Informe Final“. Comisión de Verdad y Reconciliación.
- Conde, Marta, und Philippe Le Billon. 2017. „Why Do Some Communities Resist Mining Projects while Others Do Not“. *The Extractive Industries and Society* 4: 681–97.
- Congreso Constituyente Democrático. 1993. „Constitución Política del Perú“. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Contagio Radio. 2018. „Asesinatos y amenazas contra líderes Wayúu que denuncian al ICBF y al Cerrejón“. *Contagio Radio*. <https://www.contagioradio.com/amenazan-de-muerte-a-integrantes-denacion-wayuu/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Contraloría General de la República Colombia. 2017. *El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CooperAcción. 2015. „Caso ‚Las Bambas‘“. *CooperAcción*. <https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/2114/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2016. *Metales pesados tóxicos y salud pública: el caso de Espinar*. Lima: CooperAcción - Derechos Humanos sin Fronteras - IDL - Broederlijk Delen.
- . 2018. „Actualidad Minera del Perú“. *CooperAcción*. <https://cooperaccion.org.pe/boletines/boletin-actualidad-minera-del-peru-junio-2018-no-228/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Cortez, David. 2017. „Der Übergang von ‚Sumak Kawsay‘ zum neoextraktivistischen ‚Buen Vivir‘“. In *Umwelt und Entwicklung in globaler Perspektive*, Frankfurt am Main: Campus, 205–22.
- Coser, Lewis. 2001. *The functions of social conflict*. New York: Routledge.
- Cotler, Julio, und Romeo Grompone. 2000. *El Fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cramer, Christopher. 2002. „Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War“. *World Development* 30(11): 1845–64.
- Cuadros Falla, Julia. 2013. „La minería informal en el Perú“. In *Minería y movimientos sociales en el Perú*, hrsg. Raphael Hoetmer u.a. Lima: PDTG, 191–212.
- Damonte, Gerardo, und Gisselle Vila, hrsg. 2014. *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú*. Lima: PUCP.
- DANE. 2018a. „Pobreza Monetaria La Guajira“. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2017/Guajira\\_Pobreza\\_2017.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Guajira_Pobreza_2017.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2018b. „Pobreza Monetaria Tolima“. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2017/Tolima\\_Pobreza\\_2017.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Tolima_Pobreza_2017.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2019. „Producto Interno Bruto por departamento“. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2015/Bol\\_PIB\\_dptal\\_2020preliminar.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_PIB_dptal_2020preliminar.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2020. „Pobreza monetaria por departamentos en Colombia“. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria-dptos_2019.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2021. „Principales indicadores del mercado laboral“. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_depto/Boletin\\_dep\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_20.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.

- Dargent, Eduardo. 2015. *Technocracy and democracy in Latin America: the experts running government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dargent, Eduardo, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes, und María Eugenia Ulfe. 2017. „Cycle of abundance and institutional pathways“. In *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*, hrsg. dies. Cham: Palgrave Macmillan, 1-40.
- De Echave, José. 2005. „Canadian mining companies investments in Peru: The Tambogrande case and the need to implement reforms“. *CooperAcción - MiningWatch Canada*. <https://miningwatch.ca/sites/default/files/perucasestudy.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2009. *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- . 2018. *Diez años de minería en el Perú: 2008-2017*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, José, und Alejandro Diez. 2013. *Más allá de Conga*. Lima: RedGE.
- De Echave, José, und Víctor. Torres. 2005. *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en Perú*. Lima: CooperAcción.
- De Soysa, Indra. 2000. „Natural Resources & Human Security: The (Ir)relevance of Environmental Scarcities“. *WP NTN*. [https://www.researchgate.net/publication/242435462\\_The\\_resource\\_curse\\_are\\_civil\\_wars\\_driven\\_by\\_rapacity\\_or\\_paucity](https://www.researchgate.net/publication/242435462_The_resource_curse_are_civil_wars_driven_by_rapacity_or_paucity), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2002. „Paradise Is a Bazar? Greed, Creed, and Governance in Civil War“. *Journal of Peace Research* 39(4): 395–416.
- Defensoría del Pueblo – Bolivia. 2016. „Informe defensorial sobre los hechos de agosto de 2016 - Conflicto por demandas de los cooperativistas mineros“. Defensoría del Pueblo
- Defensoría del Pueblo – Colombia. 2020. *XXVII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo – Perú. 2015. *Conflictos sociales y recursos hídricos*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- . 2019. *Vigésimo segundo informe anual*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- . 2020. *Vigésimo tercer informe anual 2019*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Del Castillo, Milo, und Javier Sulé Ortega. 2019. „Tres ríos en el mundo tienen derechos. Uno es este y ‘vive’ amenazado“. *El País*. [https://elpais.com/elpais/2019/03/25/planeta\\_futuro/1553542771\\_231121.html](https://elpais.com/elpais/2019/03/25/planeta_futuro/1553542771_231121.html), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Della Porta, Donatella. 2008. „Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research“. In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, hrsg. Donatella Della Porta und Michael Keating. Cambridge: Cambridge University Press, 198–222.
- Deneault, Alain, und William Sacher. 2012. *Imperial Canada Inc.: Legal Haven of Choice for the World's Mining Industries*. Vancouver: Talonbooks.
- DGM. 2010. „Perú: Sector Minero“. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/PRESENTACIONES/2011/mayo/VMM%20PERU%20-%20SECTOR%20MINERO.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Dietz, Kristina. 2017a. „Bergbau und Extraktivismus“. In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, Bibliotheca Ibero-Americana, Frankfurt am Main: Vervuert, 363-380.
- . 2017b. „Direkte Demokratie in Konflikten um Bergbau in Lateinamerika: das Goldminenprojekt La Colosa in Kolumbien“. *GLOCON Working Paper*. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199097/1/GLOCON-WP-04.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.

- . 2017c. „Politics of Scale and Struggles over Mining in Colombia“. In *Contested Extractivism, Society and the State*, hrsg. dies. und Bettina Engels. London: Palgrave Macmillan, 127-148.
- . 2018. „Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa“. *Colombia Internacional* 93: 93–117.
- Dietz, Kristina, und Bettina Engels. 2014. „Immer (mehr) Ärger wegen der Natur? – Für eine gesellschafts- und konflikttheoretische Analyse von Konflikten um Natur“. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 43(1): 73–90.
- . 2017a. „Contested extractivism: Actors and strategies in conflicts over mining“. *Die Erde* 148(2–3): 111–20.
- , hrsg. 2017b. *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles over Mining and Land*. London: Palgrave Macmillan.
- Dietz, Kristina, Stefan Peters, und Christina Schnepel. 2022. *Corona in Lateinamerika*. Baden-Baden: Nomos.
- DiMaggio, Paul. 1988. „Interest and agency in institutional theory“. In *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, hrsg. L. G. Zucker. Cambridge (MA): Ballinger.
- DNP. 2010. „Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos“. [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4\\_col\\_plan2010.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_col_plan2010.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2019. „Guía de distribución de los recursos del sistema general de regalías entre fondos y beneficiarios“. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SR-G01%20Gu%C3%ADa%20de%20distribuci%C3%B3n%20del%20sistema%20general%20de%20regal%C3%ADas%20entre%20fondos%20y%20beneficiarios.Pu.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Domínguez, Rafael, und Sara Caría. 2014. „El porvenir de una ilusión: la ideología del buen vivir“. *América Latina Hoy* 67: 139–63.
- DPLF, und Oxfam. 2011. *The Right of Indigenous Peoples to Prior Consultation: The Situation in Bolivia, Colombia, Ecuador, and Peru*. Washington, D. C.: DPLF.
- Duárez, Jorge Luis. 2012. „Conflictos socioambientales en el Perú neoliberal. Una aproximación estructural en términos histórico-políticos“. *OSAL* 32: 173–89.
- . 2018. „Política y usos de la memoria en los Andes durante los años del boom minero (1998-2012). Los casos de Abra Pampa (Argentina) y Espinar (Perú)“. *Identidades* 8(14): 175–94.
- Duarte, Carlos. 2012. *Gobernabilidad minera: cronologías legislativas del subsuelo en Colombia*. Cali: Centro de Pensamiento Raizal.
- Duarte-Abadía, Bibiana, und Rutgerd Boelens. 2016. „Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: the Santurban hydrosocial highlands territory in Colombia“. *Water International* 41(1): 15–36.
- Dumez, Hervé. 2015. „What is a case, and what is a case study?“ *Bulletin of Sociological Methodology* 127: 43–57.
- Dunning, Thad. 2008. *Crude democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Durand, Francisco. 2016. *Cuando el poder extractivo captura el estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.
- Durkheim, Émile. 1977. *Über die Teilung der sozialen Arbeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- EarthRights International. 2019. „Convenios entra la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú“. <https://earthrights.org/wp-content/uploads/Informe-Convenios-entre-PNP-y-empresas-extractivas.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.

- Eguren, Fernando. 2017. „Socialism in the Twenty-First Century and Neo-liberalism: Diverse Ideological Options Do Not Always Generate Different Effects“. In *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, hrsg. Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico, und Sergio Tezanos Vázquez. Leiden: Brill, 105-127.
- EITI. 2019. „Informe EITI Colombia - Vigencia 2019“. [https://eiti.org/files/documents/informe\\_eiti\\_col\\_2019.pdf](https://eiti.org/files/documents/informe_eiti_col_2019.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- El Comercio. 2014. „Las Bambas: Inversión en proyecto alcanzará los US\$10 mil mlls.“ *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/bambas-inversion-proyecto-alcanzara-us-10-mil-mlls-181157-noticia/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2015. „Las Bambas: 3 muertos deja enfrentamiento entre comuneros y PNP“. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/apurimac/bambas-3-muertos-deja-enfrentamiento-comuneros-pnp-222060-noticia/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- El Tiempo. 2017. „No hagamos de la minería un tema tabú: senador Álvaro Uribe“. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/el-centro-democratico-participo-en-foro-sobre-mineria-en-santander-116296>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Erhard, Simon. 2010. *Exklusive Demokratie Peru: Wie weite Bevölkerungsteile in der Praxis vom Wahlrecht ausgeschlossen werden*. Hamburg: Dr. Kovac.
- Ernst & Young. 2020a. „Colombia becomes 37th member of the OECD“. [https://www.ey.com/en\\_gl/tax-alerts/colombia-becomes-37th-member-of-the-oecd](https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/colombia-becomes-37th-member-of-the-oecd), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2020b. *Peru's mining and metals investment guide*. Lima: Ernst & Young.
- Erthal Abdenur, Adriana. 2017. „Skirting or Courting Controversy? Chinese FDI in Latin American Extractive Industries“. In *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, hrsg. Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico, und Sergio Tezanos Vázquez. Leiden: Brill, 174-198.
- Espinosa Morales, Karen Julieth, Andrea Hernández, und Eduardo Mantilla Pinilla. 2016. „La participación de la minería y sus beneficios económicos en Colombia y Perú“. *Vestigium* 10: 208–28.
- Fast, Travis. 2014. „Stapled to the Front Door: Neoliberal Extractivism In Canada“. *Studies in political economy* 94(1): 31–60.
- FDCL, und RLS [Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, und Rosa-Luxemburg-Stiftung], hrsg. 2012. *Der Neue Extraktivismus: Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika*. Berlin: FDCL.
- Fearon, James D. 2005. „Primary commodity exports and civil war“. *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 483–507.
- Fernandes, Gabriel, und Pedro Casas. 2014. „Rethinking Integration in Latin America: The ‚Pink Tide‘ and the Post-Neoliberal Regionalism“. <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/19e10599-bf80-42fa-a9e1-accb107de234.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Fierro Morales, Julio. 2012. *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA.
- Fischer, Thomas, und Andrés Jiménez Ángel. 2017. „Kolumbien: ein historischer Überblick“. In *Kolumbien heute. Wirtschaft, Politik, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 39-58.
- Fitzpatrick, Patricia, Alberto Fonseca, und Mary Louise McAllister. 2011. „From the Whitehorse Mining Initiative Towards Sustainable Mining: lessons learned“. *Journal of Cleaner Production* 19: 376–84.

- Flores Unzaga, César, und José De Echave. 2021. *Minería y tributación en tiempos de pre y postpandemia*. Lima: CooperAcción – Oxfam.
- Flores Unzaga, César, Carlos Quiñones Huayna, Epifanio Baca Tupayachi, und José De Echave. 2017. *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero*. Lima: CooperAcción – Oxfam.
- Francke, Pedro. 2013. „Rediscutiendo la economía extractivista peruana“. In *Minería y movimientos sociales en el Perú*, hrsg. Raphael Hoetmer u. a. Lima: PDTG, 551–67.
- Frankel, Jeffrey A. 2012. „The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions“. *HKS Faculty Research Working Paper Series*. [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/8694932/RWP12-014\\_Frankel.pdf](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/8694932/RWP12-014_Frankel.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Frente Amplio. 2018. „Frente Amplio: Programa“. <http://frenteamplioperu.pe/wp-content/uploads/2018/02/Programa-fajvl.pdf>.
- Friedman, Milton. 1960. *A Program for Monetary Stability*. New York: Fordham University.
- Fuerza Popular. 2016. „Plan de Gobierno - Plan Perú“. <https://www.telesurtv.net/pages/PDF/keiko-pdf.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Galeano, Eduardo. 1971. *Las venas abiertas de América Latina*. Mexiko-Stadt: Siglo XXI.
- Galindo Florian, Anthony José. 2022. „Primeras encuestas presidenciales: resultados, quién va ganando y cómo quedarían los comicios“. *AS Colombia*. [https://colombia.as.com/colombia/2022/02/08/actualidad/1644341505\\_229166.html](https://colombia.as.com/colombia/2022/02/08/actualidad/1644341505_229166.html), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Garay Salamanca, Luis Jorge. 2013a. *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- , hrsg. 2013b. *Minería en Colombia: Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- . 2013c. *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República.
- , hrsg. 2013d. *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- García, Alejandro, Jaime Tocora, Renzo García, und Valentina Camacho. 2019. „Movimiento Nacional Ambiental“. [https://co.boell.org/sites/default/files/cartilla\\_movimiento\\_nacional\\_ambiental.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/cartilla_movimiento_nacional_ambiental.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Geddes, Barbara. 2003. *Paradigms and sand castles: Theory building in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gelb, Alan. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse*. Oxford: Oxford University Press.
- Ghezzi, Piero, und José Gallardo. 2013. *¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Gil, Vladimir. 2009. *Aterrizaje minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gläser, Jochen, und Grit Laudel. 2010. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS.
- Glave, Manuel, und Roxana Barrantes. 2010. „Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010“. In *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*, hrsg. José S. Rodríguez und Mario Tello. Lima: PUCP, 107–46.
- Glave, Manuel, und Juana Kuramoto. 2007. „La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber“. In *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, hrsg. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Lima: GRADE.

- Global Financial Integrity. 2021. „The Gold Standard: Addressing Illicit Financial Flows in the Colombian Gold Sector through Greater Transparency“. [https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/02/Colombia-Gold-EN\\_2.10.21.pdf?time=1640279010](https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/02/Colombia-Gold-EN_2.10.21.pdf?time=1640279010), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Global Witness. 2020. „Global Witness records the highest number of land and environmental activists murdered in one year – with the link to accelerating climate change of increasing concern“. <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/global-witness-records-the-highest-number-of-land-and-environmental-activists-murdered-in-one-year-with-the-link-to-accelerating-climate-change-of-increasing-concern/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Gobby, Jen, Leah Temper, Matthew Burke, und Nicolas von Ellenrieder. 2021. „Resistance as governance: Transformative strategies forged on the frontlines of extractivism in Canada“. *The Extractive Industries and Society* 9(1).
- Göbel, Barbara, und Astrid Ulloa, hrsg. 2014. *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gobierno Nacional de Colombia, und FARC-EP. 2016. „Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera“. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Goderis, Benedikt, und Samuel Malone. 2008. „Natural resource booms and inequality: theory and evidence“. *CSAE WPS* 291. <https://www.jstor.org/stable/23016841>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Godfrid, Julieta u. a. 2020. „Minería y conflictos en torno al control ambiental: La experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia“. *GRADE WP*. <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi104.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Gómez Montes, Ignacio, und María Luisa Eschenhagen. 2014. „Conflictos socioambientales de la minería del oro y el rol del modelo económico dominante en América Latina“. In, *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, hrsg. Barbara Göbel und Astrid Ulloa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 389-423.
- González Espinosa, Ana Carolina. 2016. „Las mesas de diálogo en el sector minero: ¿nuevos escenarios de gobernanza? Reflexiones a partir de experiencias de diálogo en Colombia y Perú“. In *Minería y Desarrollo: impactos, conflictos y participación ciudadana*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 557–96.
- González, Fernán, und Silvia Otero Bahamon. 2006. „La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza“. <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-237.html>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Görg, Christoph. 1999. *Gesellschaftliche Naturverhältnisse*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Graaff, David. 2017. „Frieden und Postkonflikt“. In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 17–38.
- Grand Council of the Crees. 2020. „Cree Nation Welcomes Court of Appeal’s Dismissal of Strateco’s Claim“. *NewsWire*. <https://www.newswire.ca/news-releases/cree-nation-welcomes-court-of-appeal-s-dismissal-of-strateco-s-claim-859588812.html>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Grompone, Romeo, und Martín Tanaka. 2009. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.
- Gruber, Stephan, und José Carlos Orihuela. 2017. „Deeply rooted grievance, varying meaning: The institution of the Mining Canon“. In *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*, hrsg. Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes, und María Eugenia Ulfe. Cham: Palgrave Macmillan, 41-68.

- Gudynas, Eduardo. 2009. „Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual“. In *Extractivismo, política y sociedad*, hrsg. Francisco Dávila. Quito: CAAP/CLAES.
- . 2013. „Extracciones, extractivismos y extrahecciones: Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales“. *Observatorio del desarrollo* 18: 1–18.
- Gudynas, Eduardo, und Axel Rojas. 2020. „Informal, ilegal, artesanal, tradicional, ancestral: desentrañando el entramado de los extractivismos por el oro en los ríos sudamericanos“. *Yeyá* 1(1): 21–45.
- Guete, Carlos. 2016. „Análisis de la evolución de la institucionalidad ambiental el desarrollo económico de Colombia (1990-2014)“. *Tesis Pontificia Universidad Javeriana Bogotá*. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21050/GueteSaavedraCarlosIII2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Gupta, Akhil, und Aradhana Sharma. 2006. „Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization“. In *The anthropology of the state: a reader*, hrsg. dies. Hoboken: Wiley-Blackwell, 1-41.
- Gylfason, Thorvaldur. 2001. „Natural resources, education, and economic development“. *European Economic Review* 45(4): 847–59.
- Habermas, Jürgen. 1990. „Gewaltmonopol, Rechtsbewusstsein und demokratischer Prozess“. In *Die nachholende Revolution*, hrsg. ders. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 167–75.
- Hall, Peter, und David Soskice. 2001. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter, und Rosemary Taylor. 1996. „Political Science and the Three New Institutionalisms“. *Political Studies* 55: 936–57.
- Halle, Silja. 2009. „From conflict to peacebuilding. The role of natural resources and the environment“. *UNEP*. [https://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb\\_policy\\_01.pdf](https://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb_policy_01.pdf).
- Hamilton, Dorothea. 2020. „Zum extraktivistischen Umgang mit Ressourcenreichtum in Postbürgerkriegsländern Lateinamerikas. Konflikte um Gold in Peru und Kolumbien“. Dissertation, vorgelegt an der Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Harris, John, Janet Hunter, und Colin M. Lewis, hrsg. 1997. *The New Institutional Economics and Third World Development*. New York: Routledge.
- Harvey, David. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Haslam, Paul, und Pablo Heidrich. 2016. From neoliberalism to resource nationalism : States, firms and development. In *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*, hrsg. dies. New York: Routledge, 1-32.
- Haslam, Paul, und Nasser Ary Tanimoune. 2016. „The Determinants of Social Conflict in the Latin American Mining Sector: New Evidence with Quantitative Data“. *World Development* 78: 401–19.
- Hermans, Leon, und Willy Thissen. 2009. „Actor analysis methods and their use for public policy analysts“. *European Journal of Operational Research* 196(2): 808–18.
- Hernández, Igor, und Osmel Manzano. 2017. „Diversification in Latin American oil exporters: was no intervention a better policy option?“. In *Economic Diversification Policies in Natural Resource Rich Economies*, hrsg. Sami Mahroum und Yasser Al-Saleh. Abingdon: Routledge, 59–99.
- Herrera, Javier. 2017. „Poverty and Economic Inequalities in Peru during the Boom in Growth: 2004-14“. In *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, hrsg. Gilles Carbonnier, Humberto Campodónico und Tezanos Vásquez. Brill: Leiden, 138–173.

- Hetzer, Andres. 2017. „Die Massenmedien als Teil der oligarchischen Herrschaftsstruktur“. In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 541–59.
- Hipwell, William, Katy Mamen, Viviane Weitzner, und Gail Whiteman. 2002. „Aboriginal Peoples and Mining in Canada: Consultation, Participation and Prospects for Change“. *WP North-South Institute*. [https://www.researchgate.net/publication/254919863\\_Aboriginal\\_Peoples\\_and\\_Mining\\_in\\_Canada\\_Consultation\\_Participation\\_and\\_Prospects\\_for\\_Change](https://www.researchgate.net/publication/254919863_Aboriginal_Peoples_and_Mining_in_Canada_Consultation_Participation_and_Prospects_for_Change), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Hirshleifer, J. 2001. *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoetmer, Raphael u. a., hrsg. 2013. *Minería y movimientos sociales en el Perú*. Lima: PDTG.
- Holden, William, und Daniel Jacobson. 2007. „Mining amid armed conflict: nonferrous metals mining in the Philippines“. *Canadian Geographer* 51(4): 475–500.
- Houle, Christian. 2016. „Why class inequality breeds coups but not civil wars“. *Journal of Peace Research* 53(5): 680–95.
- Huacasi, Wilber. 2019. „Van 299 fallecidos por los conflictos sociales en los últimos cuatro gobiernos“. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2019/08/19/conflictos-sociales-van-299-fallecidos-en-los-ultimos-cuatro-gobiernos-toledo-alan-gacia-humala-ppk/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Huamani, Giselle, Sandro Macassi, Julio Alegría, und Telmo Rojas. 2012. *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Human Rights Council. 2018. „National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 - Colombia“. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/050/18/PDF/G1805018.pdf?OpenElement>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Hume, Neil, und Emiko Terazono. 2021. „Markets weigh prospect of new commodities supercycle“. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/f3650c8f-70a2-4f86-a648-9dc0b4434348>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey Sachs, und Joseph E. Stiglitz, hrsg. 2007. *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press.
- Imi, Atsushi. 2007. *Escaping from the Resource Curse: Evidence from Botswana and the Rest of the World*. Washington, D. C.: IMF.
- Imbusch, Peter. 2005. „Die Konflikttheorie der Zivilisierungstheorie“. In *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*, hrsg. Thorsten Bronacker. Wiesbaden: VS, 165-86.
- Impact Assessment Agency. 2022. „Basics of Environmental Assessment under CEAA 2012“. <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/services/environmental-assessments/basics-environmental-assessment.html>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Indepaz. 2021. „Líderes ambientales asesinados desde la firma del acuerdo de paz“. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/09/L%C3%ADderes-ambientales-asesinados-desde-la-firma-del-acuerdo.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- INEI. 2018. „Perú: Indicadores de empleo e ingreso por departamento“. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1537/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1537/libro.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2019. „Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2018“. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1646/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1646/libro.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.

- IPE. 2013. *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y la recaudación en el Perú*. Lima: SNMPE.
- . 2019. „Evaluación de la estructura tributaria del sector minero“. <https://issuu.com/sociedadmineroenenergetica/docs/snmpe-evaluacion-estructura-tributaria-sector-mine/1?ff>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2020. „Mercado Laboral Peruano: Impacto Por Covid-19 y Recomendaciones de Política“. <https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Mercado-laboral-peruano-impacto-de-COVID-19-y-recomendaciones-de-politica.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Isham, Jonathan, Lant Pritchett, Michael Woolcock, und Gwen Busby. 2005. „The Varieties of Resource Experiences: Natural Resource Export Structures and the Political Economy of Economic Growth“. *The World Bank Economic Review* 19(2): 141–74.
- Jahn, Thomas, und Peter Wehling. 1998. „Gesellschaftliche Naturverhältnisse – Konturen eines theoretischen Konzepts“. In *Soziologie und Natur: Theoretische Perspektiven*, hrsg. Karl-Werner Brand. Opladen: Leske und Budrich, 75–93.
- Jenss, Alke. 2016. *Grauzonen staatlicher Gewalt: Staatlich produzierte Unsicherheit in Kolumbien und Mexiko*. Bielefeld: Transcript.
- Jeong, Ho-Won. 2008. *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. London: SAGE.
- Kahhat, F. 2016. „Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas“. *Revista de Ciencia Política y Gobierno* 3(5): 157–76.
- Kaiser, Robert. 2014. *Qualitative Experteninterviews*. Wiesbaden: Springer.
- Katz, Claudio. 2016. „Victory of Neoliberalism? Is South America’s ‚Progressive Cycle‘ at an End?“ *Global Research*. <https://www.globalresearch.ca/victory-of-neoliberalism-is-south-americas-progressive-cycle-at-an-end/5511892>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Keeling, Arn, und John Sandlos, hrsg. 2015. *Mining and Communities in Northern Canada: History, Politics, and Memory*. Calgary: University of Calgary Press.
- Keen, David. 2012. „Greed and grievance in civil war“. *International Affairs* 88(4): 757–77.
- Köhler, Bettina. 2005. „Ressourcenkonflikte in Lateinamerika: Zur Politischen Ökologie der Inwertsetzung von Wasser“. *Journal für Entwicklungspolitik* 21(2): 21–44.
- Kunz, Volker. 2005. „Die Konflikttheorie der Rational Choice-Theorie“. In *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*, hrsg. Thorsten Bronacker. Wiesbaden: VS, 461–84.
- Kurtenbach, Sabine. 2017. „Staatlichkeit und Gewalt“. In *Kolumbien: Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 93–106.
- Laclau, Ernesto. 2006. „La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana“. *Nueva Sociedad* 205.
- Latinobarómetro. 2018. „Informe 2018“. [https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Le Billon, Philippe. 2008. *Resources for peace? Managing revenues from extractive industries in post-conflict environments*. New York: Center on International Cooperation.
- Le Billon, Philippe, María Cecilia Roa-García, und Angelica Rocío López-Granada. 2020. „Territorial peace and gold mining in Colombia: local peacebuilding, bottom-up development and the defence of territories“. *Conflict, Security & Development* 20(3): 303–33.
- Lessenich, Stefan. 2015. *Neben uns die Sintflut: Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis*. Berlin: Hanser.

- Levitan, Tyler, und Emilie Cameron. 2015. „Privatizing Consent? Impact and Benefit Agreements and the Neoliberalization of Mineral Development in the Canadian North“. In *Mining and Communities in Northern Canada: History, Politics, and Memory*, hrsg. Arn Keeling und John Sandlos. Calgary: University of Calgary Press, 259-90.
- Levitsky, Steven. 2013. „El consenso de Lima“. *La República*. <https://larepublica.pe/columnistas/aproximaciones/el-consenso-de-lima-11-05-2013/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Levitsky, Steven, und Victoria Murillo. 2009. „Variation in Institutional Strength“. *Annual Review of Political Science* 12: 115–33.
- Levitsky, Steven, und Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Leyva, Ana. 2018. „Las Bambas - La carretera que nadie aprobó: Informe legal sobre los problemas e irregularidades en el transporte de concentrados e insumos“. *CooperAcción*. <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Libro-Carretera-Las-Bambas.pdf>, , zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Li, Fabiana. 2015. *Unearthing Conflict: Corporate Mining, Activism, and Expertise in Peru*. London: Duke University Press.
- Lijphart, Arend. 1971. „Comparative Politics and the Comparative Method“. *The American Political Science Review* 65(3): 682–93.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy“. *The American Political Science Review* 53(1): 69–105.
- Lipset, Seymour Martin, und Stein Rokkan. 1967. „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction“. In *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, hrsg. dies. New York: Free Press, 1-64.
- López Bejarano, Joaquín Mauricio. 2019. „Cerca de 2,3% del territorio de Colombia está titulado con algún proyecto minero“. *La República*. <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia-marzo-2019/cerca-de-23-del-territorio-de-colombia-esta-titulado-con-algun-proyecto-minero-2842057>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Lowenthal, A. 1975. *The Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Luna Amancio, Nelly. 2019. „En Perú, una nueva generación de líderes indígenas negocia bajo sus propios términos“. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2019/10/30/en-peru-una-nueva-generacion-de-lideres-indigenas-negocia-bajo-sus-propios-terminos/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Lynch, Nicolás. 2009. *El argumento democrático sobre América Latina: La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: UNMSM.
- Machado Aráoz, Horacio. 2013. „Minería, modernidad y colonialismo. Una aproximación a la naturaleza mineral del orden colonial moderno“. In *Minería y movimientos sociales en el Perú*, hrsg. Raphael Hoetmer u.a. Lima: PDTG, 47-80.
- Mackay, Fiona, Meryl Kenny, und Louise Chappell. 2011. „New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?“ *International Political Science Review* 31(5): 573–88.
- Madrid Lara, Emilio. 2013. „Bolivia: Resistencias y persistencias ante la visión fetichizada de la minería y el desarrollo“. *Astrolabio* 11: 161–77.
- Madrigal Cordero, Patricia. 2021. „Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible“. In *El Acuerdo de Escazú: Sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, hrsg. Alicia Bárcena, Valeria Torres, und Muñoz Ávila. Bogotá: Universidad del Rosario, 281-97.

- Mahdavy, Hossein. 1970. „The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States“. In *Studies in Economic History of the Middle East*, hrsg. Michael Allan Cook. London, 428-67.
- Mähler, Annegret, Miriam Shabafrouz, und Georg Strüver. 2011. *Conflict prevention through natural resource management? A comparative study*. Hamburg: GIGA.
- Mahoney, James. 2007. „Qualitative Methodology and Comparative Politics“. *Comparative Political Studies* 40(2): 122–44.
- Mahoney, James, und Dietrich Rueschemeyer. 2003. „Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas“. In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, hrsg. dies. New York: Cambridge University Press, 3–38.
- Mahoney, James, und Kathleen Thelen. 2009. „A Theory of Gradual Institutional Change“. In: *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. hrsg. dies. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.
- March, James G., und Johan P. Olsen. 1984. „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“. *American Political Science Review* 78(3), 734-49.
- Mariátegui, José Carlos. 1928. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Editorial Minerva.
- Martín de la Fuente, David. 2018. „Radiografía del poder en Colombia: élites y vínculos de parentesco. Cambios y continuidades desde la teoría de redes“. Masterarbeit, vorgelegt an der Universidad de Salamanca.
- Martinez-Alier, Joan. 2002. *The Environmentalism of the Poor*. Genf: UNRISD.
- Martz, John. 1992. „Party Elites and Leadership in Colombia and Venezuela“. *Journal of Latin American Studies* 24(1): 87–121.
- Massé, Frédéric, und Philippe Le Billon. 2018. „Gold Mining in Colombia, Post-war Crime and the Peace Agreement with the FARC“. *Third World Thematics* 3(1): 116–34.
- Mayntz, Renate. 2002. „Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen“. In *Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, hrsg. dies. Frankfurt am Main: Campus, 7–43.
- Mayntz, Renate, und Fritz Scharpf. 1995. „Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus“. In *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, hrsg. dies. Frankfurt am Main: Campus, 39–72.
- McFerson, Hazel. 2010. „Extractive industries and African democracy: can the ‚resource curse‘ be exorcised?“. *International Studies Perspective* 11(4): 335.
- McNeish, John-Andrew. 2017. „A Vote to Derail Extraction: Popular Consultation and Resource Sovereignty in Tolima, Colombia“. *Third World Quarterly* 38(5): 1128–45.
- Mehlum, Halvor, Karl Moene, und Ragner Torvik. 2006. „Institutions and the resource curse“. *The Economic Journal* 116: 1–20.
- Mena Rodríguez, Jesús Antonio. 2013. „Economía política, fallas en regulación e institucionalidad ambiental en Colombia: Casos de estudio“. In *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*, hrsg. Luis Jorge Garay Salamanca. Bogotá: Contraloría General de la República, 85-142.
- Menaldo, Victor A. 2016. *The institutions curse: Natural resources, politics, and development*. Cambridge University Press.
- Mendoza, Waldo, und José Gallardo. 2011. *Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca*. Lima: JICA - CIES.

- Merino, Roger. 2020. „The cynical state: forging extractivism, neoliberalism and development in governmental spaces“. *Third World Quarterly* 41(1): 58-76
- Merino, Roger, und Carlos Quispe. 2018. „Consulta previa y participación ciudadana en proyectos extractivos. Los límites de la gobernanza ambiental“. *UP Policy Brief*. <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Policy-Brief-05.pdf>.
- Mildner, Stormy-Annika, Solveig Richter, und Gitta Lauster. 2011. „Einleitung: Konkurrenz + Knappheit = Konflikt?“. In *Konfliktrisiko Rohstoffe? Herausforderungen und Chancen im Umgang mit knappen Ressourcen*, hrsg. Stormy-Annika Mildner. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik., 9–17.
- MINCUL. 2014. *Derecho a la Consulta Previa*. Lima: Ministerio de Cultura.
- MINEM. 2020a. „2020: Minería peruana, motor de crecimiento en un contexto de crisis“. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2020/BEMdic2020.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2020b. „Anuario Minero 2019“. <https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2019/AM2019.pdf>.
- MiningWatch Canada, und CENSAT-Agua Viva. 2009. *Land and Conflict. Resource Extraction, Human Rights, and Corporate Social Responsibility: Canadian Companies in Colombia*. Ottawa: Inter Pares.
- Ministerio de Minería y Metalurgia. 2020. *Anuario Estadístico Minero*. La Paz: Ministerio de Minería y Metalurgia. <http://www.mineria.gob.bo/documentos/anuario2020.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Miranda, Boris. 2020. „Acuerdo de Escazú: la controversia en Perú por el rechazo a ratificar el histórico pacto ambiental de América Latina y el Caribe“. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54639163>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Molina, Jorge Martín, Liliana Betancurth, und Yohana Rodríguez. 2007. „Historia de la Minería y los Procesos Metalúrgicos en Colombia. Su evolución y su influencia en el contexto, económico, social y de desarrollo“. [https://www.researchgate.net/publication/326816600\\_Historia\\_de\\_la\\_Mineria\\_y\\_los\\_Procesos\\_Metalurgicos\\_en\\_Colombia\\_Su\\_evolucion\\_y\\_su\\_influencia\\_en\\_el\\_contexto\\_economico\\_social\\_y\\_de\\_desarrollo](https://www.researchgate.net/publication/326816600_Historia_de_la_Mineria_y_los_Procesos_Metalurgicos_en_Colombia_Su_evolucion_y_su_influencia_en_el_contexto_economico_social_y_de_desarrollo)., zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Molinas Vega, José, Ricardo Paes de Barros, Jaime Saavedra, und Marcelo Giugale. 2012. *Do Our Children Have a Chance?* Washington, D. C.: World Bank.
- Montoya-Domínguez, Estefanía. 2018. „La extracción en el centro del Cesar, Colombia: apuntes para la comprensión del conflicto ambiental“. *Gestión y Ambiente* 21: 62–73.
- Moor, Marianne, und Joris Van de Sandt. 2014. *The Dark Side of Coal: Paramilitary Violence in the Mining Region of Cesar, Colombia*. Utrecht: Pax.
- Munck, Gerardo. 2010. „Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo“. *Revista de Ciencia Política y Gobierno* 30(1): 149–61.
- Murillo, María V., und Steven Levitsky. 2012. „Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina“. *Politai* 3(5): 17–44.
- Newmont. 2020. „Reporte de Sostenibilidad Yanacocha 2019“. <http://yanacocha.com/wp-content/uploads/2010/04/Newmont-Yanacocha-RS-2019-FINAL.pdf>.
- Nind, Melanie, Andy Coverdale, und Robert Meckin. 2021. „Changing Social Research Practices in the Context of Covid-19: Rapid Evidence Review“. *NCRM Working Paper*. <https://eprints.ncrm.ac.uk/id/eprint/4458/>.

- Ninio, Alberto. 1999. „The evolution of environmental law in Latin America: The cases of Brazil, Colombia and Peru and the effort to protect forest resources“. *OAS Publications*. [http://www.w.o.a.s.o.r.g./e.s./s.l.a./d.d.i./d.o.c.s./publicaciones\\_digital\\_XXVI\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_1999\\_Alberto\\_Ninio\\_2.pdf](http://www.w.o.a.s.o.r.g./e.s./s.l.a./d.d.i./d.o.c.s./publicaciones_digital_XXVI_curso_derecho_internacional_1999_Alberto_Ninio_2.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Nixon, Rob. 2011. *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- . 1997. The New Institutional Economics and Third World Development. In *The New Institutional Economics and Third World Development* hrsg. John Harris, Janet Hunter, und Colin M. Lewis. London: Routledge, 17-26.
- Nuevo Día. 2013. „Con ‚armas‘ simbólicas campesinos instauraron denuncia contra funcionario de Anglogold Ashanti“. *Nuevo Día*. <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/173472-con-armas-simbolicas-campesinos-instauraron-denuncia-contra-funcionario-de-an>, , zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Oesterling, Jorge. 1989. *Democracy in Colombia: Clientelist Politics and Guerrilla Warfare*. New Brunswick: Transaction.
- Orihuela, José Carlos. 2013. „Instituciones y cambio institucional: Repensando la maldición de los recursos desde los nuevos institucionalismos y la experiencia peruana“. *Revista Política* 6: 47–62.
- . 2014. „Converging Divergence: the Diffusion of the Green State in Latin America“. *Studies in Comparative International Development* 49(2): 242-65.
- . 2018a. „Institutions and Place: Bringing Context Back into the Study of the Resource Curse“. *Journal of Institutional Economics* 14(1): 157–80.
- . 2018b. „One Blueprint, Three Translations: Development Corporations in Chile, Colombia, and Peru“. In *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*, hrsg. Agustin Ferraro und Miguel Centano. Cambridge: Cambridge University Press, 107–33.
- Orihuela, José Carlos, und Maritza Paredes. 2017. „Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru“. In *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*, New York: Palgrave Macmillan, 97–117.
- Orihuela, José Carlos, und Rosemary Thorp. 2012. „The political economy of managing extractives in Bolivia, Ecuador and Peru“. In *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry*, hrsg. Anthony Bebbington. Abingdon: Routledge, 27-45.
- Oxfam. 2009. „Mining Conflicts in Peru: Condition critical“. *Oxfam Policy & Practice*. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/mining-conflicts-in-peru-condition-critical-620802/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Paredes, Maritza, und Lorena De la Puente. 2014. „Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas“. In *Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú*, hrsg. Gerardo Damonte and Gisselle Vila, Lima: PUCP, 75-106.
- . 2017. „The social construction of a public problem: The role of the Ombudsman in building institutions for extractive conflict“. In *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*, hrsg. Eduardo Dargent et al., Cham: Palgrave Macmillan, 119–52.
- Paredes, Maritza, José Carlos Orihuela, und C. Huaroto. 2013. *Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. Lima: CIES - PUCP.
- Parker, Christian, und José Miguel Pérez Valdivia. 2019. „Asimetría en el conocimiento sociotécnico: marco teórico para estudiar conflictos medioambientales“. *Revista de Sociología* 34(1): 4–20.

- Pasco-Font, A., und J. Saavedra. 2001. *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima: GRADE.
- Paucar Albino, Jorge Luis. 2019. „Las Bambas: luego de cuatro años de conflicto, MMG dice que el mineroducto es posible“. *La Mula*. <https://redaccion.lamula.pe/2019/09/17/las-bambas-luego-de-cuatro-anos-de-conflicto-mm-g-dice-que-el-mineroducto-es-posible/jorgepaucar/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Peruanos por el Cambio. 2016. „Plan de Gobierno 2016-2021“. <https://www.presidencia.gob.pe/docs/plandegobierno.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Peters, Stefan. 2019a. *Rentengesellschaften: Der lateinamerikanische (Neo-)Extraktivismus im transregionalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- . 2019b. *Sozialismus des 21. Jahrhunderts in Venezuela: Aufstieg und Fall der Bolivarischen Revolution von Hugo Chávez*. Stuttgart: Schmetterling.
- Peters, Stefan, und Hans-Jürgen Burchardt, hrsg. 2017. *Umwelt und Entwicklung in globaler Perspektive: Ressourcen - Konflikte - Degrowth*. Frankfurt am Main: Campus.
- Peyton, Jonathan, und Arn Keeling. 2017. „Extractivism and Canada 150“. *Historical Geography* 45: 117–24.
- Ponce Muriel, Álvaro. 2012. *¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la minería en Colombia*. Medellín: Random House.
- Prebisch, Raúl. 1949. *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Preciado Jerónimo, Ruth, E Rap, und Jeroen Vos. 2015. „The politics of Land Use Planning: Gold mining in Cajamarca, Peru“. *Land Use Policy* 49: 104–17.
- Pulgar-Vidal, Manuel. 2008. „Ministerio del ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú“. *Themsis* 56: 87–99.
- Quijano, Aníbal. 2000. „Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina“. In *Colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales: Perspectivas latinoamericanas*, hrsg. Edgardo Lander. Buenos Aires: Clasco.
- . 2014. „„Bien vivir“: entre el ‚desarrollo‘ y la des/colonialidad del poder“. In *Des/colonialidad y buen vivir: Un nuevo debate en América Latina*, hrsg. ders. Lima: Universidad Ricardo Palma, 19–33.
- Ramírez, Martín, und Stefan Schmalz. 2019. *Extraktivismus: Lateinamerika nach dem Ende des Rohstoffbooms*. Oekom.
- Ramos, Pablo Andrés, und Sebastián Restrepo-Calle. 2017. „Umwelt und Biodiversität“. In *Kolumbien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 125-39.
- Redacción Judicial. 2017. „Corte Constitucional suspende obras del Cerrejón para desviar el río Bruno“. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-suspende-obras-del-cerrejon-para-desviar-el-rio-bruno/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Rettberg, Angelika, Ralf Leiteritz, Carlo Nasi, und Juan Diego Prieto, hrsg. 2018. *¿Diferentes recursos, conflictos distintos?: La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- , hrsg. 2020. *Different resources, different conflicts? A framework for understanding the political economy of armed conflict and criminality in Colombian regions*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Reuters. 2021. „Persisten conflictos mineros en Perú: Las Bambas suma cuatro días de un nuevo bloqueo“. *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/persisten-conflictos-mineros-en-peru-las-bambas-suma-cuatro-dias-de-un-nuevo-bloqueo/>, zulezt abgerufen am 21.03.2022.
- Roa-García, María Cecilia, und Kristina Dietz. 2020. „Democracia ambiental, consultas populares y la paz territorial en Colombia“. *CAPAZ Policy Brief*. <https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Brief-8-2020-Print.pdf>, zulezt abgerufen am 21.03.2022.
- Robbins, Paul. 2012. *Political Ecology*. Malden (MA): Blackwell.
- Rodríguez Forero, María Alejandra. 2021. „Luego de ocho años, Farc se atribuye asesinato de líder ambientalista de Cajamarca (Tolima)“. *Alerta Tolima*. <https://www.alertatolima.com/noticias/judicial/farc-se-atribuyen-crimen-de-lider-ambientalista-de-cajamarca-tolima>, zulezt abgerufen am 21.03.2022.
- Rodríguez-Becerra, Manuel, und Guillermo Espinoza. 2002. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington, D. C.: Interamerican Development Bank.
- Romero, César. 2018. „262.197 muertos dejó el conflicto armado“. *Centro de Memoria Histórica*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado/>, zulezt abgerufen am 21.03.2022.
- Romero Valenzuela, Janine. 2020. *Natural Resource Governance, Grievances and Conflict*. Wiesbaden: Springer.
- Ross, Michael. 2001. „Does Oil Hinder Democracy?“ *World Politics* 53(3): 325–61.
- . 2004. „How do natural resources influence civil war? Evidence from thirteen cases“. *International Organization* 58(1).
- . 2006. „How can mineral rich states reduce inequality?“ In *Escaping the resource curse*, hrsg. Jeffrey Sachs, Joseph E. Stiglitz, und Macartan Humphreys. New York: Columbia University Press.
- Rudas, Guillermo, und Jorge Enrique Espitia. 2014. „Participación del Estado y la sociedad en la renta minera“. In *Minería en Colombia: Fundamento para superar el modelo extractivista*, hrsg. Luis Jorge Garay Salamanca. Bogotá: Contraloría General de la República, 125-74.
- Ruíz, Fernando u. a. 2011. *Calidad de vida y salud: un diagnóstico de la zona de influencia de Cerrejón*. Bogotá: Cerrejón Minería responsable - Cendex de la Universidad Javeriana - Ecoe editores.
- Ruíz, Juan Carlos. 2018. „Ministerio de Energía y Minas rechaza consultar Las Bambas por falta de georeferenciación de territorios indígenas“. *La Mula*. <https://juancruizm.lamula.pe/2018/04/07/minem-rechaza-consultar-las-bambas-por-falta-de-georeferenciacion-de-territorios-indigenas/juancruizm/>, zulezt abgerufen am 21.03.2022.
- Ruiz Ruiz, Nubia Yanetz, Mercedes Castillo de Herrera, und Karen Forero Niño. 2018. *Geopolítica del despojo: Minería y violencia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Saade, Miryam. 2013. *Desarrollo minero y conflictos socioambientales: los casos de Colombia, México y el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2014. *Buenas prácticas que favorezcan una minería sustentable: La problemática en torno a los pasivos ambientales mineros en Australia, el Canadá, Chile, Colombia, los Estados Unidos, México y el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sachs, Jeffrey, und Andrew Warner. 1995. „Natural Resources and economic growth“. *NBER Working Paper* 5398.
- Sala-i-Martin, Xavier, und Arvind Subramanian. 2003. „Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria“. *NBER Working Paper* 9804.

- Salas Carreño, Guillermo. 2008. *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Salazar, Diego. 2019. „Odebrecht en Perú: un expresidente fallecido, uno internado, uno prófugo y otro sin poder salir del país“. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/04/17/espanol/america-latina/peru-expresidentes-corrupcion-odebrecht.html>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Sánchez García, Diana Patricia. 2014. „El conflicto por la producción del territorio en el caso del proyecto minero La Colosa, Tolima, Colombia“. In *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, hrsg. Barbara Göbel und Astrid Ulloa. Bogotá: UNAL, 347-85.
- . 2016. „De La Colosa a La Habana: conflicto por la producción del territorio en Colombia“. In *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, hrsg. Astrid Ulloa und Sergio Coronado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 105–36.
- Sankey, Kyla. 2014. „Colombia: The mining boom: A catalyst of development or resistance?“. In *The New Extractivism*, hrsg. Henry Veltmeyer und James Petras. London: Zed, 114–43.
- Sarmidi, Tamat, Siong Hook Law, und Yaghoob Jafari. 2014. „Resource Curse: New Evidence on the Role of Institutions“. *International Economic Journal* 28 (1):191-206.
- Scharpf, Fritz. 1997. *Games Real Actor Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schilling-Vacaflor, Almut, und Ricarda Flemmer. 2013. *Why is prior consultation not yet an effective tool for conflict resolution? The case of Peru*. Hamburg: GIGA.
- Schmidt, Vivien A. 2008. „Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse“. *Annual Review of Political Science* 11: 303-26.
- Schneckener, Ulrich. 2014. „Kontexte von Securitization: Knappheit, Überfluss und Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen“. In *Wettstreit um Ressourcen: Konflikte um Klima, Wasser und Boden*. hrsg. ders., Arnulf von Scheliha, Andreas Lienkamp, und Britta Klagge, München: Oekom, 11–30.
- Schubert, Klaus, und Martina Klein. 2020. *Das Politiklexikon*. 7. Auflage. Bonn: Dietz.
- Scott, Richard. 2008. „Approaching adulthood: The maturing of institutional theory“. *Theory and Society* 37: 427–42.
- Segura, Renata, und Delphine Mechoulan. 2017. „Made in Havana: How Colombia and the FARC Decided to End the War“. *International Peace Institute*. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/02/IPI-Rpt-Made-in-Havana.pdf>.
- Semana. 2018. „Duque en aprietos: gobierno con mayorías en solo tres de las siete comisiones del Senado“. *Semana*. <https://www.semana.com/on-line/nacion/articulo/oposicion-gobierno-e-independientes-asi-quedo-el-senado/582415/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Sexton, Renard. 2020. „Unpacking the local resource curse: How externalities and Governance shape social conflict“. *Journal of Conflict Resolution* 64: 640–73.
- Silva Santisteban, Rocío. 2013. „Porque son perros: Protestas, discursos autoritarios e industrias extractivas: el caso Conga“. In *Minería y movimientos sociales en el Perú*, hrsg. Raphael Hoetmer u.a. Lima: PDTG, 435-56.
- . 2016. „Perros y antimineros: Discursos extractivistas y prácticas represivas en el Perú“. *Tabula Rasa* 24: 79–104.
- . 2017. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales: impactos, estrategias, resistencias*. Lima.
- Singer, J. David. 1990. *Measuring the correlates of war*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Spindler, Manuela. 2005. „Die Konflikttheorie des Neoinstitutionalismus“. In *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung*, hrsg. Thorsten Bronacker. Wiesbaden: VS, 143-64.

- Starn, Orin, und Miguel La Serna. 2021. *Ríos de sangre: Auge y caída de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.
- Stedman, Ashley, Jairo Yunis, und Elmira Aliakbari. 2020. *Fraser Institute Annual: Survey of Mining Companies 2019*. Vancouver: Fraser Institute.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen, und Frank Longstreth, hrsg. 1992. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stemmler, Quincy. 2021. „Bolivien: „MAS o menos“. Die Partei von Evo Morales kehrt an die Macht zurück.“ In: *WeltTrends* 171: 4-8.
- Stober, Stephan. 2017. „Tourismus: Rahmenbedingungen und Herausforderungen“. In *Kolumbien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 399-415.
- Ströbele-Gregor, Juliana. 2014. „Litio y desigualdades de conocimiento en Bolivia“. In *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, hrsg. Barbara Göbel und Ulloa. Bogotá: UNAL, 137-166.
- Suddaby, Roy. 2015. „Can institutional theory be critical?“ *Journal of Management Inquiry* 24: 93–95.
- Svampa, Maristella. 2013. „„Consenso de los Commodities‘ y lenguajes de valoración en América Latina“. *Nueva Sociedad* 244: 30–46.
- . 2019. *Neo-Extractivism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svampa, Maristella, und Mirta Antonelli, hrsg. 2009. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Tanaka, Martín, und Carlos Meléndez. 2009. „Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación débiles capacidades de acción colectiva“. In *Minería y conflicto social*, hrsg. José De Echave. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 73-98.
- Thelen, Kathleen. 1999. „Historical Institutionalism in Comparative Politics“. *Annual Review of Political Science* 2: 369–404.
- . 2003. „How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis“. In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, hrsg. James Mahoney und Dietrich Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thiery, Peter. 2016. „Das Politische System: Verfassung, Staat und Demokratie“. In *Peru heute: Wirtschaft, Politik, Kultur*, hrsg. Iken Paap und Friedhelm Schmidt-Welle. Frankfurt am Main: Vervuert, 143–77.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the twentieth century*. Interamerican Development Bank – John Jopkins University Press.
- Tolkien, John R. R. 1936. *The Hobbit*. London: Georg Allen & Unwin.
- Ulloa, Astrid. 2014. „Geopolíticas del desarrollo y la confrontación extractivista minera: elementos para el análisis en territorios indígenas en América Latina“. In *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, hrsg. Barbara Göbel und Astrid Ulloa. Bogotá: UNAL, 167-196.
- . 2020. „The rights of the Wayúu people and water in the context of mining in La Guajira, Colombia: demands of relational water justice“. *Human Geography* 13(1): 6–15.
- Ulloa, Astrid, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga, und Diego Navarro. 2020a. „Gobernanzas plurales del agua“. *GRADE WP*. <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi103.pdf>.
- Ulloa, Astrid, Catalina Quiroga, und Gerardo Damonte. 2020b. „Minería y conflictos en torno a la contaminación del agua: la experiencia de monitoreos hídricos comunitarios en La Guajira, Colombia“. *GRADE WP*. [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEUNAL\\_ap49.pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEUNAL_ap49.pdf).

- UPME. 2010a. „Boletín estadístico de minas y energía 1990-2010“. [https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Balance\\_Minero\\_Energetico\\_2010.pdf](https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Balance_Minero_Energetico_2010.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2010b. „Indicadores de la minería en Colombia: Seguimiento al plan nacional de desarrollo minero 2007-2010“. [http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Indicadores\\_de\\_la\\_mineria\\_en\\_Colombia\\_2010.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Indicadores_de_la_mineria_en_Colombia_2010.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2014. *Indicadores de la Minería en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía/UPME.
- . 2016. „Boletín Estadístico de Minas y Energía 2012-2016“. [https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin\\_Estadistico\\_2012\\_2016.pdf](https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin_Estadistico_2012_2016.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2017. *Plan nacional de desarrollo minero con horizonte a 2025*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía/UPME.
- . 2018. „Boletín Estadístico de Minas y Energía 2016-2018“. [https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin\\_Estadistico\\_2018.pdf](https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin_Estadistico_2018.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- . 2021. „Boletín Estadístico de Minas y Energía 2016-2020“. [https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin\\_Estadistico\\_ME\\_2016-2020.pdf](https://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin_Estadistico_ME_2016-2020.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Uribe, Eduardo. 2005. „The Evolution of Colombian Environmental Institutions: 1971-2004“. *CEDE Uniandes*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/7907/dcede2005-04.pdf?sequence=1>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Valencia, Areli. 2018. *Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú: Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género*. Lima: PUCP.
- Van der Ploeg, Frederick, und Steven Poelhekke. 2009. „Volatility and the natural resource curse“. *Oxford Economic Papers* 61(4): 727–60.
- Van Praet, Nicolas. 2014. „Strateco suing Quebec for \$190-million over blocked uranium project“. *The Globe and Mail*. <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/energy-and-resources/strateco-seeks-190-million-from-quebec-for-blocking-uranium-project/article22042730/>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Vega Díaz, Luis Felipe. 2017. „Konstitutioneller Wandel“. In *Kolumbien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 141–56.
- Vélez-Torres, Irene, und Guillermo Ruiz-Torres. 2015. „Extractivismo neoliberal y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia“. *Ambiente y Sostenibilidad* 5: 3–15.
- Veltmeyer, Henry, und Paul Bowles. 2014. „Dynamics of Extractivist Resistance: Linking Latin America and Northern British Columbia, Canada“. *FLACSO ISA*. <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/c646a4bb-d64a-4958-8a32-08ceb4386f2e.pdf>, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Vera, Diego. 2017. „Handelspolitik und Außenhandel“. In *Kolumbien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 339–62.
- Vergara, Alberto, und Daniel Encinas. 2016. „Continuity by surprise. Explaining institutional stability in contemporary Peru“. *Latin American Research Review* 51(1): 159–80.
- Viale, Claudia. 2020. „La reforma del sistema de distribución de regalías colombiano: cambios clave y contexto de crisis por el COVID-19“. *Natural Resource Governance Institute*. <https://>

- resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/brief\_regalias\_colombia.pdf, zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Vicente, Ana u. a. 2011. *Mining in Colombia: At what cost?* Bogotá: PBI Colombia.
- Villalba Hernández, José. 2008. „Wayúu resistencia histórica a la violencia“. *Historia Caribe* 13: 47–66.
- Wall, James, und Ronda Roberts. 1995. „Conflict and Its Management“. *Journal of Management* 21(3): 515–58.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. *The modern world-system*. New York: Academic Press.
- Watts, Michael J. 2002. „Political ecology“. In *A Companion to Economic Geography*, hrsg. Eric Sheppard und Trevor Barnes. Oxford: Blackwell, 257–74.
- Weber, Max. 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wiener Ramos, Leonidas. 2018. *Gobernanza y gobernabilidad: El caso de Las Bambas*. Lima: CooperAcción.
- Wieviorka, Michel. 2009. *Violence: A New Approach*. Thousand Oaks: SAGE.
- Willow, Anna. 2016. „Indigenous ExtrACTIVISM in Boreal Canada: Colonial Legacies, Contemporary Struggles and Sovereign Futures“. *Humanities* 5(55): 55–69.
- Wissen, Markus. 2011. *Gesellschaftliche Naturverhältnisse in der Internationalisierung des Staates: Konflikte um die Räumlichkeit staatlicher Politik und die Kontrolle natürlicher Ressourcen*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wolff, Jonas. 2009. „De-idealizing the democratic civil peace: on the political economy of democratic stabilization and pacification in Argentina and Ecuador“. *Democratization* 16(5): 998–1026.
- . 2013. „Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A Conceptual Framework applied to Bolivia“. *Journal of Latin American Studies* 45: 31–59.
- World Economic Forum. 2019. „The Global Competitiveness Report 2019“. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf), zuletzt abgerufen am 21.03.2022.
- Yacoub, Cristina, Jeroen Vos, und Rutgerd Boelens. 2016. „Territorios hidrosociales y minería en Cajamarca, Perú: monitoreos ambientales como herramientas políticas“. *Agua y Territorio* 7: 164–75.
- Yanow, Dvora. 2006. „Neither Rigorous nor objective? Interrogating Criteria for Knowledge Claims in Interpretive Science“. In *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk (NY): M.E. Sharpe, 67–88.
- Zakaria, Fareed. 1997. „The Rise of Illiberal Democracy“. *Foreign Affairs* 76(6): 22–43.
- Zegarra Acevedo, Allen Juan. 2022. „How the Peruvian Agrarian Reform Affected the Human Rights of Peasants“. *Revista Internacional de Derechos Humanos* 12(1): 111–39.
- Zelik, Raul. 2009. *Die kolumbianischen Paramilitärs – „Regieren ohne Staat“ oder terroristische Formen der Inneren Sicherheit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Zerda Sarmiento, Álvaro. 2017. „Die kolumbianische Wirtschaft zwischen apertura und Extraktivismus“. In *Kolumbien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, hrsg. Thomas Fischer, Susanne Klengel, und Eduardo Pastrana Buelvas. Frankfurt am Main: Vervuert, 319–37.

## ii. Datenbanken und Webressourcen

- ANM. 2022. „Organigrama de la Agencia Nacional de Minería“. <https://www.anm.gov.co/?q=organigrama-anm>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- BCRP. 2022. „Ingresos tributarios del gobierno central“. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM10088FA/html>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- Business Insider. 2022. „Markets Insider“. <https://markets.businessinsider.com/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- CEPAL. 2022. „Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe“. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- Cooperación. 2022. „Transparencia“. <https://cooperacion.org.pe/transparencia/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- DANE. 2022. „Producto Interno Bruto -PIB- nacional trimestral“. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- EJAtlas. 2022. „Global Atlas of Environmental Justice“. <https://ejatlas.org/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- Global Witness. 2021. „Killed Land and Environmental Defenders“. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/numbers-lethal-attacks-against-defenders-2012/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- INE. 2020. „Bolivia: Serie histórica del producto interno bruto a precios corrientes por año según actividad económica, 1980-2019“. <https://www.ine.gov.bo/index.php/download/496/serie-historica-del-pib/46214/bolivia-serie-historica-del-producto-interno-bruto-a-precios-corrientes-por-ano-segun-actividad-economica-1980-2019.xlsx>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- INEI. 2022. „Producto bruto interno por departamento“. <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- Las Bambas. 2022. „Conociendo Las Bambas“. <https://www.lasbambas.com/index.php?/conociendo-las-bambas>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- MEF. 2022. „Histórico - Relación de Ministros“. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100529&lang=es-ES&view=article&id=493](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100529&lang=es-ES&view=article&id=493), zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- MINAM. 2022. „Organigrama“. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/organigrama-minam.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- Minambiente. 2022. „Organigrama“. <https://www.minambiente.gov.co/organigrama/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- Mincomercio. 2022. „Acuerdos TLC Colombia“. <https://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- MINCETUR. 2022. „Acuerdos Comerciales del Perú“. <https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- Mining Canada. 2022. „Facts & Figures“. <https://mining.ca/resources/reports/facts-figures-2021/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- OECD. 2017. „Economic Complexity Legacy Rankings (ECI)“. <https://oec.world/en/rankings/legacy/eci>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.

- . 2022. „Canada (CAN) Exports, Imports, and Trade Partners“. <https://oec.world/en/profile/country/can>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- OECD. 2021. „Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021 - Colombia“. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-colombia.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- OCMAL. 2022. „Conflictos Mineros en América Latina“. [https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/), zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- ONPE. 2022. „Elecciones / Histórico de elecciones“. <https://www.onpe.gob.pe/elecciones/historico-elecciones/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- StatCan. 2022. „Population and dwelling counts: Canada, provinces and territories“. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=9810000101>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- UNESCO. 2022. „Peru: Education and Literacy“. <http://uis.unesco.org/en/country/pe>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- UNDP. 2022. „Latest Human Development Index Ranking“. <https://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- UPME. 2022. „Producción, regalías y comercio exterior“. <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/Informacion-estadistica-minera.aspx>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- World Bank. 2014. „LAC Equity Lab: Human Opportunity Index“. <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/equality-of-opportunities/hoi>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.
- . 2022. „World Bank Open Data“. <https://data.worldbank.org/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2022.

### iii. Expert:inneninterviews

#### *Peru*

- Adrianzen, Carlos (Ökonom; Ex-Berater für das Wirtschaftsministerium) – 22.06.2020 per Telefon.
- Aliaga, José Luis (Protestführer im Konflikt Conga) – 04.10.2021 in Celendín (Cajamarca).
- Araujo, Heydi (Koordinatorin für Umwelt-Management beim OEFA) und Luis Seclén (Spezialist für Umwelt-Management beim OEFA) – 12.09.2019 in Lima.
- Benavides, Livia (Abteilungsleiterin *Human Development - Andean Region* bei der Weltbank) – 09.10.2019 in Lima.
- Bonifacio, José Ángel (Elektroingenieur im Bergbau) – 04.09.2019 in Lima.
- Calla, Fiorella (Umweltingenieurin; Protestteilnehmerin im Konflikt Conga) – 07.10.2021 in Celendín (Cajamarca).
- Castañeda, Miguel (Consultant im Bergbausektor) – 06.04.2019 per Telefon.
- Chávez, Luis (Lehrer; Protestteilnehmer Konflikt Conga) – 05.10.2021 in Celendín (Cajamarca).
- Damonte, Gerardo (Anthropologe) – 17.06.2019 in Lima.
- Irigoyen, Marina (Koordinatorin des *Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible*) – 02.07.2019 in Lima.
- Jahncke, Javier (Direktor der bergbaukritischen NGO *Red Muqui*) – 17.06.2019 in Lima.
- Jara, Lázaro (Pfarrer in Celendín) – 05.10.2021 in Celendín (Cajamarca).
- León, Jorge (Consultant für *Gold Fields Mining* in Cajamarca) – 14.10.2021 per Videotelefonie.
- Livaque, Marle (Bezirksleiter der Lehrer:innengewerkschaft SUTEP in Celendín; Protestführer im Konflikt Conga) – 07.10.2021 in Celendín (Cajamarca).
- Neyra, Raquel und Rosa Alvarado (bergbaukritische Aktivistinnen, aktiv in Cajamarca) – 15.04.2019 in Lima.
- Paz Soldán, Mariano (Mitglied der Beratungskommission *Grupo Visión de la Minería al 2030*) – 12.06.2019 in Lima.
- Orco, Juan (Künstler; Protestteilnehmer *Marcha del Agua*) – 06.10.2021 in José Gálvez (Cajamarca).
- Orihuela, José Carlos (Entwicklungsökonom) – 23.09.2019 in Lima.
- Rodas, Eduar (Präsident der *rondas campesinas* in Celendín) – 07.10.2021 in Celendín (Cajamarca).
- Rozas, Juan (Mitarbeiter Kommunalverwaltung Velille; Mitglied des runden Tisches Las Bambas) – 03.07.2019 per Telefon.
- Salazar, Pablo (bergbaukritischer Aktivist, aktiv in Ancash) – 21.06.2019 in Lima.
- Sánchez, Milton (Protestführer im Konflikt Conga) – 09.10.2021 in Bambamarca (Cajamarca).
- Silva, José Carlos (Umweltingenieur) – 13.06.2019 in Lima.
- Sotomayor, Darío und Oscar Bravo (Mitarbeiter im Bergbauministerium) – 01.07.2020 per Videotelefonie.

Tello, Roberto (Consultant im Bergbausektor; Spezialist in lokaler Entwicklung) – 18.02.2019 in Lima.

Villanueva, Mirtha (Direktorin der bergbaukritischen NGO GRUFIDES) – 08.10.2021 in Cajamarca.

### *Kolumbien*

Amorocho, Martha (Kordinatorin der öko-sozialen Arbeitsgruppe der ANM) – 28.07.2021 per Videotelefonie.

Amparo Rodríguez, Gloria (Rechtswissenschaftlerin, spezialisiert in Umweltrecht; Richterin bei der Sonderjustiz für den Frieden) – 12.08.2019 in Bogotá.

Bacca, Luisa (Leiterin des Büros für soziale und Umweltangelegenheiten im Bergbauministerium) – 02.10.2019 per Telefon. Gespräch ohne Tonaufzeichnung (auf Anfrage).

Benavides, Carlos (Anthropologe) – 13.08.2019 in Bogotá.

Castro, Wilson (Anwalt, repräsentiert informelle Bergleute) – 17.04.2021 per Videotelefonie.

Dimas, Lerber (Anthropologe, aktiv in La Guajira) – 04.06.2021 per Videotelefonie.

Fierro, Julio (Geologe; Ex-Berater für das Umweltministerium und den nationalen Rechnungshof) – 18.08.2020 per Videotelefonie.

García, Alejandro (Protestführer im Konflikt La Colosa) – 10.06.2021 per Videotelefonie.

García, Renzo (Protestführer im Konflikt La Colosa; Abgeordneter im Regionalparlament Tolima) – 08.06.2021 per Videotelefonie.

Galvis, Laura (GDIAM-Dialoggruppe; Ex-Mitarbeiterin im Bergbauministerium) – 16.08.2019 in Bogotá.

Maraña, Gleni (Wayúu-Autorität in La Guajira) – 08.11.2021 per Telefon.

Martínez, Orlando (Mitarbeiter *Corporación Autónoma de Quindío*) – 03.08.2019 in Salento (Quindío).

Méndez Beltrán, Juan Carlos (Kordinator für Bürgerbetreuung bei der ANLA) – 07.09.2021 schriftlich.

Morantes, Hernán (Umweltanwalt der *Frente de Defensa* in Santander) – 26.03.2021 per Videotelefonie.

Negrete, Rodrigo (Ex-Mitarbeiter im Umweltministerium) – 15.03.2021 per Videotelefonie.

Ocampo, Nestor (Umweltaktivist, aktiv in Quindío/Tolima) – 04.08.2019 in Filandia (Quindío).

Pardo, Álvaro (ehemaliger Consultant im Bergbausektor) – 28.08.2020 per Videotelefonie.

Patzy, Fernando (Consultant beim *Natural Resource Governance Institute Colombia*) – 13.08.2019 per Telefon.

Rudas, Guillermo (Ökonom) – 01.09.2020 per Videotelefonie.

Valencia, Juliana (Biologin, spezialisiert auf Páramo-Ökosysteme) – 03.08.2019 in Salento (Quindío).

Vélez, Andrés (Historiker, spezialisiert auf Smaragdbergbau) – 10.09.2020 per Videotelefonie.

Zamora, Ana María (Vizepräsidentin der *Asociación Colombiana de Minería*) – 08.11.2021 per Videotelefonie.

*Zitierte Hintergrundgespräche*

Agramont, Daniel (Politikwissenschaftler, Ex-Berater für das bolivianische Parlament) – 20.12.2021 per Videotelefonie.

Kneen, Jamie (Co-Manager *MiningWatch Canada*) – 15.02.2022 per Videotelefonie.

## Annex

### i. Abkürzungsverzeichnis

ACM	<i>Asociación Colombiana de Minería</i> / Kolumbianischer Bergbauverband
AMD	<i>Acid Mine Drainage</i> / Saure Grubenwässer
ANLA	<i>Autoridad Nacional de Licenciamiento Ambiental</i> / Nationale Autorität für Umweltlizenzierung (kolumbianische Behörde)
ANA	<i>Autoridad Nacional del Agua</i> / Nationale Wasserbehörde (peruanische Behörde)
ANM	<i>Agencia Nacional de Minería</i> / Nationale Bergbauagentur (kolumbianische Behörde)
AP	<i>Acción Popular</i> / Volksaktion (peruanische Partei)
APRA	<i>Alianza Popular Revolucionaria de América</i> / Revolutionäre Volksallianz Amerikas (peruanische Partei)
AUC	<i>Autodefensas Unidas de Colombia</i> / Vereinigte Selbstverteidigungskräfte Kolumbiens (kolumbianische paramilitärische Organisation)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CAD	<i>Canadian Dollar</i> (kanadische Währung)
CAO	<i>Compliance Advisor Ombudsman</i> (Weltbank-Organ)
CAR	<i>Corporaciones Autónomas Regionales</i> (regionale Entwicklungsgesellschaften in Kolumbien)
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> / Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik
CIPEC	<i>Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre</i> / Internationale Gemeinschaft Kupfer exportierender Länder

CONAM	<i>Consejo Nacional de Medio Ambiente</i> / Nationaler Umweltrat (peruanische Behörde)
CONCOBOL	<i>Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia</i> / Nationale Vereinigung der [Bergbau-]Kooperative von Bolivien
COMIBOL	<i>Corporación Minera de Bolivia</i> / Bergbaugesellschaft von Bolivien (staatliches Bergbauunternehmen)
COP	<i>peso colombiano</i> (kolumbianische Währung)
CPCC	<i>Cerro de Pasco Copper Corporation</i> (US-amerikanisches Bergbauunternehmen)
CSR	<i>corporate social responsibility</i>
CVR	<i>Comisión de la Verdad y Reconciliación</i> / Wahrheits- und Versöhnungskommission
DGAAM	<i>Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros</i> / Generaldirektion für Umweltangelegenheiten im Bergbau (Abteilung des peruanischen Bergbauministeriums)
DIREM	<i>Dirección Regional de Energía y Minas</i> / Regionaldirektion für Energie und Bergbau (peruanische Behörde)
DNP	<i>Departamento Nacional de Planeación</i> / Nationale Planungsabteilung (kolumbianische Behörde)
ECOCARBON	<i>Empresa Colombiana de Carbón</i> / Kolumbianisches Kohleunternehmen (staatliches Bergbauunternehmen)
ECOMINAS	<i>Empresa Colombiana de Minas</i> / Kolumbianisches Bergbauunternehmen (staatliches Bergbauunternehmen)
EIA	<i>Evaluación de Impacto Ambiental</i> / <i>Environmental Impact Assessment</i> / Umweltverträglichkeitsprüfung
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>
ELN	<i>Ejército de la Liberación Nacional</i> / Nationale Befreiungsarmee (kolumbianische Guerilla-Organisation)
EJAtlas	<i>Environmental Justice Atlas</i> (Onlineplattform zur Beobachtung von sozial-ökologischen Konflikten)

EPL	<i>Ejército Popular de Liberación</i> / Volksbefreiungsarmee (kolumbianische Guerilla-Organisation)
FARC-EP	<i>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular</i> / Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens-Volksarmee (kolumbianische Guerilla-Organisation)
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
FOSBAM	<i>Fondo Social Las Bambas</i> / Sozialfonds Las Bambas
GDIAM	<i>Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia</i> / Dialoggruppe zum Bergbau in Kolumbien
GRUFIDES	bergbaukritische NGO in Peru
ha	Hektar
IBA	<i>Impact Benefit Agreement</i>
ICMM	<i>International Council of Mining and Metals</i>
IFC	<i>International Finance Corporation</i> (Weltbank-Tochterunternehmen)
ILO	<i>International Labour Organization</i> / Internationale Arbeitsorganisation
INDERANA	<i>Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente</i> / Nationales Institut für erneuerbare natürliche Ressourcen und die Umwelt (kolumbianische Behörde)
INGEMMET	<i>Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico</i> / Geologisches, Bergbau- und Metallurgisches Institut (peruanische Behörde)
INGEOMINAS	<i>Instituto de Investigación e Información Geocientífica Minero Ambiental y Nuclear</i> / Geowissenschaftliches Forschungs- und Informationsinstitut für Bergbau und Kerntechnologie (kolumbianische Behörde)
IPC	<i>International Petroleum Company</i> (US-amerikanisches Erdölunternehmen)
IPE	<i>Instituto Peruano de Economía</i> / Peruanisches Wirtschaftsinstitut
ITS	<i>Informe Técnico Sustentatorio</i> / Technischer Ergänzungsbericht
IU	<i>Izquierda Unida</i> / Vereinigte Linke (peruanische Partei)

IWF	Internationaler Währungsfonds
M-19	<i>Movimiento 19 de Abril</i> / Bewegung 19. April (kolumbianische Guerilla-Organisation)
MAS	<i>Movimiento al Socialismo</i> / Bewegung zum Sozialismus (bolivianische Partei)
MEGA	<i>Marco Estructural de Gestión Ambiental</i> / Struktureller Rahmen der Umweltverwaltung (peruanisches Rahmenwerk zur Umweltregulierung)
MINPECO	<i>Minero Perú Comercial</i> / Peruanischer Bergbauvertrieb (staatliches Unternehmen)
Mkt	Megakarats (eine Million Karats)
MMG	chinesisch-dominiertes Bergbaukonglomerat
Moz	Megaunze (eine Million Unzen)
MRTA	<i>Movimiento Revolucionario Tupac Amaru</i> / Revolutionäre Bewegung Tupac Amaru (peruanische Guerilla-Organisation)
Mt	Megatonne (eine Million Tonnen)
NGO	<i>non-governmental organization</i>
NRCan	<i>Department of Natural Resources Canada</i>
OCAD	<i>Órgano Colegial de Administración y Decisión</i> / Kollegiales Verwaltungs- und Entscheidungsorgan (kolumbianische Behörde)
OCMAL	<i>Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina</i> / Beobachtungsstelle für Bergbaukonflikte in Lateinamerika
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OEFA	<i>Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental</i> / Organ zur Umwelterfassung und -regulierung (peruanische Behörde)
OHCHR	<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>

ONERN	<i>Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales /</i> Nationale Büro zur Erfassung natürlicher Ressourcen (peruanische Behörde)
ONIC	<i>Organización Nacional Indígena de Colombia /</i> Nationale Indigene Organisation Kolumbiens
OSINERGMIN	<i>Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas /</i> Überwachungsorgan der Energie- und Bergbauinvestitionen
PCP-SL	<i>Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso de José Carlos</i> <i>Mariátegui /</i> Kommunistische Partei Perus – Leuchtender Pfad des José Carlos Mariátegui (peruanische Guerilla-Organisation)
PEN	<i>sol peruano</i> (peruanische Währung)
SGP	<i>Sistema General de Participaciones /</i> Allgemeines Beteiligungssystem (kolumbianisches System zur Verteilung von Finanzmitteln)
SGR	<i>Sistema General de Regalías /</i> Allgemeines Förderabgabesystem (kolumbianisches System zur Verteilung der Förderabgabe)
SNMPE	<i>Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía /</i> Nationale Gesellschaft für Bergbau, Erdöl und Energie (peruanischer Branchenverband)
SPCC	<i>Southern Peru Copper Corporation</i> (US-amerikanisches Bergbauunternehmen)
USD	<i>United States Dollar</i>
YLB	<i>Yacimientos de Litio Bolivianos /</i> Bolivianische Lithium-Vorkommen (staatliches Bergbauunternehmen)

## ii. Personenverzeichnis

Arana, Marco	peruanischer Priester und Bergbaueegner
Barco, Virgilio	kolumbianischer Präsident 1986-1990 (liberal)
Belaúnde Terry, Fernando	peruanischer Präsident 1963-1968, 1980-1985 (AP)
Betancur, Belisario	kolumbianischer Präsident 1982-1986 (konservativ)
de Echave, José	peruanischer Vizeminister für Umwelt-Management 2011 (Frente Amplio)
Duque, Iván	kolumbianischer Präsident 2018-2022 (Centro Democrático)
Fujimori, Alberto	peruanischer Präsident 1990-2000 (Cambio 90)
Fujimori, Keiko	peruanische Präsidentschaftskandidatin 2011, 2016, 2021
García, Alan	peruanischer Präsident 1985-1990, 2006-2011 (APRA)
Gaviria, Cesar	kolumbianischer Präsident 1990-1994 (liberal)
Giesecke, Ricardo	peruanischer Umweltminister 2011 (parteilos)
Humala, Ollanta	peruanischer Präsident 2011-2016 (PNP)
Hurtado, Andrés	Bürgermeister von Ibagué seit 2019 (konservativ)
López, Alfonso	kolumbianischer Präsident 1974-1978 (liberal)
Mockus, Atanas	kolumbianischer Präsidentschaftskandidat 2010 (Alianza Verde)
Morales, Evo	bolivianischer Präsident 2006-2019 (MAS)
Morales Bermúdez, Francisco	peruanischer Präsident 1975-1980 (Militär)
Odría, Manuel	peruanischer Präsident 1948-1956 (Militär)
Paniagua, Valentín	peruanischer Präsident 2000-2001 (AP)
Pastrana, Andrés	kolumbianischer Präsident 1998-2002 (konservativ)
Prado, Manuel	peruanischer Präsident 1939-1945, 1956-1962 (Pradista)
Petro, Gustavo	kolumbianischer Präsidentschaftskandidat 2010, 2018 (Colombia Humana); Präsident seit 2022
Rojas Pinilla, Gustavo	kolumbianischer Präsident 1953-1958 (Militär)
Santos, Juan Manuel	kolumbianischer Präsident 2010-2016 (Partido de la U)
Toledo, Alejandro	peruanischer Präsident 2001-2006 (PP)
Uribe, Álvaro	kolumbianischer Präsident 2002-2010 (Primero Colombia)
Vargas Llosa, Mario	peruanischer Präsidentschaftskandidat 1990 (FREDEMO)
Velasco Alvarado, Juan	peruanischer Präsident 1968-1975 (Militär)

### iii. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung sozio-ökonomischer Eckdaten in (neo-)extraktivistischen Staaten zur Zeit des Rohstoffpreisbooms 2003-2014 .....	52
Tabelle 2: most similar systems-Design Peru und Kolumbien .....	60
Grafik 1: Landkarte Peru.....	62
Grafik 2: Landkarte Kolumbien.....	64
Tabelle 3: Eigenes Schema in Anlehnung an Mayntz & Scharpf (1995: 55).....	69
Tabelle 4: Analysedimensionen.....	72
Tabelle 5: Akteure des Bergbau-Extraktivismus.....	73
Tabelle 6: Formelle und informelle Institutionen.....	74
Tabelle 7: Operationalisierungsschema – Akteure und Institutionen in den drei Analysedimensionen .....	75
Tabelle 8: Akteure und institutioneller Wandel in Peru 1968-2019 – Politisch-partizipative Dimension .....	90
Tabelle 9: Akteure und institutioneller Wandel in Kolumbien 1974-2019 – Politisch-partizipative Dimension .....	105
Grafik 3: Bergbau-Exporte Peru 2001-2019 .....	118
Grafik 4: Bruttoinlandsprodukt Peru 2001-2019 .....	118
Tabelle 10: Akteure und institutioneller Wandel in Peru 1968-2019 – Polit-ökonomische Dimension .....	120
Grafik 5: Ausländische Direktinvestitionen (FDI) Kolumbien 2000-2010 .....	128
Grafik 6: Bergbauexporte Kolumbien 1991-2010 .....	128
Tabelle 11: Akteure und institutioneller Wandel in Kolumbien 1974-2019 – Polit-ökonomische Dimension .....	131
Tabelle 12: Akteure und institutioneller Wandel in Peru 1968-2019 – Ökologische Dimension .	143
Tabelle 13: Akteure und institutioneller Wandel in Kolumbien 1974-2019 – Ökologische Dimension .....	152
Tabelle 14: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Peru – Nationale Ebene .....	168
Grafik 7: Karte Yanacocha/Conga .....	171
Grafik 8: Karte Las Bambas.....	175

Tabelle 15: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Peru – Lokale Ebene .....	187
Tabelle 16: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Kolumbien – Nationale Ebene .....	198
Grafik 9: Karte La Colosa .....	200
Grafik 10: Karte Cerrejón .....	204
Tabelle 17: Akteure und Institutionen der politisch-partizipativen Dimension in Kolumbien – Lokale Ebene .....	218
Grafik 11: Inflationsbereinigtes BIP Peru – Gesamt / Bergbausektor .....	227
Grafik 12: Produktanteile am BIP des Bergbausektors – Peru .....	229
Grafik 13: Gesamtinvestitionen peruanischer Bergbausektor in Mrd. USD.....	230
Grafik 14: Steuereinnahmen durch den Bergbausektor in Peru.....	234
Tabelle 18: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Peru – Nationale Ebene .....	236
Grafik 15: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento Cajamarca .....	237
Grafik 16: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento Apurímac .....	243
Grafik 17: Verteilungsschlüssel des canon minero .....	250
Grafik 18: Staatliche Einnahmen aus dem Bergbau pro Departamento – Peru .....	251
Tabelle 19: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Peru – Lokale Ebene .....	253
Grafik 19: Produktanteil am Bergbauexport 2019 – Kolumbien .....	258
Grafik 20: Prozentualer Anteil des Bergbaus an Exporten / BIP – Kolumbien .....	260
Grafik 21: Inflationsbereinigtes BIP Kolumbien Gesamt / Bergbausektor.....	261
Grafik 22: Ausländische Direktinvestitionen (FDI) Kolumbien.....	262
Tabelle 20: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien – Nationale Ebene .....	267
Grafik 23: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento Tolima .....	270
Grafik 24: Staatliche Einnahmen aus der Förderabgabe im Kohlebergbau – Departamento La Guajira .....	271
Grafik 25: Relative Armutsrate / BIP extraktiver Sektor – Departamento La Guajira .....	272
Grafik 26: Verteilungsschlüssel der Förderabgabe in Kolumbien .....	280

Tabelle 21: Akteure und Institutionen der polit-ökonomischen Dimension in Kolumbien – Lokale Ebene.....	282
Grafik 27: Anteil des Bergbausektors am BIP (Prozent) – Peru /Kolumbien.....	286
Tabelle 22: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Peru – Nationale Ebene .	293
Tabelle 23: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Peru – Lokale Ebene .....	309
Tabelle 24: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Kolumbien – Nationale Ebene.....	316
Tabelle 25: Akteure und Institutionen der ökologischen Dimension in Kolumbien – Lokale Ebene.....	331

## **Eigenständigkeitserklärung**

Ich erkläre: Ich habe die vorgelegte Dissertation mit dem Titel „**Konfliktiver Extraktivismus: Bergbau, Institutionen und sozial-ökologische Konflikte in Peru und Kolumbien**“ selbstständig, ohne unerlaubte fremde Hilfe und nur mit den Hilfen angefertigt, die ich in der Dissertation angegeben habe. Alle Textstellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten Schriften entnommen sind, und alle Angaben, die auf mündlichen Auskünften beruhen, sind als solche kenntlich gemacht. Bei den von mir durchgeführten und in der Dissertation erwähnten Untersuchungen habe ich die Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis, wie sie in der 'Satzung der Justus-Liebig-Universität Gießen zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis' niedergelegt sind, eingehalten.

---

Quincy Stemmler

Gießen, den 6. April 2022