

HSFK-Report Nr. 11/2014

Natürliche Ressourcen, lokale Konflikte und Dialog als Antwort

Das Beispiel Peru

Annegret Flohr

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: flohr@hsfk.de; Anne.Flohr@iass-potsdam.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-83-9

Euro 6,--

Zusammenfassung

Natürliche Ressourcen, seien es Öl, Gas oder diverse Bergbauprodukte wie Eisen, Kupfer oder Lithium, stehen regelmäßig in Verbindung mit massiven Konflikten. In vielen rohstoffreichen Ländern des globalen Südens kommt es immer wieder zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der lokalen Bevölkerung, den Rohstoff abbauenden Unternehmen und Repräsentanten von Staat und Regierung. Konfliktursachen sind entweder die negativen Auswirkungen des Ressourcenabbaus, beispielsweise auf Landnutzungsrechte, auf die Verfügbarkeit von Wasser oder auf die natürliche Umwelt im Allgemeinen. Andererseits wird außerdem regelmäßig gestritten um die Einnahmen aus dem Ressourcenabbau und um deren gerechte Verteilung. Während dieser Zusammenhang zwischen Ressourcenabbau und dem Ausbruch von Konflikten seit langem relativ intensiv erforscht wird, liegt bislang nur verhältnismäßig wenig systematische Erkenntnis darüber vor, wie solche Konflikte nach ihrem Ausbruch effektiv bearbeitet werden können. Dieser Report möchte sich daher etwas eingehender mit einem bestimmten Konfliktbearbeitungsinstrument auseinandersetzen, nämlich mit sogenannten Multistakeholder-Dialogprozessen, die versuchen, alle Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen, um eine Verhandlungslösung zwischen ihnen herbeizuführen.

Zur Illustration dieser beiden Phänomene – lokale Konflikte um Ressourcenabbau einerseits und Dialogprozesse zu ihrer Bearbeitung andererseits – wird das Länderbeispiel Peru herangezogen. In dem rohstoffreichen Andenland lassen sich vielzählige solcher Konflikte beobachten: Lokale, häufig indigene und von Subsistenzlandwirtschaft lebende Gemeinschaften protestieren regelmäßig gegen nationale und internationale Konzerne und deren Abbaupraktiken. Immer wieder kommt es dabei zu gewaltsamen Zusammenstößen mit den Sicherheitskräften. Weil die Zahl solcher Konflikte stetig weiter zunimmt, verfolgt die peruanische Regierung seit einigen Jahren explizit eine Politik des Dialogs: Wo immer es zu Konflikten im Bergbau- oder Öl- und Gassektor kommt, werden sogenannte Mesa de Diálogo (zu Deutsch in etwa „Runde Tische“) eingerichtet, die per Dialog und Kompromiss zwischen Bevölkerung und Unternehmen eine Lösung der Probleme herbeiführen sollen. 56 solcher Prozesse liefen laut der zuständigen Regierungsstelle allein im Januar 2015.

Um das Potenzial dieser Prozesse herauszuarbeiten, nimmt dieser Report – basierend auf umfassenden Feldforschungsdaten – zwei Runde Tische aus der gleichen Region unter die Lupe: Im südperuanischen Moquegua betreibt einerseits bereits seit den 60er Jahren die Southern Copper Corporation eine Mine, sowie eine Schmelze und eine Raffinerie und ist über diese seit langem in einen tief verwurzelten und vielschichtigen Konflikt mit der Bevölkerung verstrickt. Zum anderen erschließt derzeit der multinationale Bergbaukonzern AngloAmerican eine weitere Kupfermine in der Region, gegen die es von Anfang an großen Widerstand seitens der lokalen Bevölkerung gab. In beiden Fällen, bzgl. der in Planung befindlichen Mine Quellaveco von Anglo sowie der seit Jahrzehnten operierenden Mine der Southern Copper Corporation, wurde ein Runder Tisch eingerichtet, der weite Teile – wenn auch nicht alle – der involvierten Konfliktparteien zusammenbrachte.

Im Falle der Southern Peru Corporation werden vor allem die Grenzen von Dialogprozessen deutlich: Nach jahrzehntelangem Konflikt – insbesondere wegen Luftverschmutzung und Erhöhung der Wasserknappheit – zwischen dem Bergbauunternehmen und der Bevölkerung sind die Fronten extrem verhärtet. Die Zivilgesellschaft der Hafenstadt Ilo, aber auch die Repräsentanten des Unternehmens, tun sich sehr schwer damit, sich auf echten Dialog und eine gemeinsame Suche nach Kompromissen einzulassen. Das Unternehmen zieht sich immer wieder auf formal-rechtliche Standpunkte zurück – man gehorche allen geltenden Rechtsnormen und sei der Bevölkerung demzufolge nichts weiter schuldig – was immer wieder zur Gesprächsblockade führt. Die Zivilgesellschaft fordert auf der anderen Seite wieder und wieder eine „Bestrafung“ des Unternehmens sowie Entschädigungszahlungen für in der Vergangenheit erfahrenes Unrecht – und ist nicht bereit, über gangbare Wege für die Zukunft des Unternehmens zu verhandeln, solange es keinen Fortschritt in diesen Punkten gibt. Vor diesem Hintergrund steckt der Runde Tisch – und insbesondere diejenige Unterkommission, die über einen finanziellen Beitrag des Unternehmens zur Entwicklung der Region verhandelt – seit Monaten in einer Sackgasse.

Ganz anders verlief der Dialogprozess im Falle der Quellaveco-Mine von Anglo-American. Die Mine ist noch nicht operativ, sie befindet sich erst in einem frühen Bau stadium. Lange bevor sie dieses erreichte, hatte der massive Widerstand der lokalen Bevölkerung – insbesondere vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen negativen Erfahrungen mit Southern – zu einem Entzug notwendiger Lizenzen durch die peruanischen Behörden und damit zum Stillstand des Projekts geführt. Um diesen durch eine erhöhte Akzeptanz der lokalen Bevölkerung zu überwinden, war ebenfalls ein Runder Tisch eingerichtet worden, dem das Unternehmen Anglo allerdings von Anfang an mit größerer Offenheit gegenüberstand. Im Verlauf des Dialoges erklärte sich Anglo denn auch zu einer ganzen Reihe substantieller Zugeständnisse bereit. Einerseits wurde ein, für peruanische Verhältnisse, sehr hoher Beitrag des Unternehmens zur regionalen Entwicklung ausgehandelt. Andererseits ließ sich Anglo außerdem auf sehr grundlegende Veränderungen seiner Wassernutzungsplanung ein, die für die lokale Bevölkerung entscheidend waren, aber auch von nationalen und internationalen Beobachtern des Sektors als weitgehend einzigartig beschrieben werden.

Der Vergleich beider Fälle zeigt auf, dass einvernehmliche Dialogprozesse durchaus konfliktentschärfend wirken können, dass hierzu jedoch eine ganze Reihe von begleitenden Voraussetzungen erforderlich sind. Insbesondere scheint Konfliktüberwindung auf dem Wege des Dialogs kaum möglich, wenn die Fronten – in der Regel aufgrund eines sehr negativen historischen „Vermächtnisses“ des jeweiligen Unternehmens – zu alt und daher zu verhärtet sind, um Dialogbereitschaft auf beiden Seiten zu gewährleisten sowie die Möglichkeit eines gemeinsamen Zielkorridors zuzulassen. Wenn – wie im Falle Southern – die lokale Bevölkerung in erster Linie eine „Verurteilung“ bzw. Wiedergutmachung für vergangenes Unrecht fordert, wird eine einvernehmliche Lösung per Dialog nur schwer herbeizuführen sein. Aber auch wenn – wie im Falle Anglos – ein solcher potenzieller Zielkorridor, mit dem beide Seiten zufrieden wären, theoretisch existiert, kann er per Dialog wohl nur erreicht werden, wenn das Unternehmen echte Kompromissbereitschaft an den Tag legt. Während Dialog selbst häufig nur durch

Intervention des Staates, als Regulator des Sektors, zustande kommt, kann kompromissbereites und verständigungsorientiertes Agieren des Unternehmens im Verlaufe des Dialogprozesses jedoch nicht erzwungen werden. Wo es ausbleibt, wird Dialog daher nicht wirkmächtig sein können und staatliche, regulierende Intervention wäre stattdessen notwendig – wird jedoch selten als Alternative zur Verfügung stehen.

Inhalt

1. Einleitung: Rohstoffabbau, Konflikte und Dialog	1
2. Typische lokale Konflikte um Rohstoffabbau	3
3. Instrumente zur Konfliktbearbeitung	5
4. Bergbau und Bergbaukonflikte in Peru	7
5. Multistakeholder-Dialog als Antwort	10
6. Der Fall Southern Copper	12
6.1 Der Konflikt mit Southern	13
6.2 Dialog mit Southern	15
6.3 Einrichtung und Gestalt des Runden Tisches	16
6.4 Beobachtungen, Ergebnisse und Einschätzungen	16
7. Der Fall Quellaveco	18
7.1 Der Konflikt mit Anglo	19
7.2 Einrichtung und Gestalt des Runden Tisches	20
7.3 Beobachtungen, Ergebnisse und Einschätzungen	21
8. Potenzial und Grenzen von Dialog als Konfliktlösungs-instrument	24
Literatur	28
Abkürzungsverzeichnis	30
Annex	31

1. Einleitung: Rohstoffabbau, Konflikte und Dialog

Auf Perus Straßen herrscht derzeit einmal wieder gewaltsamer Ausnahmezustand. Im Süden des Landes, in der Region Arequipa, im Örtchen Islay eskaliert seit einigen Wochen der Konflikt um die geplante Kupfermine Tía Maria des Unternehmens Southern Copper Corporation, gegen die die lokale Bevölkerung massiv protestiert. Seit März dieses Jahres kamen bei Zusammenstößen zwischen Polizei und Demonstranten vier Menschen ums Leben. Damit erhöht sich die Opferzahl des Konflikts auf insgesamt zehn, denn bereits 2011 hatte es bei ähnlichen Zusammenstößen sechs Tote gegeben. Zuletzt entsandte die peruanische Regierung das Militär und stellte Islay unter Notstandsgesetzgebung um die Situation unter Kontrolle zu bringen. Der Widerstand gegen das Projekt ist im Fall von Tía Maria vor allem deshalb so massiv, weil die geplante Kupfermine inmitten des Tambo-Tales liegen wird. Diese stark landwirtschaftlich geprägte Region inmitten der Atacama Wüste, der trockensten Wüste der Welt, ist vollkommen von der Bewässerung durch den Tambo Fluss abhängig. Die Bevölkerung befürchtet sehr negative Auswirkungen des Bergbaus auf die hiesige Landwirtschaft – durch Wasserknappheit einerseits sowie durch Kontamination mit Bergbaurückständen andererseits. Beide Befürchtungen sind berechtigt, denn für beides gab und gibt es im peruanischen Bergbau eine Vielzahl von negativen Beispielen (Bebington/Williams 2008; Scurrah 2013). Der Konflikt um Tía Maria ist damit, sowohl in seinen Ursachen als auch in seinem – für bisher zehn Menschen tödlichen – Verlauf, keineswegs eine Ausnahme. Er ist vielmehr nur einer von vielen ähnlich gelagerten Konflikten um den Bergbau in Peru, die immer wieder Todesopfer fordern (Feldt/Kerkow 2013). Im Zentrum dieses Reports steht denn auch nicht der aktuelle Konflikt um Tía Maria. Allerdings sind die beiden Bergbaukonflikte in der angrenzenden Region Moquegua, die hier untersucht werden sollen, von sehr ähnlichen Dynamiken geprägt wie Tía Maria, und in einem der beiden ist ebenfalls das Unternehmen Southern Copper Corporation involviert. Im zweiten Fall ist es der multinationale Bergbaukonzern AngloAmerican, der im Zentrum des Konfliktes steht.

Peru ist nur eines von vielen Ländern des globalen Südens, in denen Rohstoffabbau von massiver Konfliktträchtigkeit geprägt ist. Die sogenannte extraktive Industrie, die sowohl Gas- und Ölförderung als auch den gesamten Bergbau, sei es Eisen, Kohle, Gold, Bauxit, Uran oder Lithium, umfasst, ist vielerorts mit gewaltsamen Konflikten verbunden, die sehr unterschiedliche Formen annehmen können. Die Politikwissenschaft, insbesondere die Friedens- und Konfliktforschung, hat sich primär mit der Rolle solcher natürlicher Ressourcen in nationalen oder internationalen Kriegen befasst und hat insbesondere zu belegen (Collier/Hoeffler 2004; Collier et al. 2009) bzw. zu widerlegen (Fearon/Laitin 2003; Ross 2012) versucht, dass Ressourcen kriegsursächlich sind. Im Gegensatz zu dieser Forschung auf Makroebene möchte sich dieser Report aber auf die weitaus häufigere Form von Konflikten um natürliche Ressourcen konzentrieren, nämlich auf lokale Konflikte, bei denen in der Regel nicht um den Besitz von Ressourcen gekämpft wird, sondern vielmehr gegen die – häufig sehr negativen – Auswirkungen des Ressourcenabbaus. Weil er massive ökologische, ökonomische und soziale Auswirkungen auf seine unmittelbare Umgebung hat, entstehen praktisch überall auf der Welt rund um den Rohstoffabbau Konflikte auf lokaler Ebene. Egal ob in Peru beim Kupfer- oder Goldabbau, im Nigerdelta bei der Ölförderung, in Indonesien beim Zinkabbau oder in den

sächsischen Kohlerevierern. Weltweit liegen unzählige Rohstoffförderprojekte auf Eis, weil der Widerstand der lokalen Bevölkerung zu groß ist, um sie weiter zu verfolgen.

Vor dem Hintergrund dieser massiven Konflikträchtigkeit auf der lokalen Ebene möchte dieser Report sich vor allem mit der Frage beschäftigen, ob und wie solche Konflikte bearbeitet und in weniger gewaltreiche Auseinandersetzungen überführt werden können. Der Report konzentriert sich dabei auf ein bestimmtes Instrument zur Konfliktbearbeitung, nämlich auf sogenannte Multistakeholder-Dialoge, in denen der Staat, das jeweilige Bergbauunternehmen und verschiedene Repräsentanten der lokalen Bevölkerung gemeinsam nach kooperativen Lösungen für ihre Auseinandersetzungen suchen. Diese Dialogforen, die auch als alternative Streitschlichtungsmechanismen (*alternative dispute resolution*) bekannt sind, werden nicht nur in Peru zunehmend als Mittel der Wahl präsentiert, um den vielfältigen Konflikten um natürliche Ressourcen zu begegnen. Auch auf internationaler Ebene gewinnen Multistakeholder-Dialoge und alternative Streitschlichtung zunehmend an Bedeutung. Unter anderem propagieren die von den Vereinten Nationen verabschiedeten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte solche Mechanismen als zentralen Bestandteil der sozialen und menschenrechtlichen Unternehmensverantwortung. Die Frage, ob und inwieweit durch kooperative Dialogprozesse Konflikte zwischen transnationalen Unternehmen und lokalen Bevölkerungen tatsächlich friedlich bearbeitet werden können, wird damit immer zentraler. Dieser Report möchte am Beispiel Perus einen kleinen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage leisten. In wenigen Ländern ist der Multistakeholder-Dialog als Konfliktbearbeitungs-Instrument so weit verbreitet wie in Peru. Die dort als Mesa de Diálogo (Dialog-Tische) bekannten Prozesse werden seit einigen Jahren von Seiten der Zentralregierung eingesetzt, um den vielzähligen Konflikten im Bergbausektor zu begegnen. 56 solcher multisektoraler Dialogprozesse waren allein im Dezember 2014 (ONDS 2015) im Gange. Auch die oben erwähnte Southern Copper Corporation – wie praktisch jedes in Peru operierende Bergbauunternehmen – war bereits an einer ganzen Reihe solcher Runder Tische beteiligt. Der Report wird zwei solcher Multistakeholder-Dialoge in Bezug auf ihre Konfliktbearbeitungs-Fähigkeit vergleichen: zum einen den Konflikt um die geplante, aber noch nicht operative Kupfermine Quellaveco des multinationalen Konzerns AngloAmerican; zum anderen den Konflikt um die seit Jahrzehnten betriebene Mine Cuajone sowie die dazugehörige Schmelze und Raffinerie der Southern Copper Corporation. Beide Konflikte spielen in der südlichen Region Moquegua und beide wurden bzw. werden mit sehr ähnlich konzipierten regionalen Multistakeholder-Dialogen bearbeitet. Während der Dialogprozess um die Quellaveco Mine sowohl in Peru als auch international als gelungenes Beispiel eines kooperativen Streitschlichtungsprozesses gehandelt wird, scheint im Falle Southernns der seit langem festgefahrene Konflikt durch den Dialogprozess wenig Beruhigung zu erfahren. Durch den Vergleich beider Prozesse kann zum einen aufgezeigt werden, dass Multistakeholder-Dialoge einerseits durchaus konfliktentschärfend wirken können. Jedoch wird andererseits deutlich, dass eine ganze Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um dies zu erreichen, dass also Dialog nicht per se eine Lösung ist, sondern nur funktionieren kann, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Wie der Vergleich der beiden Fälle zeigt, sind für diese Rahmenbedingungen sowohl die Rolle des Staates – als Regulator und Mittler in solchen Konflikten – als auch die des Unternehmens, als zentraler Konfliktpartei, ent-

scheidend. Der Staat kann – und muss – einerseits die Voraussetzungen schaffen, damit Unternehmen und Bevölkerung kooperativ zusammenarbeiten können. Wegen des großen Macht- und Ressourcengefälles zwischen Unternehmen und Bevölkerung wird es dafür häufig notwendig sein, dass der Staat die Anreizstruktur des Unternehmens beeinflusst und es an den Dialogtisch zwingt. Der Fall Quellaveco zeigt, dass Dialog nicht nur – durchaus anspruchsvolle – Konfliktlösungen entwickelt, sondern sogar deren Umsetzung auf kooperativem Wege gewährleisten kann, und zwar selbst dann, wenn der Dialog ursprünglich nur durch staatlichen Druck zustande kam. Selbst wenn der Staat jedoch zu solchen Anschlag-Maßnahmen bereit ist, garantiert dies noch keinen (Konfliktlösungs-)Erfolg. Denn Dialog ist eben gerade nicht Zwang, ist nicht von außen gesteuerte Regulierung, sondern lebt von Verständigung, Kooperation und Kompromiss. Wenn die Bereitschaft zu Zugeständnissen und Kompromissen auf Seiten des Unternehmens (oder auch der lokalen Bevölkerung) fehlt, wird Dialog nur begrenzt wirksam sein können, wie das Beispiel der Southern Copper Corporation zeigt. In einem solchen Fall könnten dann nur regulatorische Eingriffe des Staates – und zwar an Stelle von Dialog – Wirkung erzielen. Letztere sind jedoch kaum zu erwarten in Ländern wie Peru, in denen das Wirtschaftsmodell vom Bergbau getragen ist und wenige Dinge politisch so sehr gefürchtet werden wie ein Rückgang der Investitionen in den Sektor. Dialog als Streitschlichtungsinstrument braucht also die richtigen Rahmenbedingungen. Leider fehlen diese häufig genau dort, wo sie am dringendsten benötigt werden – eben in Staaten, in denen laxer regulatorische Politik gegenüber der extraktiven Industrie mitverantwortlich ist für die Entstehung und häufige Eskalation von lokalen Konflikten um den Rohstoffabbau.

Der Report wird zunächst darstellen, wie und warum es so häufig zu lokalen Konflikten um Rohstoffabbau kommt und welche Instrumente – neben besagten Dialogprozessen – in jüngster Zeit entwickelt wurden, um diese zu bearbeiten. Im Anschluss wird kurz der peruanische Kontext umrissen, bevor schließlich die zwei konkreten Konflikte sowie die beiden Dialogprozesse, mit denen sie bearbeitet werden/wurden, im Detail unter die Lupe genommen werden. Die Darstellung beruht auf Daten, die während eines viermonatigen Aufenthaltes in Peru, vor allem durch teilnehmende Beobachtung an ebensolchen Dialogprozessen erhoben wurden.

2. Typische lokale Konflikte um Rohstoffabbau

Konflikte um natürliche Ressourcen sind ein weit verbreitetes Phänomen, erzeugen immer wieder politische Aufmerksamkeit und haben die Disziplin der Friedens- und Konfliktforschung bereits vielfach beschäftigt. Jedoch ist eigentlich schon die Formulierung „Konflikte *um* Ressourcen“ irreführend, denn Konflikte, bei denen im Wortsinne um Besitz an den Ressourcen gerungen wird bzw. dieser Besitz das Motiv des Konflikts ist, sind eine seltene Konstellation. Auch in der sogenannten Kriegsursachenforschung gilt inzwischen als weitgehend widerlegt, dass Reichtum an natürlichen Ressourcen Kriege verursacht. Allerdings kann das Vorkommen von Ressourcen, insbesondere wenn sie „plünderbar“ sind, als „Kriegsverlängerungsursache“ wirken, nämlich dann, wenn Ausbeutung und Handel mit Ressourcen mindestens einer Konfliktpartei,

wenn nicht mehreren Parteien, als Instrument dienen, um sich materiell abzusichern und ihre militärische Aktivität zu finanzieren. (statt vieler, siehe Rosser 2006, Ross 2004). Beispiele hierfür gab und gibt es immer wieder. Traurige Berühmtheit erlangten in den 1990er Jahren die Bürgerkriege in Angola und Sierra Leone, die mindestens teilweise mit sogenannten Blutdiamanten finanziert wurden. Bekannt ist ebenfalls, dass die kolumbianischen FARC ebenso wie die afghanischen Taliban sich seit Jahrzehnten über den Handel mit illegalem Rauschgift finanzieren. Und in jüngster Zeit hat der Ölhandel der IS-Terroristen die Weltöffentlichkeit aufgerüttelt.

Trotz der zahlreichen Beispiele für solche Konflikte um politische Macht und Herrschaft, in denen Ressourcen lediglich Mittel zum Zweck sind, ist eine andere Form von Konflikten im Kontext von Ressourcenabbau weitaus häufiger: nämlich solche, in denen der Abbau von Ressourcen, in der Regel wegen seiner negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen auf lokaler Ebene, höchst umstritten ist und zu Friktionen und Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Akteuren und Bevölkerungsgruppen führt.

Die extraktive Industrie ist gekennzeichnet von sogenannten „großen Fußabdrücken“, d.h. der Abbau der einen geht einher mit massivem Verbrauch anderer Ressourcen. Industrieller Kupferabbau im Tagebau, beispielsweise, bewegt pro Tag häufig mehrere 100.000 Tonnen Gestein, verschlingt hunderttausende Kubikliter (meist sauberen) Wassers und hinterlässt Mondlandschaften. Die – in aller Regel riesigen multinationalen – Abbaukonzerne verdienen stattliche Vermögen in diesem Prozess, kaum eine andere Branche hat vergleichbare Margen. Gleichzeitig leben Menschen in unmittelbarer Umgebung der Minen, Öl- oder Gasfelder häufig in absoluter Armut – weil Rohstoffe meist in entlegenen und häufig marginalisierten ländlichen Regionen abgebaut werden. Und an dieser Armut ändert der extrem raumgreifende Rohstoffabbau selten etwas, weil der Sektor als Enklave operiert, das heißt, er bildet nur bedingt Verzweigungen mit der lokalen Wirtschaft, fördert deren Wachstum kaum und ist zwar kapital- jedoch nicht arbeitsintensiv, schafft also wenig Beschäftigung.

Sei es im sambischen Kupfergürtel, im Nigerdelta, auf der philippinischen Insel Mindanao, in den US-amerikanischen Appalachen oder in der brandenburgischen und sächsischen Lausitz, fast überall wo großflächig Bodenschätze abgebaut werden (sollen), kommt es zu massiven Protesten, die nicht selten in, zumindest punktueller, Gewalt, münden. Die konkreten Konfliktursachen bzw. -gegenstände sind auf der lokalen Ebene sehr vielfältig, dennoch lassen sich zwei Grundtypen solcher Konflikte unterscheiden: fundamentale Opposition gegenüber jeglichem Rohstoffabbau einerseits oder Ringen um die Verteilung von Kosten und Nutzen des Abbaus andererseits (Arellano-Yanguas 2011). In ersterem Fall lehnt die lokale Bevölkerung die Idee des Ressourcenabbaus grundsätzlich ab und opponiert dagegen, dass ein Projekt überhaupt genehmigt werden soll. Dieser Fall findet sich relativ häufig in Gegenden, in denen indigene Völker leben, die eine besonders intensive, häufig spirituelle, Beziehung zu ihrem angestammten Land und ihrer natürlichen Umwelt pflegen und den Rohstoffabbau als inakzeptablen Eingriff in diese empfinden. Zu grundsätzlicher Ablehnung kommt es aber häufig auch dort, wo starke Nutzenkonkurrenz zwischen dem extraktiven Sektor und der bislang vorherrschenden Wirtschaftsgrundlage einer Region besteht, also zum Beispiel in stark landwirtschaftlich geprägten Regionen, in denen die Anwohner fürchten, entweder das

Land selbst oder die Ressourcen zu seiner Bestellung – vor allem das Wasser – an die Rohstoffindustrie zu verlieren. Es gibt jedoch auch den anderen Fall: Manchmal hat die lokale Bevölkerung nicht grundsätzlich etwas gegen die Rohstoffförderung einzuwenden, befürwortet diese vielleicht sogar – in der Regel, weil sie darin einen Motor für lokale wirtschaftliche Entwicklung sieht. Im Verlauf der Förderung kann es aber auch in diesem Fall zu Friktionen, häufig auch zu massiven Auseinandersetzungen kommen, in der Regel, weil der Rohstoffabbau entweder weniger positive Auswirkungen hat als die Menschen sich erhofften – wenn also zum Beispiel nicht im erhofften Maße Arbeitsplätze geschaffen werden oder Kaufkraft generiert und lokal investiert wird – oder weil er mehr und massivere negative Auswirkungen hat als angenommen. Unter diese negativen Auswirkungen fallen häufig Umweltschäden, vor allem wenn diese wiederum die Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung beeinträchtigen oder gar vernichten.

Beide Typen von Konflikten können in ihrem Verlauf stark variieren. Beispielsweise können sie entweder weitgehend mit friedlichen Mitteln und auf dem Wege formaler Verfahren ausgetragen werden oder aber in gewaltsame Auseinandersetzungen münden. Letztere haben insbesondere dann hohes Eskalationspotenzial, wenn staatliche oder auch private Sicherheitskräfte intervenieren, um beispielsweise das Unternehmenseigentum vor gewaltsamen Übergriffen zu schützen. In Peru kommt es mit trauriger Regelmäßigkeit zu solchen Eskalationen und immer wieder zu Verletzten und Toten, wenn Polizei oder Militär Demonstrationen oder Straßenbesetzungen aufzulösen versuchen (Echave et al. 2009). Noch grausamer geht es beispielsweise in der kolumbianischen Region Cesar zu, wo ein Bericht der holländischen NGO Pax kürzlich enge Verbindungen zwischen Unternehmen des Kohlebergbaus und paramilitärischen Einheiten offenlegte, denen im Verlaufe von 20 Jahren Schätzungen zufolge mehr als 2500 Menschen zum Opfer fielen (PAX 2014: 22).

Auch wenn unzählige solcher lokaler Konflikte in journalistischen und wissenschaftlichen Arbeiten rund um den Globus dokumentiert sind, mangelt es an systematischem Wissen und wissenschaftlichen Erkenntnissen dazu, unter welchen Umständen solche Konflikte ausbrechen und vor allem, unter welchen sie nicht ausbrechen bzw. beigelegt werden können. Insbesondere mit letzterer Frage will sich dieser Report näher beschäftigen. Dazu soll im Folgenden kurz die Bandbreite der Instrumente, die zur Bearbeitung solcher Konflikte entwickelt wurden, aufgezeigt werden bevor wir uns dann spezifischer mit dem Fallbeispiel Peru und dem Instrument des Multistakeholder-Dialogs beschäftigen.

3. Instrumente zur Konfliktbearbeitung

Weil massive Konflikte um den Rohstoffabbau sehr häufig auftreten, und tendenziell zuzunehmen scheinen, gibt es bereits eine beachtliche Zahl von *policy*-Innovationen, mit denen nationale und lokale Regierungen sowie transnationale Rohstoffunternehmen das Problem zu bearbeiten suchen. Diese Instrumente unterscheiden sich anhand einer Reihe von Faktoren. Sie können einerseits regulatorischer Art sein, das heißt, sie setzen auf übergeordnete Regeln, die den Konflikt von vornherein zu vermeiden versuchen, indem sie für häufige Konfliktursachen ex ante Lösungen vorschlagen. Oder sie können eher

fallspezifische Instrumente zur Bearbeitung konkreter (häufig bereits ausgebrochener) Konflikte sein. Außerdem können die Instrumente auf einer Reihe von Ebenen ansetzen, sie können internationaler, nationaler oder lokaler Art sein, von staatlichen oder nicht-staatlichen Akteuren getragen sein und sich entweder sehr direkt an den Rohstoffsektor richten oder nur indirekt auch für ihn Anwendung finden. Im Folgenden sollen nur einige dieser unterschiedlichen Ansätze beispielhaft illustriert, nicht abschließend behandelt werden.

Ein Beispiel für ein sehr breites, weil auf internationaler Ebene entwickeltes und nur indirekt für den Rohstoffsektor relevantes, Instrument ist das im Rahmen des allgemeinen Menschenrechtsschutzes geltende Prinzip der freien vorherigen und informierten Zustimmung (englisches Akronym: FPIC), dem bei der Verhinderung von Konflikten um Rohstoffabbau eine besonders wichtige Rolle zukommt. Nach diesem Prinzip sollten insbesondere indigene Bevölkerungen konsultiert werden, bevor Nutzungsrechte für ihr Territorium – beispielsweise für den Zweck des Rohstoffabbaus – vergeben werden. Auch die nationale Gesetzgebung sieht in vielen Rohstoff abbauenden Staaten die Konsultation lokaler Bevölkerungen vor der Vergabe von extraktiven Lizenzen vor, meist auf dem Wege sogenannter „*environmental and social impact assessments*“ (deutsch: Umweltverträglichkeitsprüfungen). Während der normative Gehalt dieses Instruments theoretisch also verhindern soll, dass Rohstoffabbau gegen den Willen der lokalen Bevölkerung überhaupt begonnen werden kann, bleibt seine faktische Implementierung häufig weiter hinter diesem Anspruch zurück. Wenn es überhaupt zu Konsultationen kommt, wird der lokalen Bevölkerung in der Regel kein Vetorecht zuerkannt, sondern ihre Meinung wird lediglich gehört, nicht aber ihr Wille durchgesetzt. Und in vielen Staaten gilt selbst dieses schwache Recht nur für als indigene anerkannte Bevölkerungs-teile und nicht für andere Betroffene (Schilling-Vacaflor/Flemmer 2013).

Ein weiteres, normativ eher auf ex ante Verhinderung von Konflikten angelegtes Instrument sind die in einigen Rohstoffabbauländern geltenden Umverteilungsinstrumente, mit denen die staatlichen Rohstoffeinnahmen direkt an unterschiedliche bedürftige Bevölkerungsgruppen verteilt werden, statt nur in den nationalen Gesamthaushalt einzufließen. Umverteilung kann dabei unterschiedliche Formen annehmen, die am weitesten verbreitete ist die regionale Variante, deren Ziel es ist, auf gesamtstaatlicher Ebene erhobene Steuern und Abgaben in die Regionen zurückzuleiten, in denen die Rohstoffe abgebaut und die Steuern und Abgaben somit erwirtschaftet werden (Brosio/Jan Singh 2014). Ebenfalls in den Bereich dieser Instrumente fallen jedoch auch solche Maßnahmen, die darauf zielen, die Bevölkerung noch wesentlich unmittelbarer an den Rohstoffeinnahmen partizipieren zu lassen. Ein weit verbreitetes Instrument in Öl-exportierenden Entwicklungsländern ist beispielsweise die Subventionierung des Ölpreises durch die staatlichen Einnahmen aus der Förderung. Weniger weit verbreitet, aber in der internationalen *policy-community* stark diskutiert, ist auch das Instrument „direkter Verteilung“ (*direct distribution*), bei dem ein kleiner Teil der staatlichen Rohstoffeinnahmen direkt als Finanztransfer an die Bevölkerung des Abbaulandes weiter gereicht wird (Gupta et al. 2014).

Ein weniger auf fallübergreifende Regulierung und stärker auf fallspezifische Aus-handlung zielendes Instrument sind sogenannte „*community development plans*“ (CDP),

die in Bergbauregionen häufig direkt zwischen dem jeweiligen Unternehmen und der lokalen Bevölkerung ausgehandelt und abgeschlossen werden. Auch sie dienen dem Ziel, die Bevölkerung an den Gewinnen des Rohstoffabbaus partizipieren zu lassen. Während sie unterschiedliche Formen annehmen können, wird im Rahmen solcher CDP häufig eine finanzielle Summe vereinbart, die das Unternehmen den lokalen Gemeinschaften zu Gute kommen lässt und die in der Regel zur Förderung lokaler Projekte, über die ein gemeinschaftlich besetztes Gremium entscheidet, eingesetzt wird.

Ein weiteres transnationales, also von nicht-staatlichen Akteuren in internationaler Zusammenarbeit entwickeltes Instrument, sind die sogenannten *Voluntary Principles on Business and Human Rights*. Diese sind ein Katalog von Regeln, den Unternehmen beachten sollen, wenn sie zum Schutz ihrer Operationen mit öffentlichen oder privaten Sicherheitskräften zusammenarbeiten. Dieses Instrument bezieht sich wie viele der oben genannten nicht explizit bzw. ausschließlich auf den Rohstoffsektor, jedoch ist es für diesen von besonderer Relevanz, gerade weil es hier so häufig zu Konflikten und gewaltsamen Zusammenstößen mit der lokalen Bevölkerung kommt. Letztere eskalieren häufig dann, wenn Sicherheitskräfte involviert werden, deren primäres Ziel nicht selten der Schutz der Investitionen, mehr denn der Schutz der Bürger ist. Besonders viele der freiwilligen Mitglieder der *Voluntary Principles* sind daher Rohstoffunternehmen (Simons 2014: 122).

Alle diese Instrumente haben wichtige Beiträge zu einer verbesserten Governance natürlicher Ressourcen geleistet, wenn sie auch sicher nicht alle bestehenden Probleme lösen konnten. Vor allem sind die hier bislang genannten Instrumente allesamt solche, die – häufig per Regulierung – Konflikte ex ante verhindern wollen, in dem sie häufig vorkommende Konfliktursachen zu bearbeiten versuchen, wie eben beispielsweise die als ungerecht empfundene Verteilung von Gewinnen aus dem Rohstoffabbau, etc. Klar ist jedoch, dass sich das Auftreten von Konflikten – selbst im Falle perfekt umgesetzter Governance-Mechanismen – nicht verhindern lassen wird. Im Folgenden soll deshalb – anhand des peruanischen Beispiels – ein Instrument genauer untersucht werden, das sich eher auf die ex post Konfliktbearbeitung richtet, also da zum Einsatz kommt, wo Konflikte bereits ausgebrochen sind. Zunächst soll aber erläutert werden, dass und warum sich diese Thematik besonders im peruanischen Kontext zur Analyse anbietet.

4. Bergbau und Bergbaukonflikte in Peru

Bergbau ist einer der wichtigsten Wirtschaftsfaktoren Perus. In den Jahren 2005 bis 2011 lag der Beitrag des Bergbausektors zum Bruttoinlandsprodukt zwar nur bei 5 bis 7 Prozent, der Anteil an den Exporterlösen lag jedoch bei 50 bis 60 Prozent¹ und der Anteil am Steueraufkommen lag 2013 immerhin bei 14 Prozent (CopperAccion 2013: 10).

1 www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/ (2.6.2015).

Richtet man den Fokus auf die Konflikthaftigkeit des Rohstoffabbaus, sind diese makroökonomischen Daten jedoch weniger zentral als die rein räumliche Ausdehnung/Ausbreitung des Bergbaus in Peru. Genau lässt sich nicht beziffern, wie viele extraktive Projekte in Peru derzeit aktiv bzw. in Vorbereitung sind, insbesondere dann nicht mehr, wenn man neben den großen industriellen auch die unzähligen Klein- und Kleinstbergbauprojekte hinzurechnet, die beispielsweise in der Region Madre de Dios zu Tausenden entstehen, seit die Goldpreise immer weiter steigen. Bleibt man allein beim industriellen Großbergbau, um den es in diesem Report in erster Linie gehen soll, so lässt sich eigentlich nur sagen: Es sind enorm viele. Eine Landkarte des Bergbaus in Peru, die das Bergbauministerium herausgibt, zählt insgesamt 469 Projekte, die sich bereits in Produktion befinden sowie 326 in der Phase der Exploration². Sie gibt außerdem an, dass 15% der geografischen Fläche Perus für Bergbau konzessioniert sind – wobei Konzessionen in aller Regel großflächiger sind als der eigentliche Abbau.

Die peruanischen Bergbaukonflikte haben unter anderem deshalb eine gewisse traurige Berühmtheit erlangt, weil sie so gut dokumentiert sind: Die nationale Menschenrechtsstelle, die Defensoría del Pueblo, erhebt und publiziert monatlich Daten und Zahlen zu den sozialen Konflikten des Landes. Ein sozialer Konflikt wird von der Defensoría breit definiert als „komplexer Prozess, in dem Teile von Gesellschaft, Staat und/oder Unternehmen einen Widerstreit zwischen ihren jeweiligen Positionen, Interessen, Zielen, Werten, ihrem Glauben oder ihren Bedürfnissen wahrnehmen, der zum Ausbruch von Gewalt führen könnte“³. Innerhalb dieser breiten Definition unterscheidet die Defensoría zwischen latenten und aktiven Konflikten und zwischen Konflikten mit unterschiedlichen substantiellen Ursachen. Hierbei macht die Gruppe der „Umwelt- und Sozialkonflikte“ den mit Abstand größten Anteil der Statistik aus. Innerhalb dieser Gruppe wiederum dominieren die Bergbaukonflikte. Im November 2014 beispielsweise waren von 165 sozialen Konflikten insgesamt 138 der Kategorie „Umwelt- und Sozialkonflikte“ zugeordnet, wovon wiederum 98 auf den Bereich Bergbaukonflikte sowie 19 auf den Öl- und Gassektor entfielen.

Unter den Umwelt- und Sozialkonflikten im Bergbaubereich lassen sich einige sehr typische, weil häufig wiederkehrende Konfliktlinien ausmachen, die teilweise eng mit der peruanischen Geographie, vor allem jedoch mit der Politik und Geschichte des Landes verknüpft sind: Der weitaus größte Teil des Mineralienabbaus in Peru findet entlang der Anden statt, oft in Höhen ab 4000m, in denen zwar nur sehr wenige Menschen leben, die jedoch seit jeher zu den marginalisiertesten Bevölkerungsteilen des Landes zählen. Bergbaukonzerne argumentieren in Peru häufig, dass sie in derartigen Höhenlagen kein fruchtbares, sondern nur sehr unwirtliches Land in Anspruch nehmen, für die lokale Bevölkerung ist die dort betriebene Weidewirtschaft jedoch häufig zentral sowohl für ihren Lebensunterhalt als auch für ihre kulturelle Identität (Carreno 2008).

2 <http://bit.ly/1HBH90t> (2.6.2015).

3 www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/glosario.php?pag=2 (2.6.2015).

Neben dem Aspekt der Landnahme durch den Bergbausektor ist vor allem auch Wasser ein sehr häufiger Konfliktgegenstand im peruanischen Bergbaukontext. Peru als Ganzes ist nicht wasserarm, weite Gebiete des Landes sind es aber durchaus, so vor allem der gesamte Küstenstreifen entlang des Pazifiks sowie der südliche Teil des Landes. Gleichzeitig ist die Andenregion relativ reich an Wasser – dessen größter Teil jedoch an den Osthängen abfließt, während der weitaus größte Teil der peruanischen Bevölkerung auf der Westseite der Anden lebt. Bergbau, sei es nach Kupfer oder nach Gold, ist eine äußerst wassernutzungsintensive Industrie und in vielen Bergbauregionen erzeugt der Bergbau massiven Druck auf die Wasserverteilung und den Zugang zu Wasser. Das betrifft vor allem die Kleinbauern, die dringend darauf angewiesen sind.

Ein weiterer häufig auftretender Konfliktgegenstand ist die Umweltverschmutzung, die Bergbau, insbesondere Goldbergbau, bei dem hochgiftige Chemikalien eingesetzt werden, regelmäßig verursacht. Neben objektiv messbaren Kontaminationen spielen hier aber häufig auch Perzeptionen eine wichtige Rolle und es wird nicht selten darüber gestritten, wessen „Daten“ die valideren sind: Die offiziellen Messwerte, die meist staatliche Behörden erheben, oder beispielsweise das Verhalten des Viehs, das von bestimmten Weiden nicht mehr fressen oder aus bestimmten Gewässern nicht mehr trinken will.

Ein weiterer sehr häufiger Konfliktgegenstand im peruanischen Kontext ist die Verteilung des Wohlstandes, der im Bergbau geschaffen wird. Bergbau wird in Peru in der Regel entlang der Andenkette betrieben, wo fast ausschließlich ‚campesinos‘, also indigene Kleinbauern in extrem verarmten Regionen leben. Am Einkommensniveau einzelner Haushalte ändert die Existenz so großer und für den globalen Markt produzierender Minen selten etwas – aufgrund des Enklaven-Charakters des Sektors sowie aufgrund seiner begrenzten Arbeitsplatzschaffung. Die Menschen bleiben also arm, sehen aber gleichzeitig wie „ihre“ Ressourcen abtransportiert werden und andere damit sehr gute Einnahmen machen. Dies übersetzt sich häufig in ein tief empfundenes Gefühl von Ungerechtigkeit, das die Menschen veranlasst, vor allem finanzielle Forderungen an die Bergbauunternehmen zu stellen. Aus wissenschaftlicher Perspektive ist dabei beispielsweise sehr interessant zu sehen, dass unter dem Begriff „*responsabilidad social*“ (soziale Verantwortung) von Unternehmen in Peru in aller Regel ausschließlich ein finanzieller Betrag verstanden wird und nicht – wie anderswo auf der Welt – ein umfassender Anspruch an ökonomisch, ökologisch und sozial angemessenes Unternehmensverhalten.

Die konkreten Erscheinungsformen aller dieser Konflikte variieren. Sehr häufig sind jedoch öffentliche Proteste, Blockaden von Zufahrtsstraßen zu den jeweiligen Minen oder von anderen zentralen Verkehrsadern sowie gelegentliche Versuche gewaltsamer Stürmungen oder Angriffe auf die Operationen der involvierten Unternehmen. Der peruanische Staat reagiert meist mit der Entsendung seiner Sicherheitskräfte und allzu oft kommt es in der Folge zu Ausbrüchen massiver Gewalt zwischen Protestierenden und den öffentlichen oder auch privaten Sicherheitskräften, die das Eigentum der Bergbauunternehmen zu schützen suchen und damit die Wut der Bergbaueegner noch zusätzlich anheizen.

Der Bergbaukonflikt, der in und außerhalb Perus am bekanntesten geworden ist, ist vermutlich der um die geplante Conga Goldmine in der nördlichen Region Cajamarca. Conga ist ein zweites riesiges Minenprojekt des US-Unternehmens Newmont, das in

unmittelbarer Nachbarschaft bereits die Yanacocha Mine betreibt. Letztere gilt als zweitgrößte Goldmine der Welt. Yanacocha selbst ist ein bei der lokalen Bevölkerung höchst umstrittenes Projekt, immer wieder kommt es zu Großprotesten gegen die Mine. Durch ebensolche wurde beispielsweise 2004 eine geplante Expansion auf den Cerro Qulish, einen Berg, der einerseits entscheidend für die Wasserversorgung der Region ist, und andererseits auch spirituellen Wert für die Bevölkerung besitzt, verhindert. Auch als Newmont mit den Vorbereitungen für die Conga Mine begann, formierte sich schnell starker Widerstand, den vor allem der Regionalpräsident von Cajamarca, Gregorio Santos, unterstützt. Entscheidender Streitpunkt ist, dass zum Bau der Mine vier natürliche Lagunen trocken gelegt werden müssten, wogegen die lokale Bevölkerung der stark landwirtschaftlich geprägten Region massiv protestiert. Die Frage, ob es die Conga Mine geben wird oder nicht, avancierte 2011 zu einem der zentralen Themen im Präsidentschaftswahlkampf, in dem vor allem Ollanta Humala mit dem Slogan „*Conga no va*“ (Conga geht nicht) für sich warb. Nach seiner Wahl schien sich Humala an dieses Versprechen jedoch nicht mehr halten zu wollen und dieser empfundene Verrat trug entscheidend zur Eskalation der Proteste bei. Wenige Tage nachdem Humala seine Unterstützung für Conga bekanntgab, begann im November 2011 ein erster unbefristeter Streik, der nicht nur die wirtschaftlich wichtige Region Cajamarca weitgehend lahmlegte, sondern zum landesweiten Politikum wurde. Im Verlauf dieses Streiks wurde u.a. der Notstand für vier Provinzen Cajamarcas verhängt und nach mehreren erfolglosen Vermittlungsversuchen mussten der Premierminister und weite Teile des Kabinetts zurücktreten. Nach vorübergehender Beruhigung kochte der Konflikt im Mai 2012 erneut hoch, es kam zu massiven Protesten und Zusammenstößen mit der Polizei bei denen fünf Menschen zu Tode kamen. Der Ausnahmezustand wurde erneut verhängt, das Projekt ruhte zwar vorübergehend, wird aber inzwischen weiter verfolgt, weshalb Cajamarca weiterhin von regelmäßigen Protest- und Gewaltwellen erschüttert wird.

Der tragischste Konflikt im extraktiven Sektor, den Peru bislang erlebt hat, war wohl das sogenannte „Baguazo“. Anlass war in diesem Fall kein konkretes extraktives Projekt, sondern vielmehr eine Reihe von Gesetzesänderungen, die Präsident Garcia zur Umsetzung des Freihandelsabkommens mit den USA vorgeschlagen hatte und die der extraktiven Industrie erleichterten Zugang zum Amazonasgebiet ermöglichen sollten. Gegen dieses Gesetespaket formierte sich im Juni 2009 massiver Widerstand von indigenen Gemeinschaften und es kam mehrmals zu Straßenblockaden in der Region um Bagua, mitten im peruanischen Amazonasgebiet. Nachdem Präsident Garcia entschieden hatte, zusätzlich zur Polizei auch das Militär in Bagua einzusetzen, kam es zu zwei Tagen blutiger Kämpfe, an deren Ende 32 Polizisten und 41 Indigene den Tod fanden.

5. Multistakeholder-Dialog als Antwort

Die Gewalt in Bagua, der Konflikt um Conga und eine Reihe weiterer ähnlicher Konflikte im extraktiven Sektor waren der Anstoß für einen Prozess von Institutionenbildung, mit dem die peruanische Regierung, insbesondere das Bergbau- und Energieministerium (MINEM) sowie das Ministerium des Premierministers zu reagieren versuchten: Bereits im Jahr 2010 wurde ein „Büro für die Bearbeitung sozialer Konflikte“ (Oficina de Gestión

de Conflictos Sociales) im MINEM eingerichtet und ergänzt durch Sondereinheiten für soziale Konflikte in einer Reihe weiterer Ministerien (ONDS 2013: 11). Ziel war es, eine aktive Beteiligung staatlicher Institutionen in der Bearbeitung von Bergbaukonflikten, insbesondere durch Unterstützung formalisierter Dialogprozesse, zu erreichen und so möglichst friedliche Wege der Konfliktbearbeitung zu beschreiten. So genannte „*Mesa de Diálogo*“ (wörtlich „Dialogtische“), oder Runde Tische, wurden zum bevorzugten Instrument der Regierung im Umgang mit sozialen Konflikten im Bergbaubereich (Scurrah 2013: 13-4). Runde Tische haben in Peru grundsätzlich eine lange Tradition in verschiedenen Sektoren, auch im extraktiven Sektor gab es bereits viel beachtete Präzedenzfälle, so beispielsweise den Dialogprozess um die Tintaya-Mine in der Region Cusco, der in den Jahren 2003/2004 mit maßgeblicher Unterstützung von Oxfam International durchgeführt wurde (Echave et al. 2009; Aroca 2008). Oder auch der erste Runde Tisch im Yanacocha-Konflikt, der zwischen 2001 und 2005 den Konflikt zu bearbeiten suchte, hinter dem der Compliance Advisor Ombudsman, die Konfliktbearbeitungsinstitution der Weltbanktochter International Finance Corporation, stand (Lingan 2008). Im Unterschied zu diesen vereinzelt Runden Tischen wuchsen Prozesse dieses Formats etwa seit dem Jahr 2010 wie Pilze aus dem Boden. In unterschiedlichen Formaten wurden sie überall dort eingerichtet, wo es zu Protesten kam, in der Regel als Multistakeholder-Prozesse, d.h. unter Beteiligung des jeweils betroffenen extraktiven Unternehmens, der lokalen Zivilbevölkerung sowie staatlicher Akteure auf verschiedenen Verwaltungsebenen. Viele, aber nicht alle dieser Tische wurden formal-rechtlich durch eine Resolution des Premierministers eingerichtet. Im Jahr 2012, auf dem Höhepunkt des Conga-Konflikts, wurde das Profil dieser Politikbemühungen deutlich erhöht, indem im Premierministerium das sogenannte nationale Büro für Dialog und Nachhaltigkeit eingerichtet und mit dem expliziten Mandat ausgestattet wurde, die sozialen Konflikte des Landes durch Förderung von Dialog zu bearbeiten. Laut seiner eigenen Statistik war das ONDS im Januar 2015 an 56 solcher Runder Tische beteiligt (ONDS 2015).

Obwohl diese Institutionalisierung der Konfliktbearbeitung angesichts der Dimension des Problems in Peru sicherlich ein wichtiger Schritt war, darf die Einrichtung des ONDS nicht unkritisch gesehen werden: Zu den Zielen des Büros zählte es von Anfang an auch, vermeintliche Image-Schäden für Peru als Wirtschafts- und Investitionsstandort, insbesondere für seinen Bergbausektor, abzumildern, die aus der hohen Zahl sozialer Konflikte entstehen konnten, die die Defensoría del Pueblo Monat für Monat dokumentierte. Die ebenfalls monatlich erscheinende Konfliktstatistik des ONDS weist denn auch deutlich niedrigere Zahlen aus als die Defensoría, was unter anderem den unterschiedlichen zugrunde liegenden Konfliktdefinitionen geschuldet ist. Trotz dieser eher zweifelhaften Agenda darf jedoch nicht unterschätzt werden, wie wichtig die Institutionalisierung der Dialogpolitik in Form des ONDS für die Konflikterarbeitung in Peru ist. Denn trotz ihrer immensen Bedeutung in anderen Bereichen hat die Defensoría nach wie vor kein Mandat, um sich mit Konflikten zwischen Bevölkerung und Unternehmen zu befassen, da sie ausschließlich zum „Monitoring“ der staatlichen Institutionen befähigt ist. In diesem Sinne fielen die unzähligen, von der Defensoría zwar beobachteten, aber nicht bearbeiteten, Konflikte im extraktiven Sektor bis etwa 2010 in ein institutionelles Vakuum auf zentralstaatlicher Ebene.

Inwieweit diese in Peru bereits sehr weitreichende Institutionalisierung von Dialog als Streitschlichtungsinstrument tatsächlich zur effektiven Konfliktbearbeitung beiträgt, soll nun im Folgenden anhand zweier konkreter Konflikte und der zu ihrer Bearbeitung eingesetzten Dialogprozesse eingehender unter die Lupe genommen werden. Die Beispiele wurden gewählt, weil beide Minen, um die sich der Konflikt dreht, in der Region Moquegua liegen, was eine gewisse Vergleichbarkeit erzeugt und damit Einsichten in Potenzial und Grenzen von Dialogprozessen erlaubt. Moquegua ist eine der südlichsten Regionen Perus, erstreckt sich von der Pazifikküste bis in die Anden und grenzt im Süden an Chile. Die Region ist weniger andin und weniger ländlich geprägt als die meisten Bergbauregionen Perus. Mit der Regionals Hauptstadt Moquegua und der Hafenstadt Ilo, die auch das wirtschaftliche Zentrum bildet, ist sie relativ „urban“, was sich vor allem auch im moqueguanischen „Humankapital“ widerspiegelt: Die Menschen in Moquegua verfügen über einen relativ hohen Bildungsstand und sind oft in Lohnarbeit, selten in Subsistenzlandwirtschaft tätig. Moquegua hat außerdem eine lange – und konfliktreiche – Bergbautradition, die auch für die Natur der heutigen Bergbaukonflikte prägend ist.

Beide Fallstudien – zur Southern Copper Corporation einerseits und zum Quellaveco-Projekt von AngloAmerican andererseits – sind analog aufgebaut und beginnen mit einer kurzen Darstellung des Unternehmens bzw. des konkreten Bergbauprojekts; sie erläutern dann den im Zentrum der Analyse stehenden Konflikt mit der lokalen Bevölkerung, bevor die Entstehung und Gestalt des jeweiligen Runden Tisches nachgezeichnet wird. Zu guter Letzt werden Beobachtungen zum Verlauf des Dialogprozesses sowie seine jeweiligen Ergebnisse vorgestellt, um eine abschließende Einschätzung des Streitbeilegungspotenzials vorzunehmen.

6. Der Fall Southern Copper

Die Southern Copper Corporation (SCC), als Southern Peru Copper Corporation 1952 gegründet, ist eines der ältesten bis heute in Peru tätigen Bergbauunternehmen. Sie wird derzeit zu 75% vom mexikanischen Bergbaukonzern Grupo Mexico kontrolliert und sie ist – nach Reserven beurteilt – eines der größten Kupferunternehmen der Welt. In Moquegua, das im Fokus dieses Reports steht, betreibt SCC zum einen den Kupfer-Tagebau Cuajone, der im Distrikt Torata gelegen ist und Platz 19 unter den größten Kupferminen der Welt belegte (International Copper Study Group 2014: 12). Zum anderen betreibt das Unternehmen in der Hafenstadt Ilo, dem wirtschaftlichen Zentrum der Region, eine Kupfer-Schmelze, eine Raffinerie sowie eine eigene Hafenanlage zum Verladen und Verschiffen der vorgefertigten Kupferprodukte. Die Schmelze war 2013 die dreizehnt-größte weltweit (International Copper Study Group 2014: 18). Hinzu kommt ein zweiter Tagebau, die Toquepala-Mine, in der Nachbarregion Tacna sowie die in der Nachbarregion Arequipa gelegene in Bau befindliche Mine Tia Maria, um die die Gewalt gerade eskaliert.

6.1 Der Konflikt mit Southern

Obwohl sie bislang nur in den südlichen Regionen operiert (sowie mit zwei Explorationsprojekten weiter nördlich), ist SCC peruweit notorisch bekannt. Das liegt vor allem an der langen Historie des SCC-Bergbaus. Bereits 1960 begann, nach Jahren der Vorbereitung, die Produktion in der Toquepala-Mine (Tacna) und Veredlung in Schmelze und Raffinerie von Ilo (Moquegua). Die Produktion in Cuajone (Moquegua) startete 1976. Konflikte rund um Southern bestanden von Anfang an auf unterschiedlichen Ebenen. Schon bevor die neu gegründete SCC die Lagerstätten erwarb, war deren Besitz zwischen dem Unternehmen Cerro de Pasco und der Northern Peru Mining Company umstritten. Bis heute dauert außerdem ein Grenzstreit zwischen den Regionen Tacna und Moquegua an, dessen Hintergrund die von Southern gezahlten Bergbausteuern bilden, die beide Regionen für sich beanspruchen. Trotz dieser Vielschichtigkeit der Konflikte um das Unternehmen, soll im Zentrum dieses Reports die Konfliktsituation zwischen der lokalen Bevölkerung und dem Unternehmen stehen (Waszkis 1993: 90-91). Auch dieser Konflikt ist allerdings vielschichtig und dauert zudem seit über 40 Jahren an. Er kann hier nur grob umrissen werden.

Zentrale Streitpunkte blieben im Verlauf der Jahrzehnte vor allem zwei – nämlich die Luftverschmutzung in Ilo durch die Schmelze sowie die Wasserversorgung der Minen und deren Auswirkung auf die regionale Verfügbarkeit von Wasser.

Erstens litt die Bevölkerung der Hafenstadt Ilo, in der sich Schmelze und Raffinerie befinden, seit Beginn der industriellen Operationen in ihrer Stadt unter den massiven, teilweise hochgiftigen Emissionen und Umweltauswirkungen. Dafür hat sie Southern über die Jahrzehnte immer wieder auf unterschiedlichsten Wegen angeprangert und zur Rechenschaft zu ziehen versucht. Im Zentrum dieses Teilkonflikts stand dabei vor allem der Schwefeldioxid-Ausstoß, aber auch die von SCC mitverursachte extreme Wasserknappheit sowie die Verseuchung der Strände mit Schlacken aus der Schmelze. Dass die Schmelze über Jahrzehnte hoch gewichtiges Schwefeldioxid emittierte, war vor allem ihrem frühen Baujahr geschuldet und der dadurch seit langem überholten Technologie. Während das Auffangen von 99% des emittierten Schwefeldioxids in der Kupferproduktion seit langem technologisch möglich und weit verbreiteter Standard ist, operierte die Schmelze in Ilo – wie viele andere in Lateinamerika – 35 Jahre lang ohne jegliche Emissionskontrollen, entließ also die gesamten Schwefelgase in die Umwelt. In den Jahren 1995 bis 1998 installierte Southern, auf politischen Druck seitens der Zentralregierung, einige technologische Verbesserungen, die zum Auffang von 33% der Emissionen führten. 1997 genehmigte die Regierung den Plan de Adecuación de Manejo Ambiental (PAMA), der Southern nochmals eine zehnjährige Frist zur weiteren Modernisierung der Schmelze verschaffte. Damit blieben die Emissionen weiter auf einem für die menschliche Gesundheit gefährlichen Niveau, wie die WHO nach einer Prüfmission 1997 feststellte (zitiert nach Boon et al. 2001: 219) und hatten außerdem extrem negative Auswirkungen auf den Ertrag der Landwirtschaft im Ilo-Tal.

Die Bevölkerung von Ilo hat sich über die Jahrzehnte auf unterschiedlichste Arten gegen diese Missstände zur Wehr zu setzen versucht. Um nur einige zentrale Wendepunkte dieses Kampfes zu nennen: Bereits Anfang der 1960er Jahre erwirkten die Bauern

des Ilo-Tales Kompensationszahlungen für den Ernteausschlag, die Southern seither jährlich zu leisten hatte (Scurrah 2013: 6). Ab Mitte der 1990er Jahre hatten 700 Bürger von Ilo eine Sammelklage vor einem US-Gericht (wegen der damals überwiegenden US-amerikanischen Eigentümerschaft an Southern) angestrengt, waren jedoch letztlich aus formalen Gründen – weil das Gericht sich selbst nicht für zuständig befand, in einem weitgehend peruanischen Konflikt zu intervenieren („forum non conveniens“) – abgewiesen worden. In den Jahren 2004 bis 2009 lief ein erster formeller Dialogprozess zwischen der Bevölkerung Ilos und dem Unternehmen. Dieser erreichte zwar offiziell keinerlei Ergebnisse, während seines Verlaufs, in den Jahren 2007/2008, wurde jedoch endlich die bereits 1997 im PAMA beschlossene Modernisierung der Schmelze vorgenommen, die schließlich die Schwefeldioxidemissionen massiv reduzierte. Während das Emissionsproblem inzwischen also nicht mehr akut ist⁴, sondern nach technologischem Standard als gelöst betrachtet werden kann, fordert die Zivilgesellschaft Ilos bis heute Entschädigungen für die über Jahrzehnte erfolgte Verseuchung.

Ein zweiter, eng mit diesem ersten verbundenen, Konfliktgegenstand im Southern-Fall, ist das Thema Wasser. Dabei geht es einerseits um Zugang zu ausreichendem Wasser, einer Problematik die nicht nur die Stadt Ilo, sondern vor allem auch die kleineren Gemeinden und die Landwirtschaft in unmittelbarer Nähe der Cuajone-Mine betrifft. Andererseits geht es wiederum auch um die Verschmutzung des Wassers durch Southernns Aktivitäten, und diese betrifft wiederum insbesondere die Hafenstadt Ilo. In der Region Moquegua ist, wie erwähnt, Zugang zu Wasser bereits völlig unabhängig vom Bergbau ein großes Problem aufgrund des ariden Klimas in den Ausläufern der Atacama-Wüste. Gleichzeitig lebt ein großer Teil der Bevölkerung von Landwirtschaft, insbesondere der Luzerne-Anbau sowie Viehzucht spielen eine wichtige Rolle in der Region. Da aber Kupfer-Tagebau eine enorm wasserintensive Industrie ist, war das Thema seit Beginn der Operationen Southernns explosiv. Ihm hatte sich insbesondere die im Kampf gegen Southern entstandene zivilgesellschaftliche Organisation Labor früh verschrieben. Ursprung des Problems waren in diesem Fall die sehr extensiven Wasserrechte, die Southern schon seit dem Beginn seiner Aktivitäten in der Region zuerkannt worden waren, und die das Unternehmen geschickt nochmals erweiterte als 1969, nach dem Sturz Belaundes, der Vertrag zwischen dem Unternehmen und der Regierung neu verhandelt wurde. Gemäß diesem Vertrag hatte Southern großzügigen Zugang einerseits zu den Oberflächenwassern des oberen Tambo-Laufes erhalten, andererseits aber auch exklusiven Zugang zu einer Reihe von Quellen im Umland von Ilo. Insbesondere letzterer ermöglichte dem Unternehmen einen enormen Verbrauch an Frischwasser in einer

4 In 2013 entbrannte dennoch nochmals massiver Streit um das aktuelle Emissionsniveau der Schmelze, als die Regierung plante, die Regulierung der maximal zulässigen Werte stark zu verschärfen (tatsächlich hatte der Gesetzentwurf das höchste Regulierungsniveau weltweit vorgesehen, selbst über europäischen oder japanischen Werten gelegen). SCC protestierte gegen diesen Vorschlag massiv, vor allem mit dem Argument, dass die neuen Regelungen seine hohen Investitionen in die Modernisierung 2007 zu einem völligen Verlust machen würden. Dass die Regierung den Vorschlag schließlich durch Ausnahmeregelungen entschärfte, führen viele auf Southernns Protest und vor allem seine Drohung, die Operationen in Ilo zu schließen, zurück.

Phase, in der die schnell wachsende Stadt Ilo unter massivem Mangel an sauberem Wasser litt (Scurrah 2013: 10). Darüber hinaus hatte Southern aus Kostengründen entschieden, statt seiner Nutzungsrechte am Oberflächenwasser auf eine Grundwasserader unter den Quellgebieten zweier Flüsse zuzugreifen und auch hierfür die staatliche Genehmigung erhalten. Dieser Zugang zum Grundwasser wird von vielen Beobachtern für eine ausgedehnte Dürreperiode in der Region Moquegua verantwortlich gemacht sowie für zunehmende Wüstenbildung, die die landwirtschaftliche Produktion in Teilen der Region, vor allem in der Provinz Candarave (Tacna), unmöglich machte (Scurrah 2013: 10). Die NGO Labor stritt mit Southern jahrzehntelang insbesondere um die Wasser-nutzungsrechte und ergriff 1992 die Gelegenheit, den Fall beim zweiten Internationalen Wassertribunal in Amsterdam vorzustellen. Das Tribunal verfügte zwar über keinerlei formale Ermächtigung oder gar über Durchsetzungsmöglichkeiten seiner ausschließlich symbolischen Entscheidungen. Dennoch sehen viele Beobachter in diesem Prozess gegen Southern die Ursache für erstmalige Zugeständnisse des Unternehmens, die wiederum ursächlich waren für die Aushandlung des PAMA, also des Abkommens zur Verbesserung der Umwelteinwirkungen zwischen SCC und der peruanischen Regierung, das 1997 genehmigt wurde. Obwohl dieses Abkommen entscheidend war für bspw. die Verbesserung der Schlacken und Rückstände-Entsorgung der Mine sowie der Schmelze, lies es Southernns Wasserzugangsrechte vollständig unberührt und trug damit wenig zur Beilegung des eigentlichen Konfliktes bei (Scurrah 2013: 8-11).

6.2 Dialog mit Southern

Nachdem 2009 der letzte Dialogversuch zur Lösung des Konflikts mit Southern weitgehend ohne Ergebnisse zu Ende gegangen war und von den meisten Beteiligten als gescheitert beurteilt wurde, bahnte sich im Jahr 2012 ein neuer Versuch einer Mesa de Diálogo an. Als Ursache für bzw. Anstoß zu diesem erneuten Anlauf können mehrere Faktoren gesehen werden. Von entscheidender Bedeutung war in jedem Fall die politische Initiative und starke Unterstützung durch Moqueguas Regionalregierung. Insbesondere der Regionalpräsident Martin Vizcarra, der bereits ein Jahr zuvor die Mesa mit AngloAmerican zum Quellaveco-Projekt (siehe unten) in die Wege geleitet hatte, spielte hierbei eine entscheidende Rolle. Und insbesondere die Tatsache, dass Anglo sich zu einer verhältnismäßig hohen Unterstützungszahlung an die Gemeinden verpflichtet hatte, motivierte viele Akteure, einen ähnlichen Prozess anzustrengen, in der Hoffnung auf ein ähnliches Ergebnis mit Southern.

Der konkrete Anlass für diese Ausdehnung des Dialogs in Moquegua waren dann jedoch vor allem die Entwicklungen im benachbarten Tacna: Southern hatte wenige Jahre zuvor beantragt, den Tagebau Toquepala nochmals deutlich zu vergrößern. Um die hierfür notwendigen Genehmigungen, aber auch die „*social license to operate*“, zu erhalten, wurde ein Runder Tisch eingerichtet, der eine Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und der Bevölkerung erwirken sollte und auch erwirkte. Auch in diesem Prozess wurde ein finanzieller Beitrag Southernns zur Entwicklung der Region vereinbart. Diverse Akteure in Moquegua, insbesondere die aktive Zivilgesellschaft Ilos, drängten nun darauf, dass Southern zu einem ähnlichen Abkommen auch mit Moquegua gebracht werden müsse – zumal die industriellen Anlagen in Ilo ebenfalls bereits erweitert worden

waren, allerdings ohne dass es vorher einen Dialogprozess oder einen Beitrag Southernns gegeben hätte. Dass Southern zu einem solchen finanziellen Beitrag nicht bereit war, wurde von den Teilnehmern des Runden Tisches mit Southern der Jahre 2004 bis 2009 als einer der Hauptgründe für dessen Scheitern betrachtet.⁵

6.3 Einrichtung und Gestalt des Runden Tisches

Vor diesem Hintergrund wurde im Oktober 2012 also ein weiterer Runder Tisch zum Konflikt mit Southern offiziell eingerichtet. Bei seiner zweiten Sitzung wurde ein Regelwerk (*reglamento*) verabschiedet, das den Prozess in groben Zügen strukturierte, jedoch viel Flexibilität enthielt. Die Teilnehmerschaft des Tisches, beispielsweise, wurde zunächst nur vorläufig festgelegt und blieb wie auch bei anderen vergleichbaren Dialogprozessen üblich, ein weitgehend offenes Konstrukt. Klar geregelt war jedoch, dass nur institutionelle Teilnahmeschaften möglich waren und für jede Institution jeweils nur ein Repräsentant an den Tisch entsandt und somit stimmberechtigt sein konnte. Auf diese Weise wurden im Regelwerk anfänglich 32 institutionelle Mitglieder des Plenums festgehalten, darunter u.a. sieben Ministerien und Behörden der Zentralregierung; zwei Vertreter der Regionalregierung sowie jeweils ein Vertreter mehrerer Provinzen und Distrikte Moqueguas; Vertreter lokaler Kammern und Verbände sowie fünf zivilgesellschaftliche Organisationen, die unter anderem die Bürger Ilos oder die Landwirte der Region vertraten. Weitere Mitgliedschaften konnten beantragt oder auch seitens der Vertreter des Tisches erbeten werden. Allerdings wurde bei weitem nicht jeder Antrag auf Mitgliedschaft angenommen, bereits in der zweiten Sitzung lehnte der Tisch die Inkorporierung 28 weiterer Mitglieder ab. Wie die jeweilige institutionelle Repräsentation personell auszufüllen sei, blieb jedoch den Institutionen und Assoziationen überlassen und variierte in der Regel, vor allem auf Seiten des Unternehmens, von Sitzung zu Sitzung, je nachdem wessen Expertise angemessen schien.

Ebenfalls dem üblichen Prozedere der peruanischen Runden Tische folgend, etablierte das Plenum in seiner zweiten Sitzung drei technische Sub-Kommissionen – zu hydrologischen Ressourcen, zur Umweltthematik und zum Thema nachhaltige Entwicklung – die jeweils thematisch vordefinierte Sachfragen klären und Beschlüsse für das Plenum vorbereiten sollten. Der Dialogprozess dauerte auf diese Art etwa 1,5 Jahren an, Sitzungen des Plenums fanden etwa ein bis zwei Mal pro Monat statt, in der Regel unter starker Beteiligung der Zentralregierung. Die technischen Kommissionen tagten noch weitaus öfter, oft mehrfach zwischen zwei Sitzungen des Plenums.

6.4 Beobachtungen, Ergebnisse und Einschätzungen

Anders als beim Runden Tisch mit Anglo war jedoch schon die Festlegung der Themen wie auch die Formulierung des Auftrags des Prozesses insgesamt von Anfang an

5 Gespräche mit zivilgesellschaftlichen Vertretern in Ilo, Juli 2013.

konfliktiv. Während sich die Zivilgesellschaft, vor allem aus Ilo, einig war, dass der Tisch die Festlegung von Kompensationen durch Southern zum Ziel haben müsse, bestand Southern darauf, diese Thematik vom Dialogprozess auszuklammern. Schon im Titel des Runden Tisches selbst wird deutlich, dass in diesem Stadium nur ein Kompromiss auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich war: „Dialog-Tisch zur Analyse der hydrologischen, ökologischen Problemen und der Bergbau-Problematik“ wurde als Titel festgehalten, wobei vor allem dem Unternehmen wichtig war, dass der Tisch ausschließlich ein Mandat zur Analyse, aber nicht zu weiteren Schritten hatte. Entsprechend hatte auch jede der drei technischen Sub-Kommissionen lediglich ein „Analyse-Mandat“. Auf diese Position zogen sich die Vertreter des Unternehmens auch in den Sitzungen des Tisches immer wieder zurück und mahnten vermeintliche Mandatsüberschreitungen an, vor allem wenn das Thema Kompensation oder eines allgemeineren finanziellen Beitrags des Unternehmens zur Entwicklung der Region ins Spiel gebracht wurde.

Diese Beobachtung kann denn auch exemplarisch stehen für eine Vielzahl der Probleme, die sich im Laufe des Dialogprozesses manifestierten: Das Unternehmen Southern war von Anfang an nur bedingt daran interessiert bzw. dazu bereit, überhaupt am Prozess teilzunehmen bzw. mitzuwirken. In persönlichen Gesprächen verwiesen Unternehmensvertreter dabei immer wieder darauf, dass es aus Unternehmenssicht keinen Anlass für diesen Runden Tisch gäbe, weil man eben in Moquegua – anders als beim Runden Tisch in Tacna – keinerlei über die bestehenden Operationen hinausgehenden Interessen verfolge, bspw. keinerlei Erweiterung oder neue Mine plane. Demzufolge sah Southern keine Notwendigkeit, für seine in der Tat längst bestehenden Operationen (bzw. kürzlich vollzogenen Erweiterungen) eine erhöhte Akzeptanz bei der lokalen Bevölkerung, eine *social license to operate*, zu erwirken. Alle laufenden Operationen waren rechtlich genehmigt – ein weiterer Standpunkt, auf den sich das Unternehmen im Verlauf des Dialoges immer wieder zurückzog. So beispielsweise im Rahmen der Unterkommission Umwelt, wenn deren zivilgesellschaftliche Mitglieder, insbesondere in Ilo, auf die jahrzehntelange Grenzwertüberschreitung verwiesen oder die weiterhin andauernde Verschmutzung des Strandes thematisierten: „Wir erfüllen alle rechtlichen Vorgaben“ lautete in solchen Fällen häufig die gebetsmühlenartige Antwort der Unternehmensvertreter. Mit dieser Haltung seitens Southern war nur begrenzt echter Dialog bzw. auf Verständigung gerichteter Austausch möglich, was von anderen Teilnehmern des Tisches regelmäßig moniert wurde.

Gleichzeitig ist jedoch auch festzuhalten, dass Southern nicht alleine war in seiner deutlich zur Schau gestellten Ablehnung des gesamten Prozesses. Auch einige Vertreter der Zivilgesellschaft wirkten wenig an Dialog interessiert bzw. auf das Finden von Kompromissen hin orientiert. Einige Beteiligte schienen wenig interessiert an der Lösung aktueller Fragen im Umgang und „Zusammenleben“ mit der Mine, sondern waren allein darauf fokussiert, eine gewisse Form von „Bestrafung“ oder „Vergeltung“ für deren Taten in der Vergangenheit zu erreichen. Für diese Vertreter schien der Runde Tisch in erster Linie ein Forum, um Southern öffentlich anzuprangern, nicht um mit dem Unternehmen zu verhandeln. An der jeweiligen Sachfrage orientierte Diskussionen und Lösungssuche waren mit diesen häufig hoch emotionalen Vertretern selten möglich und ihre immer wieder eingebrachten Fundamenteinwände verhinderten häufig den Abschluss von gezielten Kompromissen.

Nichtsdestotrotz, obwohl der Runde Tisch mit dieser mangelnden Dialogorientierung mehrerer wichtiger Beteiligter von Anfang an wenig aussichtsreich war, konnten einige zentrale Ergebnisse im Verlauf der Verhandlungen erzielt werden. Unter anderem wurden im Rahmen der Unterkommissionen Wasser und Umwelt sehr umfassende Studien zur aktuellen Situation der Wasserressourcen (Quantität und Qualität) sowie der Luftverschmutzung in Ilo erstellt, teilweise auf dem Wege partizipativen Umweltmonitorings, teilweise durch die zuständigen spezialisierten Behörden der Zentralregierung. Des Weiteren wurde im Rahmen der Kommission zur sozialen Verantwortung eine Reihe von Projekten im Bildungssektor vereinbart, die von der Regionalregierung gemeinsam mit dem Unternehmen unterstützt werden sollten.

Der Runde Tisch mit Southern gilt bis heute nicht als abgeschlossen, obwohl seit April 2014 nur noch ein einziges Plenartreffen stattgefunden hat. Hierfür ist insbesondere der Konflikt innerhalb der Kommission für soziale Verantwortung ursächlich. Innerhalb dieser Kommission wird über den finanziellen „Sozialbeitrag“ Southernns zur Region Moquegua verhandelt, der von Anfang an das wichtigste Ziel eines Teiles der Zivilgesellschaft war und zu dem sich Southern selbst lange Zeit überhaupt nicht verpflichten wollte. Seit Anfang 2014 liegt ein Angebot Southernns vor, das jedoch von der Zivilgesellschaft immer wieder als inakzeptabel niedrig zurückgewiesen wird.⁶ Die Verhandlungen über diesen Beitrag sind inzwischen an eine kleine geschlossene Verhandlungsdelegation ausgelagert worden, die restlichen Organe des Runden Tisches vertagten sich bis hierüber ein Kompromiss erzielt werden kann. Während zum Zeitpunkt des Schreibens noch nicht abzusehen ist, ob in dieser Frage Einigkeit erzielt werden kann, steht zu vermuten, dass auch diese Mesa nicht den großen befriedenden Befreiungsschlag im jahrzehntealten Konflikt mit Southern bringen wird, den man sich aus friedensforschender Perspektive vielleicht erhoffen, aus der lokalen Perspektive, jedoch ohnehin kaum vorstellen kann.

Ganz im Gegensatz dazu steht der im Folgenden genauer betrachtete Runde Tisch mit dem Konzern AngloAmerican, der von vielen Beobachtern für seine sehr substantiellen Verhandlungserfolge gelobt wird.

7. Der Fall Quellaveco

Quellaveco ist der Name eines ebenfalls in der Region Moquegua gelegenen Kupfer-Tagebauprojekts, für das es bereits seit Jahrzehnten Pläne gibt, das jedoch erst in jüngster Zeit erste Realisierungsschritte erfahren hat. Das Quellaveco-Vorkommen liegt nur wenige Kilometer entfernt von Southernns Cuajone-Mine. Der multinationale Konzern AngloAmerican erwarb es bereits 1992 vom damals noch existierenden staatlichen Bergbauunternehmen Minero Perú und zwar für den auch damals schon unschlagbar günstigen Preis von 12 Millionen US-Dollar. Schätzungen zufolge war das Projekt im Jahr

⁶ <http://bit.ly/1K0Evs6> (16.6.2015).

2013, als zuletzt Anteile den Besitzer wechselten, über fünf Milliarden US-Dollar wert (Scurrah 2013: 11). Die Lebensdauer der Produktion des Quellaveco-Projekts – das sich jedoch noch immer in der Planungsphase befindet – wird bei einer geplanten Produktion von 225.000t Kupfer pro Jahr auf 28 Jahre geschätzt. Derzeit halten Anglo etwa 82% und Mitsubishi etwa 18% Anteile am Projekt⁷.

7.1 Der Konflikt mit Anglo

Auf Seiten Anglos bestand viele Jahre Unklarheit darüber, ob man das Projekt tatsächlich entwickeln wolle oder nicht. Dennoch hatte sich bereits in einer sehr frühen Phase lokaler Widerstand formiert, der in engem Zusammenhang stand mit den jahrzehntealten schlechten Erfahrungen der Bewohner Moqueguas mit der Southern Copper Corporation. Ebenfalls aufgrund der Erfahrungen mit Southern kristallisierte sich als zentraler Konfliktgegenstand früh die für die Mine geplante Form der Wasserversorgung heraus. Anglo selbst schätzte den Wasserbedarf der Mine auf 700 Liter/Sekunde (Balvín Diaz 2004: 9). Der Streit hierum eskalierte, nachdem Anglo im Jahr 2000 die gesetzlich vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsstudie vorgelegt hatte und diese noch im selben Jahr genehmigt wurde. Damit war der entscheidende Genehmigungsschritt getan und prinzipiell klar, dass das Minenprojekt entwickelt werden würde. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sah vor, dass Anglo kostenfreien Zugang zu Grundwasserreserven erhalten und außerdem nur einen sehr niedrigen Preis für das genutzte Oberflächenwasser zahlen müsste. Eine im Jahr 2002 veröffentlichte Analyse der UVP kritisierte vor allem, dass das Quellaveco-Projekt auf diese Weise die Wasserknappheit der Region noch verschärfen und die Fertigstellung des Pasto Grande-Projekts behindern würde. Dieses großangelegte Bewässerungsprojekt arbeitet bereits seit Ende der 1980er Jahre darauf hin, die aride Region Moquegua mit ausreichend Wasser zu versorgen und die landwirtschaftlich nutzbare Fläche auszuweiten.

Als Anglo sich etwa im Jahr 2009 endgültig entschieden hatte, das Projekt tatsächlich zu entwickeln, beantragte das Unternehmen, in Reaktion auf die Kritik, in den Jahren 2009 und 2010 zwei Mal Änderungen seiner UVP, die die Wasserproblematik entschärfen sollten. Dennoch riss die Kritik nicht ab.

Seit die Wassernutzungspläne bekannt wurden, drohten verschiedene Organisationen immer wieder mit Protesten und Streiks gegen diese Pläne. Vor allem in einem Punkt ähnelte die Planung zu sehr den Praktiken Southernns, die der Bevölkerung Moqueguas noch immer zu schaffen machten: Um den Tagebau realisieren zu können, würde der Asana-Fluss umgeleitet werden müssen, genau wie Southern es für die Cuajone-Mine mit dem Torata-Fluss gemacht hatte⁸ (Scurrah 2013: 19).

7 www.bnamericas.com/project-profile/es/quellaveco-quellaveco (16.6.2015).

8 Gespräch mit der NGO Labor in Moquegua, Juni 2013.

Im Mai 2010 hatte sich ein Widerstandskomitee formiert und im Juni 2010 kam es erstmals zu Protesten vor dem Sitz der Regionalregierung, weil Anglo mit dem Pasto Grande-Projekt einen Kompromiss erreicht hatte, der dem Unternehmen Zugriff auf die für das Projekt vorgesehenen Wasserressourcen erlauben sollte. Auch um Southernns Wasserbedarf gerecht zu werden, hatten sich die Zeitpläne von Pasto Grande mehrfach verschoben und Southernns Zugang zum Grundwasser hatte zur Vertrocknung der Luzerne-Felder geführt (Balvín Diaz 2004; Scurrah 2013: 12). Die nationale Wasserbehörde zog die Genehmigung als Reaktion auf die Proteste zurück. Im Verlauf des Sommers 2010 versuchte Anglo zunächst über offizielle Verfahren, die Genehmigung doch noch zu erhalten bzw. begann dann, sich alternative Wege der Wasserversorgung zu sichern. Im August 2010 waren diese Versuche erfolgreich und Anglo erhielt die für die Fortsetzung des Projekts entscheidende Wasserverfügbarkeitsgenehmigung. Daraufhin kam es erneut zu massiven Protesten einer Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen, Vereinigungen von Landwirten und Wassernutzungsgemeinschaften, die alle verlangten, dass diese Genehmigung zurückgezogen werden sollte. Die Massivität dieser Proteste veranlasste die Regierung, die Genehmigung tatsächlich zurückzuziehen und versetzte damit das Unternehmen in große Alarmbereitschaft. Der Versuch, die Genehmigung durch Lobbying zurückzuerhalten, führte unter anderem Anglos CEO zu einem Besuch beim frisch gewählten Regionalpräsidenten von Moquegua, Martin Vizcarra. Dieser warb für die Idee eines Dialogprozesses, um Akzeptanz bei der Bevölkerung und darüber schließlich die Genehmigung staatlicherseits zu erlangen.⁹

7.2 Einrichtung und Gestalt des Runden Tisches

Die Wasserthematik und vor allem das Verweigern der entscheidenden Genehmigungen durch die Zentralregierung sowie das politische Geschick des neu gewählten regionalen Präsidenten, Martin Vizcarra, der bereits im Wahlkampf einen Dialogprozess mit Anglo versprochen hatte, waren also entscheidende Bedingungen für das Zustandekommen des Dialogs gewesen. Offiziell wurde der Runde Tisch im März 2011 eingerichtet. Als Initiative der Regionalregierung hatte der Prozess zunächst einen relativ informellen Charakter, zumal die Regionalregierung keinerlei Kompetenzen bei der Regulierung des Großbergbaus in Peru hat. Erst nach über einem Jahr seiner Laufzeit erhielt der Runde Tisch auch einen formal von der Zentralregierung anerkannten Status, was die Voraussetzung dafür war, verbindliche Absprachen treffen zu können.

Der Prozess war bereits von seiner ersten Sitzung an verhältnismäßig inklusiv gestaltet, eine Vielzahl von lokalen und regionalen Akteuren folgten der Einladung des Regionalpräsidenten, das betroffene Unternehmen Anglo ebenso wie auch die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen der Region, selbst die großen Bergbau-Kritiker (wie beispielsweise die lokale NGO Labor) waren vertreten. Für alle Beteiligten war die Teilnahme rein freiwilliger Natur, Anglo selbst begründet das große Interesse des Unter-

9 www.youtube.com/watch?v=vLCrktSG-o (16.6.2015).

nehmens, einen erfolgreichen Dialog durchzuführen und nach Möglichkeit einen Konsens herzustellen, vor allem damit, dass die Zentralregierung sich weigerte, die fehlenden Genehmigungen auszustellen, insbesondere die Wassernutzungsgenehmigung, solange der lokale Konflikt nicht gelöst war.¹⁰

Auch die drei großen thematischen Blöcke, mit denen sich der Runde Tisch beschäftigen würde, waren schnell identifiziert: Das Wasserproblem, allgemeine Umweltauswirkungen sowie die „soziale Verantwortung“ Anglo wurden zu den zentralen Themenblöcken, zu denen sich technische Unter-Arbeitsgruppen gründeten, in denen die vermeintlichen Sachfragen unabhängig von den politischen Verhandlungen im Plenum erörtert und für das Plenum vorbereitet werden sollten. Dieses Vorgehen gehörte zum relativ etablierten Prozedere Runder Tische in Peru. Der Runde Tisch Quellaveco traf sich insgesamt 20 Mal im Plenum und es fanden über 50 Treffen der Unterkommissionen statt, bis er im Juli 2012 als offiziell abgeschlossen erklärt wurde. Bestimmte, im Verlauf des Runden Tisches etablierte Prozesse, insbesondere das partizipative Umweltmonitoring, laufen jedoch bis heute fort.

7.3 Beobachtungen, Ergebnisse und Einschätzungen

Der Dialogprozess um Quellaveco ist insbesondere für seine substantiellen Ergebnisse berühmt geworden, die im Folgenden in aller Kürze erläutert werden sollen: Wie erwähnt, war der vermutlich entscheidende Streitpunkt um Quellaveco die Frage der Wassernutzung. Anglo hatte schon vor Etablierung des Runden Tisches mehrfach Änderungen an seiner Wassernutzungsplanung vorgeschlagen, mit denen es die Akzeptanz der Bevölkerung zu erhöhen hoffte. Wasserverbrauch und -nutzung sind im Kupfertagebau sehr erhebliche Kostenfaktoren, weshalb im Konfliktfall nur selten für beide Seiten akzeptable Kompromisslösungen gefunden werden, zumal die auf Kostenkontrolle bedachten Bergbauunternehmen selten zu größeren Zugeständnissen in ihrer Wassernutzungsplanung bereit sind. Im Falle Quellavecos erreichte der Runde Tisch jedoch eine massive Umgestaltung der vorgesehenen Wassernutzung und die überwiegende Mehrheit der 26 Kompromisse, zu denen sich Anglo am Ende des Runden Tisches verpflichtete, betrafen das Thema Wasser. Entscheidende Punkte waren, dass Anglo sich verpflichtete, weder auf das Wasser des Pasto Grande-Projekts noch wie vorgesehen auf den Chilote-Fluss zuzugreifen, um der landwirtschaftlichen Nutzung dieser Gewässer den Vorrang zu geben. Stattdessen würde Anglo auf weiter entfernt liegende und wegen ihrer Kontamination ohnehin nicht für die Landwirtschaft geeignete Flussläufe zurückgreifen. Vor allem würde das Unternehmen den Asana-Fluss, in dessen Bett der Tagebau liegen würde, durch einen Tunnel umleiten, so dass er von Kontamination durch die Mine geschützt sein würde. Außerdem würde der Fluss am Ende der Minenlebensdauer in sein ursprüngliches Bett zurückgelegt werden. Vor allem letzterer Punkt galt als ein

10 www.youtube.com/watch?v=vLCrktPSG-o (16.6.2015).

entscheidender Sieg des Dialogprozesses. Dass er tatsächlich umgesetzt werden wird – in mehr als 30 Jahren – wurde jedoch von kritischen Beobachtern stark angezweifelt.¹¹

Als zweiter zentraler Erfolg des Runden Tisches gilt der für peruanische Verhältnisse ungewöhnlich hohe „Sozialbeitrag“, zu dessen Zahlung sich Anglo verpflichtete. Über die Laufzeit der Mine würde Anglo insgesamt eine Milliarde peruanische Soles (ungefähr 300 Millionen Euro) an die Region Moquegua zahlen, wobei der Beitrag zum einen aus 20% der ohnehin an den peruanischen Staat zu zahlenden Lizenzgebühren, zum anderen aber auch aus einem vollständig freiwilligen Beitrag Anglos bestehen sollte. Teile des Beitrags sollten für die vom Runden Tisch bereits beschlossenen Projekte und Maßnahmen ausgegeben werden, andere Teile würden in einen regionalen Entwicklungsfonds gespeist, über dessen Verausgabung ein partizipatives Gremium entscheiden sollte. Dieses Gremium arbeitet auch nach der Beendigung des Runden Tisches weiter.

Vor dem Hintergrund dieser Verhandlungsergebnisse wird der Runde Tisch zum Quellaveco-Projekt häufig als Paradebeispiel einer veränderten Kultur nicht nur im peruanischen, sondern auch im globalen Bergbausektor gesehen. Trotz seiner durchaus beachtlichen Erfolg, sollte jedoch nicht übersehen werden, dass auch dieser Runde Tisch es nicht geschafft hat, einen Interessenausgleich zwischen allen betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen und längst nicht alle Aspekte des Konfliktes befrieden konnte:

Problematisch war von Anfang an, und bis zum Ende des Dialogprozesses, das Verhältnis zu kommunalen und zivilgesellschaftlichen Vertretern aus dem Distrikt Torata, in dem sich Southernns Cuajone-Mine befindet und Quellaveco befinden wird. Auch die in Torata gelegene Großgemeinde Tumilaca, Pocata, Coscore und Tala, die mit Southern bis heute über ihre an Cuajone verlorenen Landrechte streitet, gehörte zu den Gegnern des Dialogprozesses. Im November 2011 kam eine informell von der Lokalregierung im Distrikt Torata durchgeführte Umfrage zu dem Ergebnis, dass 80% der Distrikt-Bevölkerung das Quellaveco-Projekt ablehnen. Vertreter aus Torata weigerten sich denn auch die längste Zeit, offizielle Teilnehmer des Dialogprozesses zu werden, wohnten jedoch immer wieder den Sitzungen bei (Scurrah 2013: 14). Erst nachdem der Runde Tisch einen formal-rechtlichen Status durch die Zentralregierung verliehen bekommen hatte, versuchten zivilgesellschaftliche Vertreter Toratas, alle bisherigen Vereinbarungen für nichtig erklären zu lassen. Dieser Versuch scheiterte zwar, macht jedoch deutlich, dass bei aller positiver Evaluation des Tisches, auch dieser nicht in der Lage gewesen war, die kategorischen Gegner weiteren Bergbaus in der Region zu integrieren. Während einerseits sicherlich argumentiert werden kann, dass diese kategorischen Gegner in Moquegua eine Minderheit darstellen, gehörten sie aber eben zur am unmittelbarsten von der geplanten Mine betroffenen Minderheit, was die Grenzen eines solchen dialogischen Ansatzes sehr deutlich aufzeigt. Für viele Bewohner Toratas ist der

11 Gespräch mit der NGO Labor in Moquegua, Juni 2013.

Quellaveco-Dialog daher das Gegenteil eines Vorzeige-Prozesses, sondern eher ein Paradebeispiel für die Exklusion der am stärksten betroffenen Bevölkerungsteile.¹²

Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Runde Tisch zu Quellaveco auf der regionalen Ebene Moqueguas Erstaunliches geleistet hat. Insbesondere wenn man bedenkt, wie misstrauisch die Menschen dieser Region, aufgrund der Erfahrungen mit Southern, dem Bergbau gegenüber sind. Viele zivilgesellschaftliche Vertreter betonen denn auch regelmäßig, dass sich gerade im Vergleich zwischen Anglo und Southern zeigt, wie schlecht die Praktiken Southern sind und der Umgang des Unternehmens mit den betroffenen Anwohnern ist.¹³ In den noch immer andauernden Sitzungen des Umweltmonitoring-Komitees sowie des Sozialkomitees des Runden Tisches, denen die Autorin beiwohnen konnte, war in der Tat augenfällig, in welcher positiv kollaborativer Stimmung Vertreter Anglos sowie der lokalen Bevölkerung zusammenarbeiten. Wie sehr die Bevölkerung Moqueguas seit dem Runden Tisch hinter dem Quellaveco-Projekt steht, wird vor allem auch in der jüngsten Geschichte des Projektes deutlich:

Unmittelbar nach Ende des Runden Tisches, in den Jahren 2012 und 2013, trieb Anglo die Projektentwicklung in hohem Tempo voran, die Produktion hätte plangemäß 2016 beginnen sollen. Seit Ende 2013 ist die Entwicklung jedoch, aufgrund der gefallen Rohstoff- und insbesondere Kupferpreise, sehr ins Stocken gekommen. Immer wieder gab es Spekulationen, Anglo könne sich aufgrund finanzieller Engpässe vollständig von dem Projekt trennen (wie im Dezember 2014 mit einem weiteren Kupfer-Vorkommen im Norden Perus geschehen). Das Quellaveco-Vorkommen liegt ganz in der Nähe der Cuajone-Mine der Southern Copper Corporation und die SCC betont immer wieder ihr Interesse, in das Projekt einzusteigen. Sie hat bereits mehrfach mit Anglo verhandelt, bislang jedoch erfolglos. Die endgültige Entscheidung über das Schicksal von Quellaveco steht nach wie vor aus, zuletzt waren Nachrichten von Seiten Anglos jedoch wieder zuversichtlicher. Das Unternehmen hat eine neue Machbarkeitsstudie für das Projekt begonnen, in der die Möglichkeit geprüft wird, von Anfang an eine höhere Produktion von etwa 280.000t pro Jahr anzustreben. Die Bevölkerung und Regionalregierung Moqueguas betonten während der gesamten Phase des Stockens immer wieder, dass sie voll und ganz hinter dem Projekt stehen und es für die Region von äußerster Wichtigkeit wäre.

12 Gespräch mit Vertretern der Gemeinde Torata, Juli 2013.

13 Gespräche mit Vertretern der Zivilgesellschaft von Ilo sowie mit Behördenvertretern Moqueguas, Juni und Juli 2013. Auch an dieser Stelle bleibt jedoch zu bedenken, dass die Bewohner Ilos, die besonders zufrieden mit den Verhandlungen mit Anglo zu sein scheinen, einerseits von den Operationen Southern am unmittelbarsten betroffen sind – durch Schmelze und Raffinerie – andererseits jedoch am weitesten entfernt leben vom geplanten Tagebau Quellaveco.

8. Potenzial und Grenzen von Dialog als Konfliktlösungsinstrument

Die beiden Konflikte und Dialogprozesse um die Minen der Unternehmen Southern und AngloAmerican sind nicht ohne weiteres vergleichbar. Der entscheidendste Unterschied ist wohl, dass der Bergbau Southern's einerseits eine ungewöhnlich lange Geschichte in der Region Moquegua hat und Anglo, andererseits, noch keine produzierende Mine in der Region betreibt. Letztlich bedeutet dieses Szenario, dass den sehr realen und teilweise massiven negativen Auswirkungen der Operationen Southern's bislang nur hypothetische künftige Auswirkungen der Operationen Anglo's gegenüberstehen. Dass die Beziehungen zwischen Southern und der Bevölkerung Moqueguas erheblich schwieriger und angespannter sind als die zwischen Anglo und der Bevölkerung, muss demnach in keiner Weise verwundern, und dass sich diese Beziehungen auf das Potenzial der jeweiligen Dialogprozesse auswirkt, ist auch kaum überraschend. Dies im Hinterkopf behaltend, lassen sich aus der Gegenüberstellung beider Fälle dennoch einige Vermutungen darüber ableiten, wo Potenzial und Grenzen von Multistakeholder-Dialogen in Ressourcenkonflikten liegen. Drei solcher Schlussfolgerungen möchte ich insbesondere ziehen, und zwar zur Rolle des Staates, zur Rolle des beteiligten Unternehmens sowie zum Faktor Historie bzw. „Vermächtnis“:

Im Vergleich beider Runder Tische wird schnell augenscheinlich, dass eine starke staatliche Rolle entscheidend ist, wenn Dialogprozesse echte konfliktentschärfende Ergebnisse liefern sollen: Die Bereitschaft Anglo's, an einem Dialogprozess mit der lokalen Bevölkerung mitzuwirken, war keine Selbstverständlichkeit. Entscheidend war, dass die peruanische Regierung – in einem für sie eher ungewöhnlichen Vorgehen – durch den Entzug der Wasserverfügbarkeitsgenehmigung Anglo unter Zugzwang gesetzt und damit in gewisser Weise das große Machtungleichgewicht, das den Dialog zwischen multinationalen Unternehmen und lokalen Bevölkerungen normalerweise überschattet, ausgeglichen hatte. Dieser externe Anstoß ist für das Zustandekommen des Dialogs letztlich entscheidend gewesen, konzediert auch Anglo selbst.¹⁴ Für den Erfolg des Runden Tisches war allerdings die Rolle, die staatliche Akteure im Verlauf des Prozesses spielten, weniger entscheidend. Zentral war vielmehr, dass Anglo – nachdem es sich zur Teilnahme am Dialog entschieden hatte – diesen auch tatsächlich zum Erfolg führen wollte und daher äußerst kooperationsorientiert und kompromissbereit in ihm agierte. Der Runde Tisch zu Quellaveco kam daher auch weitestgehend ohne Unterstützung durch die Zentralregierung aus. Die Regionalregierung wiederum beteiligte sich zwar intensiv am Dialog, hatte allerdings keine formalen Kompetenzen, mit denen sie nennenswert auf Anglo hätte einwirken können, da die Regulierung des industriellen Großbergbaus ihr nicht obliegt. Einmal angestoßen können Multistakeholder-Dialoge also auch ohne staatliches, regulatorisches Eingreifen Wirkung entfalten, das im Sinne aller Konfliktparteien ist. Im Gegensatz zum Runde Tisch zu Quellaveco erfährt der Runde Tisch zum Southern Fall

14 www.youtube.com/watch?v=vLCrktSG-o (16.6.2015).

durchaus starke Unterstützung der peruanischen Regierung, er erreicht aber dennoch wenig – was weitgehend auf die mangelnde Kompromiss- und Dialogbereitschaft des Unternehmens zurückzuführen scheint.

Hierin liegt also ein zweites Ergebnis der vergleichenden Beobachtung: Neben einer aktiv Anreize setzenden Rolle des Staates, ist gerade auch eine grundsätzliche Dialogorientierung des beteiligten Unternehmens zentral, die der Staat allerdings nicht erzwingen kann. Der deutliche Unterschied im Verhalten zwischen Anglo und Southern während des laufenden Dialogs lässt sich nämlich nicht durch die Einwirkung der Regierung auf die Unternehmen erklären, im Gegenteil. Letztlich ist die peruanische Zentralregierung stärker in den Runden Tisch mit Southern involviert als sie je in den mit Anglo involviert war, dennoch war Anglos Verhalten deutlich stärker dialog- und ausgleichsorientiert als das von Southern. Anglo wollte den Konflikt auf dem Wege des Dialogs lösen. Southern hingegen schien dem Dialog wenig Bedeutung beizumessen und sich stattdessen darauf zu verlassen, dass seine seit Jahrzehnten bestehenden Beziehungen zu den peruanischen Machtzirkeln auch weiterhin genügen würden, um seine Interessen durchzusetzen, unabhängig davon wie die lokale Bevölkerung zum Unternehmen steht. Diese den Dialog wenig ernst nehmende und eben wenig dialogorientierte Attitüde war Southern zu jedem Zeitpunkt des Prozesses deutlich anzumerken. Unabhängig davon, welche konkrete Person Southern in den jeweiligen Sitzungen des Runden Tisches vertrat, war immer deutlich, wie wenig Interesse das Unternehmen dem Prozess entgegenbrachte. Selten wurden hochrangige oder entscheidungsbefugte Unternehmensvertreter entsandt. Und auch das grundlegende Narrativ – dass es aus Southernns Sicht keinerlei Anlass für diesen Prozess gäbe, weil keinerlei lizenzbedürftige Erweiterungen der Operationen in Moquegua anstünden – war bei fast allen Unternehmensvertretern gleich. Ebenso wie die Rechtfertigung, man habe alle gesetzlichen Bestimmungen eingehalten und sei daher im Rahmen des Dialoges zu nichts weiterem verpflichtet. In diesen wenigen Sätzen zeigt sich sehr deutlich, dass Southern noch einer Vorstellung vom Funktionieren des Bergbausektors anhängt, die in der heutigen Zeit, nachdem Unternehmensverantwortung zu einer weithin anerkannten Norm geworden ist, kaum mehr vertretbar scheint und von der Anglo sich offenbar distanziert hatten. Diese grundverschiedenen Herangehensweisen können dabei nicht allein auf die durchaus unterschiedliche rechtliche Situation in beiden Konflikten zurückzuführen sein: Zwar fehlte Anglo zunächst noch die entscheidende Wasserlizenz, um mit seinen Operationen zu beginnen. Jedoch hätte das Unternehmen – ähnlich wie Southern – statt des Dialogs mit der Bevölkerung auch den Weg des Lobbyierens der Regierung wählen können, um diese doch noch zu erhalten. Dass nämlich die peruanische Regierung Bergbauprojekte selten aufgrund des Volkswillens (dauerhaft) stoppt, dürfte Anglo ebenso bekannt gewesen sein wie Southern. Nur Southern verlässt sich jedoch in diesem Wissen ausschließlich auf seine Drähte zur Regierung, während Anglo den Ausgleich mit der Bevölkerung sucht. Wohl in Folge dieser Grundeinstellung war auch auf der persönlichen Ebene zwischen den Teilnehmern beider Runder Tische ein deutlicher Unterschied sicht- und spürbar: Zwischen Vertretern Southernns und den anderen Beteiligten herrschte in aller Regel aggressive Feindseligkeit während Vertreter Anglos und der Bevölkerung längst deutlich freundschaftlich geprägten Umgang pflegten. Ob hierbei erfolgreicher Dialog ursächlich für positive persönliche Beziehungen war oder gerade umgekehrt, die persönlichen Beziehungen dem

Prozess zum Erfolg verhalfen, kann zwar nicht mit Sicherheit gesagt werden. Dennoch steht fest: Mit seiner blockierenden institutionellen und ihrer feindseligen persönlichen Haltung wird Southern nicht den Effekt erreichen, der Dialogprozessen zugeschrieben wird: nämlich eine erhöhte gegenseitige Empathie, die das Finden gemeinsamer Ziele und Verfolgen von Kompromissen erleichtert.

Als dritter Aspekt bleibt schließlich festzuhalten, was vielleicht auch ursächlich für den zweiten ist: Die lange Historie Southernns in der Region Moquegua und das „Vermächtnis“ seiner negativen Auswirkungen auf die Region schmälerte das Potenzial eines kompromiss-orientierten Dialogs von Anfang an sehr stark. Der Wirkungspfad hat hierbei mehrere Zweige: Zum einen ist „das Problem“ oder „der Konflikt“ mit Southern eben aufgrund der historischen Dimension so breit und vielschichtig, dass eine sehr komplexe Lösung von Nöten wäre. Zum anderen sind aufgrund dieser historischen Dimension die Gemüter vieler Beteiligten so erhitzt und die Frustration so hoch, dass die eigentlich notwendige Dialogfähigkeit auf persönlicher Ebene häufig ausbleibt. Entscheidend ist jedoch vermutlich ein dritter Punkt, und zwar der Unterschied in der Art der Forderungen, die von mindestens einem Teil der Konfliktparteien an Anglo bzw. an Southern gerichtet werden. Gerade weil Dialog ein auf Kooperation, Kompromiss und Ausgleich zielendes Streitschlichtungsinstrument ist, liegt die Vermutung nahe, dass nicht jede Art von Forderung – insbesondere nicht solche rein konfrontativer Art – auf dem Wege eines Dialoges beantwortet werden kann. Im Falle Anglos standen hier wiederum die Chancen gut: Die Mine war noch nicht da und die Forderungen derjenigen, die ihr skeptisch gegenüberstanden, richteten sich vor allem auf ihre künftigen operativen Praktiken, insbesondere in Bezug auf die Wassernutzung. Es war also für den Runden Tisch verhältnismäßig einfach, sich auf dem Wege von Dialog und Kompromiss auf ein Szenario zu einigen, mit dem die Interessen und Sorgen aller Beteiligten adressiert werden konnten. Es gab einen gemeinsamen Zielkorridor: Es war möglich, die Mine zu bauen – und damit Anglos primäres Interesse zu befriedigen – und gleichzeitig die Sorgen der Bevölkerung zu adressieren. Und diese Lösung konnte auf dem Wege von Dialogen erreicht werden, weil sie keiner Seite Unzumutbares abverlangte. Ganz anders als im Falle Southernns: Die Hauptforderung von Southernns Gegnern, die sie an den Runden Tisch wie auch an andere Institutionen herantragen, ist eine nach finanzieller Kompensation für Jahrzehnte vorangegangener negativer Geschäftspraktiken und Umweltauswirkungen. Diese Forderung eröffnet keinerlei Lösungskorridor, auf den man sich im Dialog mit Southern hätte einigen können – zumal Southern wenig genuines Interesse an einer „social licence to operate“ zu haben scheint und das Unternehmen zum aktuellen Zeitpunkt keinerlei formal-rechtliche Interessen an neuen Operationslizenzen, Konzessionen oder ähnlichem verfolgt, die auf dem Wege von Verhandlungen hätten gegeneinander ausgeglichen werden können. Die Forderung der lokalen Bevölkerung war daher gänzlich ungeeignet, auf dem Wege eines Dialogprozesses bearbeitet zu werden. Auf abstrakter Ebene ließe sich argumentieren, wenn eine Seite eines Konfliktes „Vergeltung“ bzw. Bestrafung für Vergangenes fordert, wird sich ein solcher Konflikt selten durch Verhandlung unter den Beteiligten beilegen lassen. Vielmehr braucht es in solchen Fällen einen mit Entscheidungsautorität ausgestatteten Dritten, der auch ohne Einverständnis der Parteien in den Konflikt intervenieren und – wo angemessen – Strafmaßnahmen verhängen kann. Lösung per Dialog kann nur funktionieren wo, zumindest theoretisch,

auf beiden Seiten auf die Zukunft gerichtete Interessen bestehen, die sich zu einer kompromisstauglichen Lösung vereinen lassen.

Aus diesen Beobachtungen folgt – sofern man diese Verallgemeinerung einen Moment lang akzeptiert – für Peru und seine auf Dialog gerichtete Politik, aber auch für das global bestehende Problem zunehmender Konflikte im extraktiven Sektor, in denen sich häufig globale Unternehmen und lokale Akteure unversöhnlich gegenüberstehen: Gut strukturierte Dialogmechanismen können zur Lösung solcher Konflikte beitragen. Allerdings können sie dies einerseits nur unter den richtigen Rahmenbedingungen, insbesondere dann, wenn einerseits der Staat oder ein anderer, mit Autorität ausgestatteter Akteur, die Anreizstruktur des beteiligten Unternehmens aktiv dahingehend manipuliert, dass Dialog und Kooperation mit der deutlich schwächeren lokalen Bevölkerung möglich werden. Andererseits sind der Einwirkung der staatlichen Seite jedoch Grenzen gesetzt, denn echte Kompromissbereitschaft, die notwendige Voraussetzung für effektiven Dialog ist, lässt sich nicht erzwingen. Wo sie auf Seiten des Unternehmens ausbleibt, ist eben nicht kooperativer Dialog, sondern Top-Down-Regulierung die einzige Alternative. Und schließlich können Dialogprozesse nicht in jedem Fall und bei jeder Art von Konflikt funktionieren. Dort beispielsweise, wo eine Seite – häufig die lokale Bevölkerung – „Vergeltung“ bzw. Strafe fordert, braucht es Zugang zur Justiz im klassischen Sinne, die mit der Autorität ausgestattet ist, Recht zu sprechen – und damit Unrecht zu verurteilen. An letzterem Konfliktbearbeitungsinstrument mangelt es sehr häufig im Kontext von Konflikten um extraktive Ressourcen, Unternehmen werden selten für ihre Verfehlungen zur Rechenschaft gezogen. Peru, das in der jüngsten Vergangenheit auf jeden entstehenden Bergbaukonflikt mit der Einrichtung eines Dialogprozesses reagiert, sollte daher nicht nur an der Optimierung dieses Verfahrens arbeiten, sondern auch an der Verbesserung des Zugangs zu Justiz und an der Regulierung und Aufsicht über den Bergbausektor insgesamt. Gleiches gilt auch international bzw. global: Auf Multistakeholder-Prozesse zu setzen, kann in bestimmten Fällen ein geeignetes Instrument zur Bearbeitung von Rohstoffkonflikten sein. Gleichzeitig sollten jedoch auch die Regulierung sowie vor allem die Durchsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten auf internationaler Ebene vorangetrieben werden – damit Konflikte einerseits von vornherein verhindert sowie andererseits nur dort per Dialog bearbeitet werden, wo kooperativ erreichbare Lösungskorridore existieren.

Literatur

- Arellano-Yanguas, Javier* 2011: Aggravating the Resource Curse. Decentralisation, Mining and Conflict in Peru, in: *Journal of Development Studies* 47(4), S. 617-638.
- Aroca, Javier* 2008: El Caso de Tintaya, in: Martin Scurrah (Hg.): *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios. El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú*. Lima: Oxfam America, S. 137-197.
- Balvín Diaz, Doris* 2004: Agua, Minería Y Contaminación, <http://bit.ly/1CaTlE6> (19.1.2015).
- Bebbington, Anthony/Williams, Mark* 2008: Water and Mining Conflicts in Peru, in: *Mountain Research and Development* 28(3), S. 190-195.
- Boon, Ronald G. J./Alexaki, Anastasia/Herrera Becerra, Ernesto* 2001: The Ilo Clean Air Project. A Local Response to Industrial Pollution Control in Peru, in: *Environment & Urbanization* 13(2), S. 215-232.
- Brosio, Giorgio/Jan Singh, Raju* 2014: Revenue Sharing Of Natural Resources in Africa. Reflections from a Review of International Practices. The Worldbank (Background Paper), <http://bit.ly/1HOrCPQ> (19.1.2015).
- Carreno, Guillermo Salas* 2008: Dinámica Social y Minería, Familias Pastorales de puna y resencia del proyecto Antamina (1997-2002), Instituto de Estudios Peruanos.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke* 2004: Greed and Grievance in Civil War, in: *Oxford Economic Papers* 56(4), S. 563-595.
- Collier, Paul/Hoeffler, Anke/Rohner, Dominic* 2009: Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War, in: *Oxford Economic Papers* 61(1), S. 1-27.
- CopperAccion* 2013: Actualidad Minera Del Perú (Agosto, 171), <http://bit.ly/1UTXec7> (19.1.2015).
- Echave, José de/Diez, Alejandro/Huber, Ludwig/Revesz, Bruno/Lanata, Xavier Ricard/Tanaka, Martín* 2009: *Minería y Conflicto Social*. 1. Aufl. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Serie Minería y sociedad, 5).
- Fearon, James D./Laitin, David D.* 2003: Ethnicity, Insurgency, and Civil War, in: *American Political Science Review* 97(1), S. 75-90.
- Feldt, Heidi/Kerkow, Uwe* 2013: Menschenrechtliche Probleme im Peruanischen Rohstoffsektor und die Deutsche Mitverantwortung. Hg. v. MISEREOR e.V., <http://bit.ly/1ejXEb1> (2.2.2015).
- Gupta, Sanjeev/Segura-Ubierno, Alex/Flores, Enrique* 2014: Direct Distribution of Resource Revenues. Worth Considering? International Monetary Fund (IMF Staff Discussion Note, 14/05), <http://bit.ly/1SkcOvm> (19.1.2015).
- International Copper Study Group* 2014: *The World Copper Factbook 2014*, www.icsg.org/index.php/component/jdownloads/finish/170/1997 (19.1.2015).
- Lingan, Jeannet* 2008: El Case de Cajamarca, in: Martin Scurrah (Hg.): *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios. El Estado, las Empresas Extractivas y las Comunidades Locales en el Perú*. Lima: Oxfam America, S. 31-68.
- ONDS* 2013: *Institucionalizando el Diálogo a un Año de Gestión. Experiencias y Aportes de la ONDS – PCM 2012-2013*.

- ONDS 2015: Segunda Vuelta Electoral. Balance y retos para la gestión regional de la conflictividad. Hg. v. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (Willaqniki, 26). <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/W26.pdf> (2.2.2015).
- PAX 2014: The Dark Side of Coal. Paramilitary Violence in the Mining Region of Cesar, Colombia, <http://bit.ly/1Le4jO9> (2.2.2015).
- Ross, *Michael L.* 2004: How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases, in: *International Organization* 58(1), S. 35-67.
- Ross, *Michael L.* 2012: *The Oil Curse. How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosser, *Andrew* 2006: *The Political Economy of the Resource Curse. A Literature Survey.* Institute of Development Studies (Working Paper, 268), <http://bit.ly/1JRG9m> (2.2.2015).
- Schilling-Vacaflor, *Almut/Flemmer, Riccarda* 2013: Why is Prior Consultation Not Yet an Effective Tool for Conflict Resolution? The Case of Peru (GIGA Working Papers, 220).
- Scurrah, *Martin* 2013: Mining Conflicts and Institutional Innovation in the Moquegua and Tacna Regions of Southern Peru, in: *Latin American Studies Association.* Washington, 29 May-1 June.
- Simons, *Penelope* 2014: The Governance Gap. Multistakeholder and Intergovernmental Initiatives, in: *Penelope Simons and Audrey Macklin (Hg.): The Governance Gap. Extractive Industries, Human Rights, and the Home State Advantage.* New York, NY: Routledge, S. 79-177.
- Waszkis, *Helmut* 1993: *Mining in the Americas. Stories and History.* Abington/Cambridge: Woodhead Publishing.

Abkürzungsverzeichnis

CDP	Community Development Plan (Gemeindeentwicklungsplan)
CEO	Chief Executive Officer (geschäftsführendes Vorstandsmitglied)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens)
FPIC	Free, Prior, and Informed Consent (Recht auf freie, frühzeitige und informierte Konsultation bzw. Zustimmung; ein zentraler Bestandteil des Rechts indigener Völker auf Selbstbestimmung)
MINEM	Ministerio de Energía y Minas (Bergbau- und Energieministerium in Peru)
NGO	Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (Nationale Behörde für Dialog und Nachhaltigkeit)
PAMA	Plan de Adecuación de Manejo Ambiental (hier: Abkommen zur Verbesserung der Umwelteinwirkungen zwischen SCC und der peruanischen Regierung)
SCC	Southern Copper Corporation
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)

Annex

	Southern Peru Copper Corporation	AngloAmerican
Konzernstruktur	Tochter der Grupo Mexico	Unternehmensgruppe u.a. umfassend AngloGold Ashanti, De Beers Group, etc.
Hauptsitz	USA	London/Johannesburg
Umsatz (2014)	\$ 1,3 Mrd.	\$ 31 Mrd.
Mitarbeiter weltweit	12.700	151.000
Produzierte Rohstoffe	Kupfer, Molybdän, Zink, Silber	Eisen, Kohle, Kupfer, Nickel, Platin, Niob, Phosphat, Diamanten
Produktionsstandorte	Mexiko, Peru	Weltweit, vor allem Australien, Südafrika, Botswana, Peru, Chile, Brasilien
Peruanische Standorte	Cuajone (Kupfermine) Toquepala (Kupfermine) Ilo (Kupferschmelze und Raffinerie) Islay (Kupfermine in Konstruktion) Los Chancas (Exploration für Kupfermine) Tantahuatay (Exploration für Kupfermine)	Quellaveco (Kupfermine in Konstruktion)