

Future? Conflicts around gold mining in Senegal, *Policy Papers on Natural Resources* Nr. 02/2016. Rosa-Luxemburg Stiftung Westafrika.

Ribot, Jesse/Peluso, Nancy Lee 2003: A Theory of Access. In: *Rural Sociology*, Jg. 68, Heft 2, 153-181.

Snow, David A./Benford, Robert D. 1988: Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. In: Klandermans, Bert/Kriesi, Hanspeter/Tarrow, Sidney G. (Hg.): *International Social Movement Research. From structure to action*, Greenwich Conn.; London: Jai Press, 197-217.

Snow, David A./Rochford, E. Burke Jr./Worden, Steven K./Benford, Robert D. 1986: Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. In: *American Sociological Review*, Jg. 51, Heft 4, 464-481.

Teranga Gold Corporation 29.02.2016: Response to Resource Centre on Business and Human Rights email of February 22, 2016,

Press Release.

Teranga Gold Corporation 2015: Committed. 2015 Responsibility Report.

UNECA 2011: Minerals and Africa's Development. The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes. Addis Abbeba: United Nations Economic Commission for Africa.

Urkidi, Leire 2010: A glocal environmental movement against gold mining: Pascua-Lama in Chile. In: *Ecological Economics*, Jg. 70, Heft 2, 219-227.

Urkidi, Leire/Walter, Mariana 2011: Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America. In: *Geoforum*, Jg. 42, Heft 6, 683-695.

Werner, Mirjam D./Cornelissen, Joep P. 2014: Framing the Change: Switching and Blending Frames and their Role in Instigating Institutional Change. In: *Organization Studies*, Jg. 35, Heft 10, 1449-1472.

Mit lokalen Volksentscheiden gegen industriellen Bergbau? Der Konflikt um die Goldmine *La Colosa* in Kolumbien

Kristina Dietz

1 | Einleitung

Konflikte um die Ausweitung des industriellen Bergbaus haben seit Ende der 1990er Jahre weltweit zugenommen (Bebbington/Bury 2013; Dietz/Engels 2016; Özkaynak/Rodríguez-Labajos 2012). Insbesondere in Lateinamerika haben hohe Investitionen in Bergbau zu Protesten geführt, die häufig von breiten, klassen- und sektorübergreifenden Allianzen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure getragen sind. An den Protesten beteiligen sich neben kleinbäuerlichen und ethnischen Organisationen auch städtische Bevölkerungsgruppen, Jugend- und Studierendenorganisationen, Unternehmer_innen, Umwelt- und Menschen-

rechtsorganisationen, Bürgermeister_innen und Gemeinderäte. Sie bedienen sich eines breiten Spektrums an Strategien: alternative Medienkampagnen, Videodokumentationen, konfrontative Aktionen wie Demonstrationen, überregionale Protestmärsche, Blockaden von Straßen und Zufahrtswegen oder die Besetzung von Ministerien (vgl. Engels 2016; Dietz/Engels 2016). Eine besondere Rolle spielen dabei Bürger_innenentscheide, so genannte *consultas populares, comunales* oder *vecinales*. Seit 2002 wurden in sechs Ländern der Region solche Abstimmungen auf Gemeinde- oder Provinzebene gegen industrielle Bergbauprojekte durchgeführt (Walter/Urkidi 2015; Hoetmer 2010; Dueholm Rasch 2012; Garcés Villamil/

Rapalino Bautista 2015). Obgleich staatliche Verwaltungen, nationale Regierungen und die beteiligten Unternehmen die Abstimmungen mehrheitlich nicht anerkennen, entfalten sie politische Wirkung. In vielen Fällen haben sie dazu beigetragen, dass geplante Projekte vorläufig gestoppt, zeitlich verzögert, im Projektdesign verändert oder auch ganz verhindert werden konnten.

In diesem Beitrag analysiere ich am Beispiel der Proteste gegen die *La Colosa*-Goldmine in Kolumbien die Bedingungen, welche den Einsatz direktdemokratischer Verfahren als Strategie der Protestakteure in Konflikten um Bergbau ermöglichen. Theoretisch stütze ich mich auf Ansätze der *contentious politics*-Forschung, insbesondere das Konzept der *political opportunity structures* (Tarrow 1998; Meyer 2004).

Die empirischen Daten der Fallstudie zu Kolumbien habe ich während mehrwöchiger Forschungsaufenthalte im März und September 2015 sowie im Oktober 2016 unter Verwendung verschiedener Methoden der qualitativen Sozialforschung erhoben: leitfadengestützte Interviews, teilnehmende Beobachtung sowie die Auswertung von Zeitungsberichten und Meldungen sozialer Medien, NGO-, Unternehmens- und Ministeriumsdokumenten. Interviewpartner_innen waren NGO-Mitarbeiter_innen, Mitarbeiter_innen des Ministeriums für Bergbau und Energie und des beteiligten Unternehmens, unabhängige Jurist_innen, Aktivist_innen sozialer Bewegungen und lokaler Basisorganisationen, Bürgermeister, Angehörige lokaler Verwaltungen und Gemeinderatsmitglieder. Die Interviews fanden in Bogotá und in drei von dem Projekt betroffenen Gemeinden in der Provinz Tolima - Piedras, Ibagué und Cajamarca - statt¹.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: Zunächst stelle ich den theoretischen Rahmen meiner Analyse vor. Anschließend gebe ich einen Überblick über die bisherigen Erfahrungen lokaler *consultas* zu Bergbau in Lateinamerika. Danach beschreibe ich das Goldminenprojekt *La Colosa* und analysiere die Mobilisierung lokaler Bürger_innenentscheide in den drei

betroffenen Gemeinden. Ich identifiziere die Faktoren, welche die Initiierung von *consultas* beeinflussen. Im Fazit diskutiere ich ausblickend, welche politischen Effekte *consultas* in Konflikten um Bergbauprojekte in Bezug auf die Mobilisierung gegen und die Verhinderung von Bergbauprojekten entfalten können.

2 | Politische Gelegenheitsstrukturen

Die Interaktion von sozialen Bewegungen und anderen, meist staatlichen Akteuren, findet nicht in einem gesellschaftlichen und politischen Vakuum, sondern in einem historisch spezifischen politisch-institutionellen Kontext statt. Protestakteure formulieren ihre Forderungen, Ziele und Strategien unter den strukturellen Bedingungen politischer und gesellschaftlicher Machtverhältnisse (Meyer 2004: 127f). Um diesen Zusammenhang zwischen kollektivem Handeln und strukturellen Bedingungen analytisch zu fassen, beziehe ich mich auf den Ansatz der politischen Gelegenheitsstrukturen (*political opportunity structures*). Der Ansatz zielt darauf ab zu erklären, warum und zu welchem Protesthandeln es kommt, wie sich soziale Bewegungen ausdehnen und neue Akteursnetzwerke entstehen (Tarrow 1998: 18; vgl. Renauld 2016). Kontextbedingungen, die soziale Mobilisierung und das Handeln kollektiver Akteure beeinflussen, sind etwa die Offenheit oder Geschlossenheit politischer Systeme, das Vorhandensein von einflussreichen Verbündeten, die Gespaltenheit politischer Eliten, ein Regierungs- oder Politikwechsel und die Fähigkeit staatlicher Akteure zur Repression (Meyer 2004; Tarrow 1996). Sidney Tarrow (1998) definiert politische Gelegenheitsstrukturen als „consistent - but not necessarily formal, permanent or national - dimensions of the political environment that provide incentives for people to undertake collective action by affecting their expectations for success or failure“ (ebd.: 19-20). Sein zentrales Argument lautet, dass es Veränderungen in den ermöglichenden und behindernden politischen Strukturen sind, die Anreize für die Mobilisierung von kollektivem Protest schaffen. Dabei argumentiert

er, dass langfristige und mehr oder wenige stabile politisch-institutionelle Strukturen, etwa die Etablierung demokratischer politischer Regime, die De- oder Rezentralisierung politischer Macht oder die Institutionalisierung politischer Rechte zwar einen Einfluss auf das Handeln sozialer Akteure hätten, es aber eher die kurzfristigen Veränderungen und Ereignisse wie Wahlen, Regierungswechsel, veränderte Kräfte- und Akteurskonstellationen, eine politische Neuausrichtung oder eine politisch-ökonomische Krise seien, welche die Gelegenheiten zur Mobilisierung von Protest verschieben (ebd. 1996: 56). Allerdings eröffnen sich politische Gelegenheiten nicht nur durch externe Ereignisse. In der Interaktion mit ihren Antagonist_innen schaffen kollektive Akteure selbst Gelegenheiten zum Protesthandeln, die sie selbst, ihre Verbündeten oder andere soziale Bewegungen nutzen können, die aber auch von ihren Gegenspieler_innen angeeignet werden (können).

3 | Bergbau-Boom und lokale Volksentscheide in Lateinamerika

Seit Mitte der 2000er Jahre boomt der Bergbau-sektor in Lateinamerika. Vor allem industrielle Großminen sind in den vergangenen Jahren verstärkt zum Gegenstand sozialer Konflikte geworden.

Das zivilgesellschaftliche Beobachtungszentrum für Bergbaukonflikte *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina* (OCMAL) geht aktuell (November 2016) von mindestens 217 Konflikten um industrielle Minen aus (OCMAL 2015). Soziale Bewegungen setzen in diesen Konflikten vermehrt lokale Volksabstimmungen als Proteststrategie ein. Von 2002 bis Dezember 2016 fanden in Peru, Argentinien, Guatemala, El Salvador, Ecuador und Kolumbien mehr als 85 lokale Volksentscheide gegen Bergbauprojekte statt. Mindestens zehn weitere sind in Vorbereitung, wovon vier nicht von Gegner_innen, sondern Befürworter_innen industrieller Minenprojekte initiiert werden (vgl. Walter/Urikidi 2015).

Die Wahlbeteiligung lag bei nahezu allen

bisher durchgeführten Abstimmungen bei über 50 Prozent. In vielen Fällen sprachen sich mehr als 90 Prozent der beteiligten Wähler_innen gegen ein bestimmtes Vorhaben oder gegen industriellen Bergbau allgemein aus.

Die Protestakteure beziehen sich in der Initiierung der Abstimmungen häufig auf soziale, politische und kulturelle Rechte, die ihnen im Rahmen der so genannten „doppelten Transformation“ sowie im Zuge der Umsetzung internationaler Rechtsnormen (z.B. ILO-Konvention 169 zum Schutz ethnischer Minderheiten) in nationales Recht formal gewährt wurden (vgl. Dueholm Rasch 2012). Faktisch ist jedoch die ländlich marginalisierte Mehrheitsbevölkerung (Kleinbäuer_innen, afro-lateinamerikanische und indige Gruppen) bis heute von der Inanspruchnahme dieser Rechte ausgeschlossen. Der Begriff „doppelte Transformation“ beschreibt den simultanen Prozess politischer Demokratisierung und sozioökonomischer Restrukturierung in den 1980er und 1990er Jahren. Parallel zum Übergang von autokratischen Regimen in repräsentative Demokratien erlebte Lateinamerika einen neoliberalen Strukturwandel mit der Folge wachsender Armut, Ungleichheit und Exklusion (Wolff 2012: 79). Die sich in dieser Phase etablierenden demokratischen Regime lassen sich bis heute mehrheitlich als *formale* Demokratien beschreiben, d.h. institutionell existieren vor dem Hintergrund formeller Dezentralisierung, Gewaltenteilung und der Anerkennung von *citizenship*-Rechten formale Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen (lokal, regional, national). Faktisch verhindern jedoch historisch verankerte rigide soziale Hierarchien von Klasse, *race* und Geschlecht, Elitenherrschaft und die Konzentration politischer Macht auf zentralstaatlicher Ebene, dass die Bevölkerungsmehrheit die formal verfassten Rechte in Anspruch nehmen kann (ebd.: 78; Alvarez et al. 2004: 41).

In dieser Phase der Transformation sowie in den folgenden Jahren wurden in einer Vielzahl von Ländern Volksentscheide in nationalen oder regionalen Verfassungen, Partizipations- oder Gemeindegeseztgebun-

gen formal verankert (Welp 2008). In einigen Fällen wie in Kolumbien sind die Ergebnisse von Volksentscheiden bindend für die jeweils zuständige Regierungseinheit (lokale, regionale oder nationale Regierung) (Garcés Villamil/Rapalino Bautista 2015).

Consultas in Bezug auf Bergbauvorhaben werden entweder von Bewegungsakteuren allein, gemeinsam mit lokalen Regierungen oder von lokal oder regional Regierenden selbst initiiert. Staatliche Verwaltungen (Bergbau- und Umweltministerien) und nationale Regierungen erkennen die Ergebnisse der Abstimmung meist nicht an. Regierungen und Unternehmen argumentieren, dass Bergbau ein Sektor von nationalem Interesse sei, und statt, über Bodenschätze die nationale Regierung und nicht die Bürger_innen einer Gemeinde oder Provinz zu entscheiden hätte.

3.1 | Verbreitung der Proteststrategie

Die erste lokale Volksabstimmung gegen Bergbau fand am 02. Juni 2002 in Tambogrande, Provinz Piura im Norden Perus statt. Fast 94 Prozent der beteiligten Wähler_innen stimmten gegen Bergbauaktivitäten in ihrer Gemeinde. Die Regierung Perus erkannte die Abstimmung nicht an. Dennoch entzog das Bergbauministerium dem Unternehmen – offiziell aufgrund von Verfahrensfehlern – Ende 2003 die Förderlizenzen (Walter/Urkiadi 2015). Auch wenn ein direkter Zusammenhang zwischen der *consulta* und der Aufhebung der Lizenz schwer nachweisbar ist, konnte das Bergbauministerium die deutliche Ablehnung des Projektes durch die Bevölkerung nicht einfach ignorieren.

In der Gemeinde Esquel in der Provinz Chubut im Süden Argentiniens organisierten sich Bürger_innen Ende 2002 in einem Anti-Bergbau-Nachbarschaftskomitee (*Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel por el No a la mina*, AVAE), nachdem die Pläne eines US-amerikanischen Unternehmens, in der Nähe der Stadt eine Goldmine zu eröffnen, bekannt geworden waren (Renauld 2016). Mit Verweis auf die Erfahrungen in Tambogrande (Walter/Urkiadi 2015: 8) forderte das Komitee

den Gemeinderat auf, ein lokales Referendum zu initiieren. In der Verfassung der Provinz Chubut sind lokale Referenden als Form direktdemokratischer Beteiligung verankert. Hierauf beriefen sich die soziale Bewegung sowie später der Gemeinderat in seiner Entscheidung für die Abstimmung. Am 23. März 2003 stimmten 75 Prozent der Wahlberechtigten mit einer Mehrheit von 81 Prozent gegen das Bergbauprojekt. Kurz nach der Abstimmung, obgleich sie nicht bindend war, verabschiedete die Provinzregierung von Chubut ein Gesetz (Ley 5.001), das die Verwendung von Zyanid im offenen Tagebergbau in der Provinz verbietet. Dieses Gesetz kommt de facto einem Moratorium für industriellen Goldbergbau gleich (Renauld 2016: 526), denn für die Trennung des Goldes vom Gestein wird in industriellen Verfahren Zyanid verwendet. Seither ruht das Projekt. Nachdem die nationale Regierung unter dem konservativen Präsidenten Mauricio Macri in 2016 einen nationalen Pakt für Bergbau angekündigt hat, prüft die aktuelle Provinzregierung von Chubut derzeit die Durchführung einer regionalen *consulta* mit dem Ziel, das Gesetz von 2003 aufzuheben und industriellen Bergbau in der Region wieder zu ermöglichen.²

Ein weiterer Volksentscheid fand im Juni 2005 in Sipakapa, im guatemalteckischen Hochland statt. In der Gemeinde mit mehrheitlich indigener Bevölkerung, begann ein kanadisches Unternehmen 2003 mit dem Bau einer Goldmine, der *Marlin Gold Mine*. Eine Allianz aus lokalen Protestgruppen sowie kirchlichen und internationalen Menschenrechtsorganisationen setzten den Bürgermeister der Gemeinde, der das Bergbauprojekt unterstützte, unter Druck, eine Volksabstimmung über das Projekt zu initiieren. Die Protestakteure nahmen auf das Gemeindegesezt von 2002 Bezug, das kommunale Bürger_innenentscheide vorsieht. Eine zweite Referenz bot die ILO-Konvention 169, die eine vorherige Konsultation ethnischer Bevölkerungsgruppen bei Bergbauprojekten vorschreibt, die allerdings im Fall der *Marlin Mine* nicht erfolgte. Am 18. Mai 2005 stimmten bei einer Wahlbeteiligung von 45 Prozent 98 Prozent der Beteiligten gegen das Vorhaben.

Das Verfassungsgericht von Guatemala erklärte die *consulta* 2007 für zulässig, aber nicht bindend, da Bergbau eine Frage von nationaler Bedeutung sei. Die Abstimmung konnte die *Marlin Golde Mine* nicht verhindern, war für andere Bergbauproteste in Guatemala jedoch richtungsweisend: zwischen 2005 und 2016 fanden 69 weitere Abstimmungen zum Thema Bergbau statt (vgl. Urkidi 2011; Dueholm Rasch 2012; van de Sandt 2009).

Die drei beschriebenen Fälle hatten für die Verbreitung der Strategie in den jeweiligen Ländern und darüber hinaus maßgebliche Bedeutung. Entscheidend für den Diffusionsprozess, d.h. die Verbreitung einer bestimmten Strategie kollektiven Handelns (vgl. Soule 2007) waren im Fall der ersten *consultas* transnational agierende NGOs und Einzelakteure, welche die Strategie in andere Kontexte übermittelten, ihr kontextspezifische Bedeutung zuschrieben und gleichzeitig als wichtige Verbündete lokaler Protestgruppen agierten. Gleichzeitig entstanden aus den ersten *consulta*-Erfahrungen neue Akteursnetzwerke, die Gelegenheiten für *consultas* in anderen Konflikten eröffneten. In Peru gründete sich infolge des Volksentscheids in Tambogrande ein landesweit agierendes Anti-Bergbau-Netzwerk, das *Red Muqui*, in dem Erfahrungen in der Protestmobilisierung und der Organisation von *consultas* ausgetauscht und verbreitet werden.

Im Folgenden analysiere ich die politisch-institutionellen und gesellschaftlichen Bedingungen, welche lokale Volksabstimmungen als Strategie in Bergbauprotesten ermöglichen, anhand des Konfliktes um die Goldmine *La Colosa* in der Provinz Tolima in Kolumbien.

4 | Der Protest gegen die Goldmine *La Colosa* in Kolumbien

Seit Mitte der 2000er Jahre boomt Kolumbiens Bergbausektor. Während der Steinkohlebergbau seit Jahrzehnten industrialisiert ist und von transnationalen Unternehmen dominiert wird, existiert ein operierender industrieller Goldbergbau bislang nicht. Dies soll sich in den nächsten Jahren ändern. Das südafrikanische Unternehmen *AngloGold Ashanti* (AGA)

bereitet aktuell den Förderbeginn in zwei industriellen Goldminen vor. Eine davon ist die Mine *La Colosa* in der Gemeinde Cajamarca, Provinz Tolima.

Im Jahr 2006 erhielt AGA Konzessionen zur Förderung von Gold in Cajamarca. Nach Angaben des Unternehmens umfasst das Projekt eine Fläche von 15.220 ha. Mit geschätzten Goldreserven von über 30 Millionen Unzen würde *La Colosa* zu einer der größten Goldminen weltweit zählen (AngloGold Ashanti 2015). Die Erkundungsarbeiten sollen spätestens 2019 abgeschlossen sein. Anschließend will das Unternehmen die Umweltgenehmigung beantragen. Sollte diese erteilt werden, könnten 2021/22 die Arbeiten zum Bau der Anlage und zwischen 2023 und 2025 die Förderung von Gold beginnen (Interview Mitarbeiter AGA, 31.10.2016).

Seit Bekanntwerden des Projektes im Jahr 2007 mobilisieren Anwohner_innen, NGOs, kleinbäuerliche Basisorganisationen, Jugend- und Studierendenorganisationen, lokale Politiker_innen, Unternehmer_innen, Stadtteilinitiativen, Kulturvereine, Umweltgruppen und Wissenschaftler_innen aus Cajamarca und den Nachbargemeinden Ibagué und Piedras gegen das Projekt. Im Jahr 2011 schlossen sich die am Protest beteiligten Gruppen zum „Umweltkomitee zum Schutz des Lebens“ (*Comité Ambiental en Defensa de la Vida*) zusammen. Heute existieren in allen drei Gemeinden lokale Komitees, die auf Provinzebene in einem regionalen Verbund vernetzt sind.

Die Gegner_innen des Bergbauprojektes befürchten die Verschmutzung des Wassers, die Verdrängung kleinbäuerlicher Lebensgrundlagen und Produktionsweisen sowie einen Verlust politischer Einflussnahme auf lokale und regionale Entwicklungsprozesse. Sie verbinden die Forderung nach dem Stopp des Vorhabens mit der Forderung nach der demokratischen Bestimmung über die Aneignungen und Nutzungen von Gemeingütern und Bodenschätzen.³ Sie mobilisieren zu Protestmärschen und Straßenblockaden sowie unter Bezugnahme auf politische Beteiligungs- und gemeindliche Selbstbestimmungsrechte zur Durchführung

lokaler Bürger_innenentscheide (*consultas populares*).

4.1 | *Consultas populares*

Consultas populares sind in der kolumbianischen Verfassung verankert. Ihre Anwendung ist im nationalen Partizipationsgesetz (Ley 134) von 1994 (Art. 50-57) geregelt. Darüber hinaus ermöglicht das Gemeindegesetz (Ley 136) von 1994 (Art. 31), das den Gemeinden eine weitreichende politische Autonomie einräumt, die Durchführung von Bürger_innenbefragungen bei bestimmten, die Landnutzung betreffenden Entwicklungsprojekten (u.a. Bergbau). Bis Juli 2015 konnten nur Bürgermeister_innen lokale Volksentscheide anstoßen. Mit dem Gesetz 1757 vom Juli 2015 öffnete sich sozialen Bewegungen die Möglichkeit, *consultas* mittels Unterschriftenlisten auch ohne Unterstützung des_der Bürgermeister_in zu initiieren. Initiativen für Volksentscheide müssen stets den Gemeinderat passieren. Dieser entscheidet in einfacher Mehrheit, ob eine *consulta* in einem Gemeindegebiet organisiert werden soll. Lokale Volksabstimmungen sind formal gültig, wenn sich mindestens 33 Prozent der Wahlberechtigten beteiligen. Ihre Ergebnisse sind für lokale Regierungen bindend und müssen mittels einer Gemeindeverordnung umgesetzt werden.

Die erste und bislang einzige durchgeführte *consulta popular* zur *La Colosa*-Mine fand am 28. Juli 2013 in Piedras statt. Dort sollte gemäß der Pläne von AGA ein Rückhaltebecken für die Entsorgung giftiger Abwässer entstehen. Ende 2012 begann das Unternehmen mit Bodenerkundung in Piedras. Eine wichtige ökonomische Grundlage der Gemeinde ist monokultureller Reisanbau im Großgrundbesitz. Angesichts der Bodenerkundungen befürchteten die Reisproduzent_innen ebenso wie die Kleinbäuer_innen die Ausweitung des Bergbaus. Diesen interpretierten sie als Bedrohung ihrer ökonomischen Lebensgrundlagen. Infolgedessen blockierten Bewohner_innen eines der Dörfer der Gemeinde im Januar 2013 eine Brücke, welche die einzige Zufahrt zum

Dorf und den Erkundungsflächen darstellt. Trotz regelmäßiger Polizeipräsenz sowie des Einsatzes der nationalen „Aufstandsbekämpfungsbrigade“ (ESMAD) dauerte die Blockade vier Monate und verhinderte, dass AGA Zugang zum Dorf erhielt. Im Schatten der Blockade organisierten sich die Anwohner_innen gemeinsam mit den zum Teil außerhalb von Piedras lebenden Reisproduzent_innen. Unterstützung erhielten sie von NGOs und den Umweltkomitees aus Cajamarca und Ibagué sowie von (inter-)nationalen Menschenrechtsorganisationen. Über Letztere erfuhren die Protestakteure von den Erfahrungen mit *consultas* in Esquel und Tambogrande. Von internationalen NGOs eingeladenen Geologen berichteten über mögliche ökologische Folgen des industriellen Goldbergbaus. Mithilfe einer in Bogotá ansässigen NGO, welche sie in Rechtsfragen beriet, begannen die Protestakteure in Piedras mit der Vorbereitung einer *consulta popular*, die vom Bürgermeister und schließlich auch dem Gemeinderat unterstützt wurde. Am 28. Juli 2013 beteiligten sich 58 Prozent der Wahlberechtigten an der Abstimmung. 99,03 Prozent stimmten gegen Bergbau. Obwohl die nationale Regierung und das Unternehmen die Abstimmung bis heute nicht anerkennen, reagierte AGA und änderte seine Projektpläne: Alle Bereiche der Goldförderung (Abbau, Weiterverarbeitung und Entsorgung) sollen nun im Gemeindegebiet von Cajamarca angesiedelt werden.

Aufbauend auf diesem Erfolg entschieden sich die Umweltkomitees von Cajamarca und Ibagué 2014, *consultas* in ihren Gemeinden zu organisieren. In Ibagué scheiterte die Initiative an der fehlenden Unterstützung durch den damals regierenden Bürgermeister, der sich weigerte, eine *consulta* im Gemeinderat zur Abstimmung zu bringen. In Cajamarca kam es im Februar 2015 zur Abstimmung im Gemeinderat. Von den elf Gemeinderatsmitgliedern stimmten zehn dagegen. Diese klare Ablehnung führen Mitglieder des Umweltkomitees darauf zurück, dass AGA im Dezember 2014 den Gemeinderatsmitgliedern per Brief androhte, sich bei einer Befürwortung der *consulta* aus

allen laufenden lokalen Entwicklungsfinanzierungen zurückzuziehen. Gleichzeitig wies die *procuraduría* (eine Art staatliche Verwaltungskontrollstelle) die Gemeinderatsmitglieder darauf hin, dass sie bei positivem Stimmverhalten mit einem Amtsmissbrauchsverfahren rechnen müssten, da sie für Bergbaufragen nicht zuständig seien (Arenas 2015).

Nach diesen gescheiterten Versuchen öffneten sich in beiden Gemeinden einige Monate später Gelegenheitsfenster für einen zweiten Anlauf. In Ibagué war dies die Wahl eines neuen Bürgermeisters im Herbst 2015, der die Proteste gegen Bergbau unterstützt. Bereits am 04. Januar 2016 kündigte er die Initiierung einer Volksabstimmung in Ibagué an. Am 29. Februar 2016 stimmte der Gemeinderat mit zehn zu neun Stimmen für die *consulta*. Nachdem das regionale Verwaltungsgericht die Frage, die der Bevölkerung der knapp 600.000 Einwohner_innen zählenden Provinzhauptstadt zur Abstimmung vorgelegt werden sollte, Ende Mai 2016 für verfassungskonform erklärt hatte, legte der Bürgermeister den Abstimmungstermin für den 30. Oktober 2016 fest. Knapp zwei Wochen vorher und in der Hochphase der Mobilisierung ordnete das oberste Verwaltungsgericht in Bogotá die Aussetzung der *consulta* an. Bei dem Gericht waren mehrere Klagen von Anwohnern aus Ibagué eingegangen, die sich als Minenarbeiter vorstellten und gegen die Verletzung ihres Grundrechts auf Arbeit klagten. Mitte Dezember 2016 entschied das Gericht, dass die *consulta* von Ibagué durchgeführt werden kann, allerdings mit der Auflage, die zur Abstimmung gestellte Frage neu zu formulieren. Damit beginnt der Prozess von Neuem, denn eine neue Frage erfordert die erneute Zustimmung des Gemeinderats.

In Cajamarca eröffnete die Verabschiedung des Gesetzes 1757 im Juli 2015 zur Regelung von Volksentscheiden, die von sozialen Bewegungen initiiert werden können, ein neues Gelegenheitsfenster. Für die Initiierung eines Volksentscheids mittels Unterschriftensammlung müssen mindestens zehn Prozent der Wahlberechtigten die Initiative unterstützen. Für Cajamarca bedeutete dies, dass die Mit-

glieder des *Comité Ambiental* innerhalb von sechs Monaten 1.608 gültige Unterschriften sammeln mussten. Binnen zwei Wochen hatten sie im Februar 2016 über 4.800 Unterschriften gesammelt, 3.364 davon wurden als gültig vom Wahlamt anerkannt (Interview mit einem Mitglied des Umweltkomitees am 08.10.2016). Aufgrund dieser Initiative musste der Bürgermeister dem Gemeinderat die Initiative zur Abstimmung vorlegen. Ende August 2016 stimmte dieser mit acht zu drei Stimmen für die Durchführung einer *consulta*. Nachdem auch im Fall von Cajamarca das regionale Verwaltungsgericht die für die Abstimmung vorgesehene Frage, für verfassungskonform erklärt hatte, legte der Bürgermeister einen ersten Termin für Ende November fest. Dieser musste auf Druck des Wahlamtes wegen fehlender Vorbereitungszeit auf den 22. Januar 2017 verschoben werden. In der Zwischenzeit hat das oberste Verwaltungsgericht auch diesen Volksentscheid, aufgrund von Klagen des Unternehmens, ausgesetzt - Ausgang offen.

4.2 | Diffusion und politische Gelegenheiten

Welche Bedingungen ermöglichen im Fall von *La Colosa* den Einsatz direktdemokratische Verfahren als Strategie der Protestakteure? *Erstens* stellt die grenzübergreifende Diffusion des Repertoires einen wichtigen Moment in der Phase der Strategiesuche der sozialen Bewegungen dar. Die Protestakteure in Piedras entschieden sich für die Mobilisierung zu einer Volksabstimmung, nachdem sie über internationale Verbündete von den Erfahrungen in Esquel und Tambogrande erfahren hatten.

Zweitens beeinflussen die Protestakteure durch ihr Handeln selbst die Gelegenheitsstrukturen, welche die Realisierung lokaler Volksabstimmungen begünstigen: Die Initiierung der *consulta* in Piedras wurde infolge von zum Teil gewaltsamen Konfrontationen zwischen Protest- und Sicherheitsakteuren möglich. Anders als bei konfrontativen Aktionen ist die Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren niedrig schwierig. Volksabstimmungen lassen sich

als „friedliche“, gesetzlich verankerte Strategien der Beteiligung politisch und gesellschaftlich legitimieren. Die Räume zur Umsetzung einer *consulta* sind jedoch nicht unbedingt gegeben, sondern müssen erkämpft werden, auch wenn das Instrument gesetzlich verankert ist, wie die Beispiele von Cajamarca und Ibagué zeigen.

Drittens bilden Allianzen und einflussreiche Verbündete eine wichtige Gelegenheitsstruktur, welche die Initiierung von Volksabstimmungen ermöglicht. Das Verhältnis zwischen sozialen Bewegungen und formalpolitischen Akteuren, insbesondere lokalen Regierungen, ist hierfür wesentlich (Walter/Urikidi 2015: 12; Dietz 2016). Volksabstimmungen bedürfen in vielen Länderkontexten der formalen Zustimmung der Gemeinderäte. Initiiert werden können sie darüber hinaus häufig nur von lokal Regierenden (z.B. Bürgermeister_innen, Provinzgouverneur_innen; Kolumbien bildet hier eine Ausnahme). Allianzen mit lokalen Regierungen, Gemeinderäten und Parlamentarier_innen stellen deshalb eine entscheidende Bedingung dar, die es Protestakteuren ermöglicht, ihre Forderungen mittels einer Volksabstimmung durchzusetzen. Das Beispiel Ibagué zeigt jedoch, dass Allianzen und einflussreiche Verbündete nicht immer ausreichen, um sich gegen machtvolle Gegner_innen durchzusetzen. Hier konnten Befürworter_innen des Projektes durch Kriminalisierung, Repression und Entpolitisierung mittels Verlagerung der Auseinandersetzung in die Sphäre des Rechts, die Durchführung der *consulta* bislang verhindern.

Viertens belegen die Beispiele aus Cajamarca und Ibagué aber auch, dass sich politische Gelegenheiten für die Durchführung von direktdemokratischen Verfahren auch kurzfristig und zum Teil unerwartet ergeben können, etwa im Rahmen eines lokalen Regierungswechsel oder der Verabschiedung eines neuen Gesetzes, welches den Handlungsspielraum sozialer Bewegungsakteure erweitern kann.

5 | Fazit

Lokale Volksabstimmungen zu Bergbau sind voraussetzungsreich. Sie werden nicht *ad hoc*

vorbereitet und durchgeführt. Meist geht ihnen ein mehrjähriger Prozess lokaler Organisierung, von Allianzbildung und von Protesten voraus, in denen unterschiedliche Strategien wie Lobbying, Demonstrationen oder Blockaden zum Einsatz kommen. Lokale Referenden wirken häufig mobilisierend und integrativ – aber nicht überall lassen sich mit ihnen Bergbauvorhaben aufhalten. Die analysierten Beispiele zeigen jedoch, dass sich mit lokalen Volksabstimmungen das Konfliktfeld verändert. Denn bezogen auf Bergbauvorhaben, über deren Realisierung bisher auf nationaler und nicht auf lokaler Ebene entschieden wird, lassen sich lokale Volksabstimmungen als Vetoinstrument gegen staatliche Bergbaupolitik verstehen. In vielen Ländern sind direktdemokratische Verfahren in Konflikten um Bergbau mittlerweile zu einem eigenen Konfliktgegenstand zwischen lokalen Regierungen und sozialen Bewegungen auf der einen und nationaler Regierung und Unternehmen auf der anderen Seite geworden. Gestritten wird nicht mehr nur um eine bestimmte Form und Praxis der Naturaneignung, sondern auch darüber hinaus um Fragen demokratischer Mitbestimmung sowie um das Verhältnis zwischen lokaler und nationaler Regierung. Vor diesem Hintergrund stellen lokale Volksabstimmungen – unabhängig davon, ob sie formal anerkannt werden oder ob mit ihnen Projekte gestoppt werden – eine wirksame Strategie zur Politisierung und Mobilisierung im Bereich Bergbau dar.

Kristina Dietz leitet gemeinsam mit *Bettina Engels* die wissenschaftliche Nachwuchsgruppe „Global Change – Local Conflicts?“ (GLOCON) am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin. Kontakt: kristina.dietz@fu-berlin.de

Anmerkungen

¹ Den Interviewpartner_innen danke ich für ihre Zeit, Unterstützung und ihr Vertrauen, das sie mir während meiner Forschungsaufenthalte entgegen gebracht haben. Darüber hinaus danke ich Bettina

Engels, Carla Noever Castelos und Hanna Thiesing für die wertvolle Unterstützung meiner Forschung.

² Vgl. <http://huellaminera.com/2016/10/chubut-analiza-una-consulta-popular-minera/> [21.11.2016].

³ Vgl. <https://comiteambiental.com/> [16.01.2017].

Literatur

Arenas, Natalia 2015: Hoy: el día D del oro. <http://lasillavacia.com/historia/hoy-el-dia-d-del-oro-49576> [28.9.2015].

Bebbington, Anthony (Hg.) 2012: Social conflict, economic development and extractive industry evidence from South America. London: Routledge.

Bebbington, Anthony/Bury, Jeffrey (Hg.) 2013: Subterranean Struggles. New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America. Austin: University of Texas Press.

Dietz, Kristina/Engels, Bettina 2016: Umkämpfter Rohstoffboom: Akteure und Strategien in Konflikten um Bergbau in Sub-Sahara-Afrika und Lateinamerika. In: Fischer, Karin/Jäger, Johannes/Schmidt, Lukas (Hg.): Umkämpfte Rohstoffe. Aktuelle Entwicklungen im historischen Kontext. Wien: new academic press, 220-234.

Dueholm Rasch, Elisabet 2012: Transformations in Citizenship: Local Resistance against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala). In: Journal of Developing Societies, Jg. 28, Heft 2, 159-184.

Engels, Bettina 2016: Mining conflicts in sub-Saharan Africa: Actors and repertoires of contention. GLOCON Working Paper Series, No. 2, Nov 2016. Berlin: Freie Universität Berlin.

Garcés Villamil, Miguel Ángel/Rapalino Bautista, William Gabriel 2015: La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. In: Justicia Juris, Jg. 11, Heft 1, 52-62.

Hoetmer, Raphael 2010: „Esta democracia, ya no es democracia...“ Reflexiones a propósito de la consulta vecinal sobre la minería en la frontera norte del Perú. In: YUYAYKUSUN,

Heft 3, 183-208.

Meyer, David S. 2004: Protest and Political Opportunities. In: Annual Review of Sociology, Heft 30, 125-45.

OCMAL 2015: Conflictos Mineros en América Latina. Extracción, Saqueo y Agresión. Estado de Situación en 2014. www.conflictos-mineros.net [13.12.2016].

Özkaynak, Begüm/Rodríguez-Labajos, Beatriz (Hg.) 2012: Mining conflicts around the world. Common grounds from an Environmental Justice perspective: EJOLT Report No. 07. <http://www.ejolt.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Mining-Report-low.pdf> [17.11.2016].

Renauld, Martin 2016: The Esquel effect: political opportunity structure and adaptation mechanisms in anti-mining mobilisation in Argentine Patagonia. In: Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement, Jg. 37, Heft 4, 524-540.

Soule, Sarah A. 2007: Diffusion Processes within and across Movements. In: Snow, David A./Soule, Sarah/Kriesi, Hanspeter (Hg.): The Blackwell Companion to Social Movements. Malden: Blackwell Publishing Ltd, 294-310.

Tarrow, Sidney 1998: Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics. Cambridge, MA: Cambridge UP.

Urkidi, Leire 2011: The Defence of Community in the Anti-Mining Movement of Guatemala. In: Journal of Agrarian Change, Jg. 11, Heft 4, 556-580.

van de Sandt, Joris 2009: Mining Conflicts and Indigenous Peoples in Guatemala. The Hague: Cordaid.

Walter, Mariana/Urkidi, Leire 2015: Community mining consultations in Latin America (2002-2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. In: Geoforum, doi:10.1016/j.geoforum.2015.09.007.

Welz, Yanina 2008: La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. In: Iconos. Revista de Ciencias Sociales, Heft 31, 117-130.

Wolff, Jonas 2012: Demokratie in Be-

wegung. Neue soziale Bewegungen und die umkämpfte Demokratisierung der Demokratie in Argentinien, Bolivien und Ecuador. In:

Burchardt, Hans-Jürgen/Öhlschläger, Rainer (Hg.): Soziale Bewegungen und Demokratie in Lateinamerika. Baden-Baden: Nomos, 77-91.

Politische Mobilisierung gegen Rohstoffkonzerne in Sambia

Esther Uzar

1 | Einleitung

Sambia ist eine traditionelle Bergbaunation. In den 1930er Jahren errichteten amerikanische und südafrikanische Unternehmen die sieben Industriestädte des Copperbelt. Die Bergwerke erlebten eine Phase der Verstaatlichung (1972-1997) und eine Privatisierung, der 2004 ein unerwarteter Höhenflug der Weltmarktpreise für Kupfer folgte. Im Zuge des erneuten Aufschwungs rehabilitierten und expandierten Investoren die alten Werke und erschlossen neue Minen. Multinationale Konzerne aus der Schweiz, aus England, Kanada, Australien, Südafrika, China, Indien, Brasilien, Kasachstan und Singapur bauen hauptsächlich Kupfer und Kobalt ab. Sie fördern darüber hinaus Gold, Uran, Mangan, Zink, Eisen, Nickel, Kohle und Smaragde.

In Sambia haben Streiks von Arbeiter_innen gegen Bergbaufirmen eine lange Tradition. Seit 2007 sorgten sie für eine breite öffentliche Debatte, ausgelöst durch internationale Berichte und eine Reihe von Skandalen: Chinesische Werke sorgten für Empörung aufgrund von schlechten Arbeitsbedingungen, einer Explosion und einer Schießerei; schweizerische und britisch-indische Firmen machten Schlagzeilen mit Umweltverschmutzung und Steuerhinterziehung (Das/Rose 2014; Lee 2010).

Lokale Umwelt- und kirchliche Organisationen sowie Gewerkschaften lancierten Kampagnen für Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz. Rohstoffgewinne sollten nicht nur

ausländische Investoren bereichern, sondern der breiten Bevölkerung zugute kommen. Der Kupferabbau sollte den Bergarbeiter_innen ein besseres Leben ermöglichen, den umliegenden Siedlungen eine ausgebaute Infrastruktur und dem Staat höhere Einnahmen für die Reduzierung der Armut. Die Oppositionspartei *Patriotic Front* machte diese Anliegen zu ihrem Wahlkampfthema. Sie erklärte Rohstoffunternehmen den Kampf und rückte die Lebenslagen der städtischen Armen ins Zentrum der politischen Debatte. Mit diesem Programm eroberte die Opposition die Industriestädte und gewann 2011 sogar die nationalen Wahlen. Bereits vor dem Parteiwechsel hatte der Druck der Opposition, Presse, Kirchen, Gewerkschaften und Umweltverbände einen Kurswechsel bei der Regierung erreicht: Sie kündigte 2008 die geheimen Verträge mit den Rohstoffgiganten und verabschiedete ein neues Gesetz, das deren Steuerleistung erheblich erhöhte (Lungu 2009). Mit der Reform begann ein langjähriger Streit um die Bergbausteuern.

Die Debatte wurde durch immer neue Berichte von internationalen Forscher_innen, Aktivist_innen und Hilfsorganisationen befördert, welche die Firmen als skrupellose, betrügerische und unmoralische Unternehmungen verurteilten (Dymond 2007; Fraser/Lungu 2007; Human Rights Watch 2011). Viele dieser Berichte kamen aus den „Heimatländern“ der transnationalen Konzerne und wurden dort von Kampagnen zur globalen Unternehmensverantwortung begleitet,