

# Selected Student Papers

[www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select\\_tx.html](http://www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select_tx.html)

ISSN 1862-8117

Selected Student Paper Nr. 37, Dezember 2012

**Riccarda Flemmer**

**Die *Consulta Previa* in Peru**

Zur umkämpften Implementierung des Konsultationsrechts  
unter Alan García

Zugl.: Aachen, Techn. Hochsch., Magisterarbeit 2011

Online veröffentlicht unter:

[http://www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select/select\\_37.html](http://www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select/select_37.html)

Veröffentlicht von:

Institut für Politische Wissenschaft

RWTH Aachen

Mies-van-der-Rohe-Straße 10

52074 Aachen

[www.ipw.rwth-aachen.de](http://www.ipw.rwth-aachen.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Ausgangslage: Die Rahmenbedingungen der Consulta Previa in Peru</b> .....	<b>9</b>
2.1 Das Konsultationsrecht im internationalen Kontext.....	9
2.2 Anwendungsprinzipien: der free, prior and informed consent.....	11
2.3 Perus „indigene Völker“.....	13
2.4 Die Entwicklungsproblematik des Amazonasgebietes.....	16
<b>3 Konfliktphase: Die neue Sichtbarkeit indigener Interessen</b> .....	<b>19</b>
3.1 Die Anpassung an den Freihandelsvertrag mit den USA.....	19
3.2 Indigene Blockaden und nationale Proteste.....	26
3.3 Das Ende der Gespräche – der 5. Juni 2009.....	32
3.4 Der Beginn eines nationalen Dialogs?.....	38
<b>4 Kompromissfindung: Die Aushandlung eines nationalen Konsultationsgesetzes</b> .....	<b>48</b>
4.1 Die Konsensfindung zwischen Regierung und indigenen Verbänden.....	49
4.2 Kommissionsarbeit und Mehrheitsfindung im Kongress.....	55
4.3 Der Einspruch des Präsidenten.....	60
<b>5 Präzedenzfall: Die Konsultation zur Forstgesetzgebung</b> .....	<b>68</b>
5.1 Der Beginn der Consulta Forestal.....	68
5.2 Die Ausweitung des Prozesses.....	75
5.3 Die „Zweite Phase“ des Prozesses.....	80
<b>6 Resümee und Ausblick</b> .....	<b>89</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AIDSESEP	<i>Asociación Interétnica de la Selva Peruana</i> Interethnischer Verband des peruanischen Regenwaldes
APRA	<i>Alianza Popular Revolucionaria Americana/ Partido Aprista</i> Revolutionäre Amerikanische Volksallianz
CAAAP	<i>Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica</i> Amazonisches Zentrum für Anthropologie und Praktische Anwendung
CCP	<i>Confederación Campesina del Perú</i> Bauernverband Perus
CEACR	<i>Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation</i> Expertenkomitee für die Umsetzung von Abkommen und Empfehlungen der ILO
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik
CGTP	<i>Confederación General de Trabajadores del Perú</i> Nationaler Gewerkschaftsbund Perus
CIDH	<i>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</i> Interamerikanische Kommission für Menschenrechte
CNA	<i>Confederación Nacional Agraria</i> Nationaler Agrarverband
CNDDHH	<i>Coordinadora Nacional de Derechos Humanos</i> Nationale Koordinationskomitee für Menschenrechte
CONACAMI	<i>Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería</i> Nationaler Verband der vom Bergbau betroffenen Gemeinschaften Perus
CONAP	<i>Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú</i> Dachverband der amazonischen Nationalitäten
CPAAAAE	<i>Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología</i> Kommission für andine, amazonische und afroperuanische Völker, Umwelt und Ökologie
DAR	<i>Derecho, Ambiente y Recursos Naturales</i> Recht, Umwelt und natürliche Ressourcen
DPLF	<i>Due Process of Law Foundation</i>
EIA	<i>Environmental Investigation Agency</i>

FEMUCARINAP	<i>Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú</i> Nationaler Verband der bäuerlichen, handwerklich arbeitenden, indigenen, nativen und angestellten Frauen Perus
FENAMAD	<i>Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes</i> Nativer Verband des Madre de Dios und seiner Zuflüsse
FPIC	<i>free, prior and informed consent</i> Freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung
GNCDDPA	<i>Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos</i> Nationale Koordinationsgruppe für die Entwicklung der Amazonasvölker
IDL	<i>Instituto de Defensa Legal</i> Institut für Rechtsverteidigung
ILO	<i>International Labour Organisation</i>
INDEPA	<i>Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano</i> Nationales Entwicklungsinstitut für andine, amazonische und afroperuanische Völker
INEI	<i>Instituto Nacional de Estadística e Informática</i> Peruanisches Institut für Statistik und Informatik
IWGIA	<i>International Work Group for Indigenous Affairs</i>
LFFS	<i>Ley Forestal y de Fauna Silvestre</i> Forst- und Wildgesetz
MIMDES	<i>Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social</i> Ministerium für Frauen und soziale Entwicklung
MINAG	<i>Ministerio de Agricultura del Perú</i> Agrarministerium Perus
ODECOFROC	<i>Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa</i> Organisation zur Entwicklung der grenznahen Gemeinschaften des Cenepa Flusses
PRO 169	<i>Programme to Promote ILO Convention No. 169</i>
SAIPE	<i>Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica Alto Marañón</i> Landwirtschaftlicher Dienst für das Studium und die wirtschaftliche Förderung des Alto Marañón
UN	<i>United Nations</i>
UNPFII	<i>United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues</i>

# 1 Einleitung

Aus den Präsidentschaftswahlen in Peru vom Juni 2011 ging Ollanta Humala, der Führer der linksnationalen Partei, als Nachfolger des scheidenden Präsidenten Alan García hervor. Zu seinen ersten Amtshandlungen zählte die Einbringung eines Gesetzesentwurfs zur *Consulta Previa* in den Kongress. Der Entwurf wurde dort am 23.8.2011 verabschiedet und wenige Tage später von Humala selbst symbolträchtig nahe der Amazonasstadt Bagua verkündet. Bagua war zwei Jahre zuvor Schauplatz der blutigen Räumung indigener Blockaden durch die peruanischen Sicherheitskräfte gewesen, bei der 33 Menschen ihr Leben verloren. Die neue Verordnung zur *Consulta Previa* verankert in der peruanischen Gesetzgebung die Verpflichtung des Staates, die indigenen Völker des Landes vor der Verabschiedung aller sie betreffenden gesetzgeberischen Maßnahmen und Entwicklungsprojekte zu konsultieren. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Implementierung eines Konsultationsrechts, das seit 1995 bereits rechtsbindend, *de facto* aber wirkungslos war. Am 19. Mai 2010 war zudem ein Gesetzestext vom Kongress angenommen worden, der mit dem nun verabschiedeten beinahe identisch ist, dessen Erlass jedoch vom Präsidenten García und dem Ministerrat verhindert worden war. Diese ersten Schilderungen deuten bereits darauf hin, dass die Gesetzgebung zur *Consulta Previa* als Ergebnis heftiger politischer Auseinandersetzungen verstanden werden muss. Deren Verlauf während der letzten Amtszeit Alan Garcías von 2006 bis 2011 interpretierend nachzuvollziehen ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung.

Zwei Fragen sollen im Folgenden im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Erstens: wie konnte das Thema der *Consulta Previa* nach Jahren der Nichtbeachtung überhaupt einen Platz auf der politischen Agenda finden? Zweitens: wie ist zu erklären, dass unter der Regierung García ein Konsultationsgesetz zunächst erarbeitet und im Mai 2010 vom Kongress verabschiedet, dann aber nicht erlassen wurde? Der Schlüssel für eine Antwort auf die erste Frage ist in den peruanischen Amazonaswäldern zu finden. Im Rekurs auf sie lassen sich nämlich zwei Phänomene erklären, die für die Amtszeit Garcías bezeichnend sind: das hohe Wirtschaftswachstum des Landes sowie die indigenen Proteste in den Jahren 2008 und 2009. Der ressourcenreiche Regenwald war und ist die Rohstoffquelle der exportorientierten Wirtschaft und García setzte sich entschieden für eine weitere Öffnung des Waldes für Privatinvestitionen ein. Die indigene Bevölkerung des Amazonasgebietes dagegen erlebte die Zerstörung, die durch den Ressourcenabbau entsteht, als existenzielle Bedrohung. Gegen die neue Forstpolitik, die später von der Regierung im Rahmen der Anpassung an den Freihandelsvertrag mit den USA ohne parlamentarische Kontrolle durchgesetzt wurde, erhob

sich infolgedessen zunehmende Kritik. Die Regierung García hielt jedoch weiterhin an ihrer Politik fest, was zur bislang größten Mobilisierung der indigenen Bevölkerung des Landes führen sollte, die ein bisher ungekanntes Ausmaß an nationalen Blockaden von Straßen, Wasserwegen und Ölförderstationen im gesamten Amazonasgebiet nach sich zog. Als indigene Stimmen während der Proteste eine Verletzung ihres Konsultationsrechts beklagten, reagierte die Regierung mit Unverständnis. Bereits im Vorfeld der Proteste hatte Präsident García eine betont polemisierende und polarisierende Haltung gegenüber der indigenen Amazonasbevölkerung eingenommen. Zur Beendigung der indigenen Blockaden griffen Ordnungskräfte am 5. Juni 2009 bei der Räumung einer Straße nahe Bagua hart durch. Im Kontext der darauffolgenden Kritik am Vorgehen der Regierung wurde die *Consulta Previa* zum ersten Mal Thema der öffentlichen Diskussion. Die erste These der vorliegenden Arbeit lautet, dass García durch seine polarisierende Haltung ein Problembewusstsein in der Öffentlichkeit beförderte, das ganz entgegen seiner Intention zu einer breiten Solidarisierung mit den indigenen Völkern führte und durch welche das Thema der indigenen Rechte, insbesondere die *Consulta Previa*, erst auf die politische Agenda gelangen konnten.

Um die zweite Frage zu beantworten, warum das Konsultationsgesetz zunächst erarbeitet, dann aber nicht umgesetzt wurde, muss das Verhalten der Regierung García nach den genannten Ereignissen betrachtet werden. Die Vorfälle vom 5. Juni 2009 lösten große nationale und internationale Kritik am Vorgehen der Regierung aus und sorgten für eine Krise, die die Umbildung des Kabinetts und die Einrichtung mehrerer Untersuchungskommissionen nach sich zog. Im Zuge dessen wurde auch eine Nationale Koordinationsgruppe eingerichtet, die sich der Entwicklungsproblematik der Amazonasvölker annehmen sollte. In diesem Rahmen arbeiteten Abgeordnete und indigene Vertreter gemeinsam an einer Gesetzesvorlage zur nationalen Verankerung und Ausgestaltung der *Consulta Previa* und an einer Revision der Forstgesetzgebung. Diese Annäherung zwischen der Regierung und den indigenen Organisationen wurde öffentlich zum Beginn eines Dialogs zwischen den beiden Konfliktparteien erklärt. Dagegen soll die zweite These dieser Arbeit lauten, dass der offizielle Dialogbeginn keineswegs das Ende der konfrontativen Einstellung der Präsidenten García bedeutete, sondern dass im Gegenteil jedes Entgegenkommen durch den Druck erklärt werden muss, der von unterschiedlichen Akteuren innerhalb und außerhalb des Landes auf die Regierung ausgeübt wurde. So wird verständlich, dass trotz der deutlichen Versuche der Regierung García, eine Implementierung des Konsultationsrechts zu verhindern, wichtige Schritte zu einer Kompromissfindung vollzogen werden konnten. Dies betrifft das genannte Konsultationsgesetz, das auf der wichtigen Vorarbeit der Nationalen Koordinationsgruppe basierte und das am 19. Mai 2010 zunächst eine Mehrheit im Kongress fand, bevor Präsident

und Ministerrat schließlich seine Umsetzung verhindern konnten. Darüber hinaus konnte ein lehrreicher Präzedenzfall für die Anwendung der *Consulta Previa* in Peru geschaffen werden, denn auf den Druck indigener Verbände und anderer Akteure musste sich die Regierung bereitfinden, eine Konsultation zu ihrer neuen Forstgesetzgebung durchzuführen. So konnte trotz des blockierten Konsultationsgesetzes noch während der Amtszeit Garcías die erste *Consulta Previa* auf nationaler Ebene stattfinden.

Zu Beginn der vorliegenden Untersuchung werden in einem einleitenden Kapitel (Kapitel 2) die Rahmenbedingungen der *Consulta Previa* in Peru vorgestellt. Dort sollen zuerst die Definition des Konsultationsrechts im internationalen Zusammenhang und seine grundlegenden Anwendungsregeln insbesondere die Prinzipien des „*free, prior and informed consent*“ vorgestellt werden. Vor diesem Hintergrund wird als Einblick in die wesentlichen Auslegungskonflikte der *Consulta Previa* in Peru auf die umstrittene Definition der „indigenen Völker“ des Landes und die Entwicklungsproblematik im Amazonasgebiet eingegangen. Im Hauptteil der Arbeit stehen die komplexen politischen Zusammenhänge der Aushandlung der *Consulta Previa* während der Amtszeit Garcías im Mittelpunkt. Zunächst soll hier die Phase des offenen Konfliktes zwischen peruanischer Regierung bzw. dem Präsidenten Alan García und den beiden Dachverbänden der indigenen Amazonasbevölkerung beleuchtet werden (Kapitel 3). Das Nachvollziehen der Entstehung und des Verlaufs der Proteste ist wichtig, um zu verstehen unter welchen Voraussetzungen die *Consulta Previa* auf die nationale politische Agenda gelangen konnte. In den darauf folgenden Kapiteln werden der Prozess der Aushandlung eines nationalen Konsultationsgesetzes (Kapitel 4) und die Konsultation zur neuen Forstgesetzgebung als erster nationaler *Consulta Previa* Perus (Kapitel 5) betrachtet. Der Fokus wird hier auf den Einfluss gelegt, den die Regierung auf diese Bemühungen zur Implementierung nahm. Wichtig ist dabei, neben den Konfliktparteien auch auf die Rolle „Dritter Parteien“ zu achten. Zentral sind hier beispielsweise die peruanische Menschenrechtsombudsbehörde *Defensoría del Pueblo*<sup>1</sup> und peruanische sowie internationale Nichtregierungsorganisationen. Abschließend sollen die Untersuchungsergebnisse noch einmal kurz zusammengefasst werden, und in Form eines Ausblicks wird schließlich die Bedeutung beurteilt, welche die Entwicklungen, die unter Alan García stattfanden, für den weiteren Institutionalisierungsverlauf eines Dialogmechanismus zwischen Regierung und indigener Bevölkerung in Peru haben können (Kapitel 6).

---

<sup>1</sup> Die Defensoría del Pueblo ist die durch die Verfassung von 1993 gegründete autonome Menschenrechtsombudsbehörde Perus. Sie hat die Aufgabe, die Rechte der Bürger gegenüber dem Staat zu stärken und besitzt ein hohes Ansehen in der peruanischen Bevölkerung.

Der einführende Teil der Arbeit stützt sich im Bereich internationaler Richtlinien zum Inhalt und der Umsetzung des Konsultationsrechts vor allem auf das ausführliche Anwendungshandbuch zu dem Abkommen 169 der ILO aus dem Jahr 2009. Die Peru bezogenen Ausführungen zu den indigenen Völkern des Landes, der Entwicklungsproblematik im Amazonasgebiet und der Beachtung des Konsultationsrechts bis zu den Protesten im Jahr 2008 beziehen sich in erster Linie auf Zensusdaten, Stellungnahmen der ILO sowie Fachartikel. Die Arbeitsgrundlage für den Hauptteil der Arbeit sind zwei interne Datenbankdokumente, die die Autorin im Rahmen eines Volontariats im März und April 2011 in Lima für die *Defensoría del Pueblo* erstellt hat.<sup>2</sup> Dadurch konnten zwei Schwierigkeiten überwunden werden, die sich für die Rekonstruktion der Ereignisse in Peru ergeben: Zum einen gibt es eine unüberschaubare Vielzahl von Berichten über die Vorfälle in Bagua und deren Vorgeschichte, zum anderen existiert über die daran anschließenden, wenig formalisierten Prozesse der Erarbeitung des Konsultationsgesetzes und der Konsultation des Forstgesetzes keine oder kaum Literatur. Die Chronologien und umfangreichen Sammlungen von Originaldokumenten beinhalten offizielle Schreiben von Regierungs- und Kongressseite, der indigenen Dach- und Regionalverbände, der *Defensoría del Pueblo* selbst sowie von nationalen und internationalen staatlichen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen. Ergänzt wird die Darstellung durch Artikel aus Fachzeitschriften, peruanischer Tagespresse, Meldungen der peruanischen Agentur für interkulturelle Kommunikation SERVINDI sowie Gutachten und Berichte peruanischer und internationaler Nichtregierungsorganisationen. Der Überblick über die Literaturlage verdeutlicht, dass eine der Hauptschwierigkeiten der vorliegenden Arbeit darin bestand, einen verlässlichen Verlauf der Ereignisse zu rekonstruieren. Die zitierten Originaldokumente befinden sich in digitaler Form im Anhang der Arbeit. Zitate aus der englischsprachigen Literatur sind beibehalten worden, im Falle spanischer Quellen sind Passagen ins Deutsche übersetzt. Dabei handelt es sich um eigene Übersetzungen. Bei direkten Zitaten sind die Originaltextstellen in Klammern angegeben oder können in der Form von Endnoten eingesehen werden.

---

<sup>2</sup> Ich möchte mich an dieser Stelle ganz herzlich bei all meinen Kolleginnen und Kollegen in der Abteilung für Umwelt, öffentliche Dienste und indigene Völker der *Defensoría del Pueblo* in Lima bedanken. Sie haben mich sehr herzlich in Peru aufgenommen und ohne ihre Unterstützung wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Mein Dank gilt auch der Länderarbeitsgruppe Peru des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik in Bonn. Dort habe ich im Rahmen eines Praktikums im Winter 2010 viel über die peruanischen Wälder lernen können. Erst durch ihren Einsatz wurde mir das Volontariat an der *Defensoría del Pueblo* möglich.



## 2 Ausgangslage: Die Rahmenbedingungen der *Consulta Previa* in Peru

In diesem einführenden Kapitel soll zunächst grundsätzlichen Fragen der Definition des Konsultationsrechts und den Umsetzungsprinzipien der *Consulta Previa* nachgegangen werden. Dazu sind zuerst die internationalen Richtlinien zur Bestimmung der Reichweite und der Umsetzung des Konsultationsrechts zu betrachten, um den nationalen Auslegungsspielraum kennenzulernen. Daran anschließend wird auf die in Peru lebenden „indigenen Völker“ eingegangen, deren Bestimmung in der politischen Diskussion umstritten ist und deren Situation in vielerlei Hinsicht problematisch ist. Der letzte Abschnitt des Kapitels geht auf die Problematik ein, die sich für die indigene Amazonasbevölkerung aus der unregelmäßigen Entwicklung des Regenwaldgebietes ergibt und die die Notwendigkeit der Anwendung des Konsultationsrechts aufzeigt.

### 2.1 Das Konsultationsrecht im internationalen Kontext

Im internationalen Zusammenhang hat das „Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. Abkommen 169“ (*Indigenous and tribal peoples convention*) der *International Labour Organisation* (im Folgenden: ILO)<sup>3</sup> die Grundlage für das Konzept der *Consulta Previa* gelegt. Mit der im Jahre 1989 verabschiedeten Konvention 169 wendete man sich explizit von der bisher vorherrschenden „*assimilationist orientation*“ (ILO 1989) ab und erkannte an, dass indigene Völker<sup>4</sup> das Recht auf einen eigenbestimmten Entwicklungsprozess haben. Durch die Anerkennung als Völker, die über eine eigene, schützenswerte wirtschaftliche, soziale, religiöse und kulturelle Identität verfügen war es nicht mehr legitim ihnen die Anpassung an vorherrschende Gesellschafts- und Wirtschaftsmodelle aufzuerlegen. Dabei geht es nicht um die Gewährung von Sonderrechten, wie Kritiker oft anführen, sondern um einen durch „besondere Maßnahmen“ („*special measures*“, Artikel 4) stattfindenden Ausgleich historischer Diskriminierung und die Überwindung andauernder Marginalisierung (vgl. ILO 2009: 29 f.). In Peru wurde das Abkommen 169 der ILO am fünften Dezember 1993 durch den Erlass Nummer 26253 verabschiedet und ist seit dem zweiten Februar 1995 für den Staat international rechtsbindend. In Peru besitzt die Konvention, wie alle unterzeichneten internationalen Abkommen und Verträge, die Menschenrechte betreffen, Verfassungsrang.<sup>i</sup>

<sup>3</sup> Die *International Labour Organisation* (ILO) ist als spezialisierte Agentur der Vereinten Nationen dafür zuständig internationale Arbeitsstandards zu entwerfen und zu überwachen. Als die einzige ‚dreiparteiige‘ Agentur der UN bringt sie Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>4</sup> Die Konvention gilt für „eingeborene und in Stämmen lebende Völker“ im gleichen Maße, im Sprachgebrauch hat sich allgemein der im Folgende verwendete Begriff der „indigenen Völker“ (*indigenous peoples/ pueblos indigenas*), durchgesetzt.

Das Abkommen 169 der ILO umfasst einen weiten Raum an kollektiven und individuellen Rechten. Als Kern der Konvention auf dem die Anwendungen aller anderen Normen des Abkommens beruhen, wird jedoch der Artikel 6 betrachtet (vgl. ebd.: 66). Dieser Artikel und seine Auslegung sind die rechtliche und historische Basis des Konsultationsrechts indigener Völker; er lautet:

„Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through *appropriate procedures and in particular through their representative institutions*, whenever consideration is being given to *legislative or administrative measures which may affect them directly*;

(b) establish means by which these peoples can *freely participate*, to at least the same extent as other sectors of the population, *at all levels of decision-making* in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in *good faith* and in a *form appropriate to the circumstances*, with the objective of *achieving agreement or consent* to the proposed measures.” (ILO 1989, Hervorheb. d. Verf.)

Das Recht auf Konsultation besteht damit in erster Linie in der Verpflichtung von Regierungen, alle gesetzgeberischen oder administrativen Maßnahmen, die indigene Völker in ihrem Entwicklungsprozess beeinflussen können mit deren Vertretungen zu beraten. Leitvorstellung soll dabei ein in „gutem Glauben“ („*good faith*“) erreichtes „Einverständnis oder Zustimmung“ („*agreement or consent*“) der indigenen Völker über die konsultierten Verwaltungs- oder Gesetzgebungsverfahren sein. Das Recht auf Konsultation ist eng mit dem Recht auf Partizipation der indigenen Völker verbunden. Bereits der Artikel 6 verweist darauf, dass indigenen Völkern mindestens im selben Maße wie anderen Bürgern der Weg zur freien Mitwirkung auf allen Ebenen politischer Entscheidungsprozesse offen stehen soll. In Artikel 7 heißt es ausdrücklich, dass indigene Völker von der Ausarbeitung bis zur Evaluierung an der Gestaltung staatlicher Entwicklungsprogramme und Entscheidungsprozesse, die sie direkt betreffen mitwirken können sollen. Zudem sind die Regierungen laut Artikel 2 dazu verpflichtet „koordinierte und planvolle Maßnahmen“ („*coordinated and systematic action*“) zu ergreifen, um eine systematische und effektive Partizipation indigener Völker zu gewährleisten. Ziel ist hier die Etablierung von Mechanismen, die einen Dialog zwischen Staat und indigener Bevölkerung institutionalisieren, denn „[...] *consultation is viewed as a crucial means of dialogue to reconcile conflicting interests and prevent as well as settle disputes.*“, ILO 2009: 60). Durch Konfliktmanagement und authentischen Dialog („*genuine dialog*“, ebd.: 111) soll das oftmals angespannte Verhältnis zwischen Regierungen und indigenen Völkern entschärft und Zusammenarbeit gefördert werden.

Die effektive Anwendung des Konsultationsrechts wird von der ILO als eine der größten Herausforderungen für die umfassende Realisierung der Konvention 169 gesehen (vgl. ebd.: 59). Das Expertenkomitee für die Umsetzung von Abkommen und Empfehlungen (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*/ im Folgenden: CEACR) der ILO kommentiert in seinem jährlichen Bericht die Erfüllung der Konvention 169 in den betreffenden Ländern und kann sich über direkte Anfragen (*direct requests*) direkt an Regierungen wenden. Die Staaten, die das Abkommen ratifiziert haben, sind dazu verpflichtet, alle fünf Jahre Berichte über die Umsetzung der Konvention vorzulegen. Bei Verstößen durch die unterzeichnenden Staaten können bei der Organisation Klagen oder Beschwerden eingereicht werden. Zum jetzigen Zeitpunkt haben 20 Länder das Abkommen 169 der ILO ratifiziert, darunter sind 13 lateinamerikanische Staaten. Komplementär zu Abkommen 169 der ILO soll die im Herbst 2007 verabschiedete UN-Erklärung für die Rechte der indigenen Völker<sup>5</sup> wirken. Allerdings besitzt die UN-Erklärung keine Verbindlichkeit. Innerhalb der Vereinten Nationen gibt es bei Nichteinhaltungen des Konsultationsrechts das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten (*United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues*/ UNPFII) und den UN-Sonderberichterstatter zur Lage der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten indigener Völker (*United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples*) als Ansprechpartner sowie in Südamerika die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*/ CIDH) und die verbindlichen Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (*Corte Interamericana de Derechos Humanos*).<sup>6</sup>

## 2.2 Anwendungsprinzipien: der *free, prior and informed consent*

Die Konvention 169 verankert das Recht auf Konsultation und legt einige Richtlinien zu dessen Umsetzung fest. Diese sind für eine direkte Anwendung jedoch zu allgemein formuliert. Leitend ist hier das Prinzip des „Guten Glaubens“ (*bona fide*), des „good faith“ oder im Spanischen des „buena fe“. Um einen Prozess in „Gutem Glauben“ durchführen zu können, ist gegenseitiges Vertrauen und Respektieren unerlässlich. Teil dieses gegenseitigen Respekts ist auch die Beachtung und Anerkennung kultureller und sozialer Traditionen in der Entscheidungsfindung (vgl. ILO 2009: 62). Neben diesem allgemeinen Leitprinzip erwähnt der Artikel 6 des Abkommens 169, dass indigene Völker über ihre repräsentativen

---

<sup>5</sup> Am 13. September 2007 wurde die Erklärung für die Rechte der indigenen Völker von der Generalversammlung der UN mit einer Mehrheit von 144 Staaten angenommen. Australien, Kanada, Neuseeland und die USA revidierten ihre anfängliche Gegenposition auf der Durban-Konferenz im April 2009.

<sup>6</sup> s. dazu vertiefend: DPLF/ IDL/ Seattle University School of Law 2010.

Organisationen zu konsultieren seien und, dass für die Konsultation „geeignete Verfahren“ angewendet werden müssen. Die genauere Ausgestaltung dieser „angemessenen Verfahren“ lässt die Konvention jedoch offen.

In der Praxis wurde zur Konkretisierung der Durchführung von Konsultationsprozessen das Konzept des *free, prior and informed consent* (FPIC) entwickelt, welches die UN-Erklärung für indigene Rechte in Artikel 19 verankert. Die offizielle deutsche Übersetzung des Konzeptes lautet „freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung“ (spanisch: „*consentimiento libre, previo e informado*“). Das Prinzip der Freiwilligkeit besagt, dass es den am Konsultationsprozess beteiligten indigenen Organisation, tatsächlich freisteht Maßnahmen ohne Druck zu akzeptieren oder auch zurückzuweisen. Über Zustimmung oder Ablehnung soll offen diskutiert werden können, und zwar bevor mit der Durchführung dieser Maßnahmen begonnen wurde. Dies ist insofern von großer Bedeutung, als dadurch explizit der Zeitpunkt der Konsultation vor die Durchführung einer Maßnahme gelegt wird. So ist ein Eingreifen und Gestalten noch leichter möglich. Der Grundsatz der Informiertheit betrifft die in einem geeigneten Rahmen und in verständlicher Form aufbereitete Kenntnis von Ausmaß, Dauer, Ziel sowie die positiven wie auch die negativen Auswirkungen der zukünftigen Aktivitäten. Die Aufrechterhaltung der Zustimmung wird dabei als ein kontinuierlicher Prozess verstanden. Bei einer Nichteinhaltung der getroffenen Vereinbarungen kann sie zurückgezogen werden (vgl. ebd.: 63). Das Anwendungshandbuch des *Programme to Promote ILO Convention No. 169* (PRO 169)<sup>7</sup> nimmt das FPIC-Konzept ebenfalls auf. Das „angemessene Verfahren“ zur Konsultation wird dort dahingehend konkretisiert, dass während des Konsultationsprozesses die Sichtweisen aller betroffenen Völker zum Ausdruck kommen können und einbezogen werden müssen. Das Abhalten öffentliche Anhörungen ist dazu explizit nicht ausreichend. Zudem seien für alle Phasen des Prozesses angemessene Zeiträume festzulegen und ein umfassendes Verständnis der Sachlage zu gewährleisten, damit alle Parteien mit dem Prozessergebnis einverstanden sein können (vgl. ebd.: 62).

Wenngleich das wünschenswerte Ziel jedes Konsultationsprozesses ein Übereinkommen zwischen konsultierender und konsultierter Partei ist, so ist die tatsächliche Zustimmung der betroffenen indigenen Völker nicht zwingend erforderlich. Das Abkommen 169 schreibt kein Recht auf Veto fest und, Entscheidungen liegen damit beim Staat, der lediglich zur Einhaltung der Rechte der indigenen Völker verpflichtet ist. Sonderfälle, die eine Zustimmung notwendig machen, sind wie in der Erklärung für indigene Rechte der UN erwähnt, Umsiedlungsvorhaben (Artikel 10), die Lagerung gefährlicher Stoffe (Artikel 29,2) oder

<sup>7</sup> Das *Programme to Promote ILO Convention No. 169* (PRO 169) wurde 1996 ins Leben gerufen um als technisches Kooperationsprogramm der ILO indigene Organisationen, Regierungen und andere Partner bei der Umsetzung des Abkommens Konvention 169 zu unterstützen. <http://www.ilo.org/indigenous>.

Projekte, die indigenes Land, Territorium oder Ressourcen betreffen (32,2). Allerdings hat die UN-Erklärung wie oben erwähnt keinen verbindlichen Charakter. In mehreren Urteilen des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte, welche für Peru Rechtsbindung besitzen, wird das Recht auf Konsultation anerkannt und von einem Recht auf Zustimmung unterscheiden. Im Urteil des Falles des Volkes der Saramaka gegen den Staat Suriname vom November 2007 und in der im August des Folgejahres veröffentlichten Interpretation des Urteils wird dies deutlich. Dort heißt es in Abschnitt 134, dass Staaten die Pflicht haben „Entwicklungs- oder Investitionspläne in großem Maßstab“ („*planes de desarrollo o de inversión a gran escala*“), die eine „größere Auswirkung“ („*mayor impacto*“) in dem Territorium der indigenen Völker haben, nicht nur zu konsultieren, sondern auch gemäß deren Gebräuchen und Traditionen erlangte freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung einzuholen (vgl. Corte Interamericana de Derechos Humanos 2007: 43).

### 2.3 Perus „indigene Völker“

In Artikel 1 der Konvention 169 wird in Form von objektiven und subjektiven Kriterien bestimmt, was „eingeborene und in Stämmen lebende Völker“ sind. Bei diesem ersten Artikel handelt es sich eher um eine Beschreibung als eine formale Definition. Eine strenge Eingrenzung ist laut der ILO angesichts der Vielfalt der Völker weder angebracht noch wünschenswert (vgl. ILO 2009: 9). Als objektive Unterscheidungsmerkmale werden im ersten Abschnitt des ersten Artikels als Merkmale „in Stämmen lebender Völker“ eine eigene Kultur und soziale Organisation sowie ein zumindest zum Teil durch Traditionen und Bräuche geregeltes Leben genannt. „Eingeborene Völker“ sind diejenigen Gruppen von Menschen, die als Nachkommen vorkolonialer Gesellschaften gelten oder deren Siedlungsgebiet geografisch innerhalb der heute bestehenden Staatsgrenzen liegt und die zumindest teilweise ihre eigenen sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Institutionen besitzen. Im zweiten Abschnitt des Artikel 1 wird das subjektive Kriterium der Eigenidentifikation, d.h. des Gefühls der Eingeborenen- oder Stammeszugehörigkeit eingeführt. Die ILO Konvention 169 war ihrerzeit das erste internationale Instrument, das die Wichtigkeit dieses subjektiven Selbstverständnisses offiziell anerkannte. Die ILO betont hier, dass sich die Definition „eingeborener und in Stämmen lebender Völker“ auf eine Kombination der beiden Kriterien bezieht, und versteht diese seither als komplementär (vgl. ebd.).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Kurz erwähnt werden soll hier, dass in dem Abkommen 169 der ILO konsequent der Ausdruck „Selbstbestimmung“ (*self-determination*) vermieden wird. Dieser ist insofern umstritten, dass er in Kombination mit der Anerkennung als „Volk“ (*peoples*) einen völkerrechtlichen Anspruch beinhalten könne und damit beispielweise Separationsbewegungen rechtfertigen ließen. In dieser Schwierigkeit von Staaten das Recht auf Selbstbestimmung indigener Völker anzuerkennen, lag unter anderem die lange Verzögerung in der

Die peruanische Verfassung erkennt in Artikel 2, Absatz 19 das Recht jedes Einzelnen auf seine ethnische und kulturelle Identität an und verpflichtet sich, die ethnische und kulturelle Vielfalt der Nation zu schützen.<sup>8</sup> Eine sich wiederholende Forderung des Expertenkomitees der ILO ist, dass die peruanische Regierung eine genaue Bestimmung der „indigenen Völker“ für die das Abkommen 169 gilt einzuführen. Bereits in den Jahren 1998 und 2005 forderte das CEARC den peruanischen Staat direkt dazu auf ein „*criterio unificado*“, ein einheitliches Kriterium für die Identifizierung indigener Völker einzurichten und eine einheitliche Bezeichnung einzuführen, um weitere Unklarheiten zu vermeiden. Der Begriff „indigene Völker“ („*pueblos indígenas*“) wird in Peru zwar verwendet, aber auf inkonsistente Weise. Die Verfassung kennt die Ausdrücke „*comunidades nativas*“ und „*comunidades campesinas*“, die sie in Artikel 89 als Rechtspersonen anerkennt. Der Ausdruck „*comunidades nativas*“ oder „native Gemeinschaften“ bezeichnet, die im Amazonas-Tiefland lebende indigene Bevölkerung. Als „*comunidades campesinas*“, was auf Deutsch „bäuerliche Gemeinschaften“ heißt, werden die indigenen Bewohner des Andenhochlandes und der Küstengebiete Perus bezeichnet.<sup>9</sup> In Peru ist umstritten, welche und ob die Gemeinschaften als Mitglieder „indigener Völker“ gelten können. Das *International Labour Office* hat zu dieser Frage in einem Schreiben vom 23. Juli 2007 an die *Defensoría del Pueblo* Stellung genommen. Darin wird erklärt, dass sich in diesen unterschiedlichen Bezeichnungen die Verschiedenheiten indigener Bevölkerungsteile innerhalb des Landes ausdrücken können. Die Inanspruchnahme des Abkommens 169 werde davon nicht betroffen. Dafür seien keine national verschiedenen Bezeichnung entscheidend, sondern allein die bereits dargestellten Kriterien des ersten Artikels der Konvention (vgl. *International Labour Office* 23/07/2007). Auch in den Jahresberichten des Expertenkomitees wird betont, dass eine unterschiedliche Bezeichnung der indigenen Gemeinschaften eine interne staatliche Angelegenheit und das Konzept der „indigenen Völker“ wesentlich breiter angelegt sei als der Begriff der Gemeinschaften (vgl. CEACR 2008: 699). In dem Gutachten des nachfolgenden Jahres heißt es dazu, „*Consequently, it is unclear to whom the Convention applies.*“ Dort wird gefordert, dass die Konvention ungeachtet der Bezeichnung für alle Gruppen, auf die die Kriterien des Artikel 1 des Abkommens 169 angewendet werden können, gilt. Dies widerspreche nicht einer an die bestimmten Umstände der einzelnen Gemeinschaften angepassten Umsetzung. Besonders sei

---

Verabschiedung der UN-Erklärung für indigene Rechte begründet.

<sup>9</sup> Die Bezeichnungen „native“ und „bäuerliche Gemeinschaften“ wurden unter der Militärregierung Velasco Alvarado Ende der 60er Jahre eingeführt und ersetzen die zuvor verwendeten, pejorativ besetzten Ausdrücke der „*raza indígena*“ oder der „*comunidades de indígenas*“. Der Begriff der „*comunidades*“ wurde in die Verfassung von 1979 aufgenommen und in der aktuellen Verfassung von 1993 beibehalten. Seit 1974 gibt es ein Gesetz der „*comunidades nativas*“, seit 1987 der „*comunidades campesinas*“. (vgl. Yrigoyen Fajardo 2002: 160 f., Henk 2010: 57 f. und Clavero 2008: 109 f.).

hier auf die Gemeinschaften einzugehen, die in „erstem Kontakt“ oder in „freiwilliger Isolation“ leben (vgl. CEARC 2009: 686).

In Peru wurde 1993 der erste Zensus zur Erhebung der indigenen Bevölkerung des Landes durchgeführt. Er ergab, dass etwa 8 Millionen Quechua, 630.000 Aymara und 299.000 indigene Amazonasbewohner in Peru leben, das entspricht etwa 40 Prozent der Gesamtbevölkerung. Diese Volkszählung erhob als einziges Kriterium das indigene Selbstverständnis. Im nationalen Zensus 2005 wurden keinerlei Daten erfragt, die über den indigenen Bevölkerungsanteil Aufschluss geben und in der Volkszählung im Jahr 2007 wurde allein eine Frage zur Muttersprache gestellt. Allerdings war dies, obwohl indigene Organisationen zusätzliche Indikatoren vorgeschlagen hatten, das einzige Kriterium um den indigenen Bevölkerungsanteil zu identifizieren<sup>10</sup> (vgl. ILO 2009: 23). Dem Zensus von 2007 zufolge belief sich der indigene Bevölkerungsanteil auf etwa 16 Prozent der Gesamtbevölkerung, d.h. die Zahl der über 3 Jahre alten indigenen Muttersprachler betrug 4 Millionen 45 Tausend und 713 Personen. Davon sprachen 83 Prozent Quechua, 11 Prozent Aymara und 6 Prozent amazonische Sprachen (vgl. Abanto 2011). Eine Studie der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*/ im Folgenden: CEPAL) der Vereinten Nationen hat im Jahr 2010 eine indigene peruanische Bevölkerung von etwa 6,5 Millionen Personen festgestellt, das sind etwa 25 Prozent der Gesamtbevölkerung. In den Untersuchungsergebnissen wird betont, dass Peru damit zum einen die in absoluten Zahlen größte indigene Bevölkerung in der Region habe (Mexiko 6,1 Million, Bolivien 5 Millionen und Guatemala 4,1 Millionen) und zum anderen nach Bolivien (62,2%) und Guatemala (41%) den drittgrößten Anteil an indigenen Personen an der Gesamtbevölkerung (CEPAL/ Fundación Ford 2010: 15). Die Studie zeigte zudem, dass der Anteil der Analphabeten unter der indigenen Bevölkerung mit 15,1 Prozent mehr als doppelt so hoch ist wie die nationale Rate von 7,2 Prozent an Analphabeten. In einigen Bezirken lag die Rate der indigenen Erwachsenen Analphabeten bei über 33 Prozent (vgl. ebd.: 52 f.). Der allgemeine Zensus von 2007 erlaubte zudem Aussagen über die wirtschaftliche Situation der indigenen Bevölkerung. Den Ergebnissen zufolge leben 63,1 Prozent aller Personen, die eine indigene Muttersprache angaben in Armut während es unter den spanischen Muttersprachlern nur 32,6 Prozent waren. In Bezug auf Situationen extremer Armut ist die Spanne noch größer, da etwa ein Drittel der indigenen Muttersprachler (32,3%) nicht über ökonomische Mittel zum Kauf existenzieller Nahrungsmittel verfügen im Gegensatz zu 8,7% der Spanisch sprechenden Bevölkerung (vgl. INEI 2008b: 10 f.).

---

<sup>10</sup> Das CEACR hat allerdings im Jahr 2005 eindeutig erklärt, dass das Sprechen einer indigenen Sprache kein zwingendes Kriterium ist um Mitglied eines indigenen Volkes zu sein (vgl. ILO 2009:12).

## 2.4 Die Entwicklungsproblematik des Amazonasgebietes

Im Jahr 2007 wurde der Zweite Zensus der indigenen Gemeinschaften des peruanischen Amazonasgebietes (*II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana*) durchgeführt. Er registrierte in den 1.786 Gemeinschaften eine indigene Bevölkerung von 332.975 Einwohnern, das entspricht etwa einem Prozent der Gesamtbevölkerung. Zudem wurden dort Informationen über die 13 linguistischen Familien und 51 der 60 Ethnien des peruanischen Amazonas erhoben (vgl. INEI 2008a: 11 f.). Von den 60 indigenen Völkern des Amazonasgebietes gelten 14 als nicht sesshaft. Sie werden als „nicht kontaktierte Völker in freiwilliger Isolation“ bezeichnet. In Peru werden für die indigenen Völker keine zusammenhängenden Territorien vergeben, sondern jede Gemeinschaft muss sich selbst um die Erlangung eines Landtitels oder dessen Ausweitung bemühen. Als kollektiver Landtitel gilt im peruanischen Recht das Nutzungsrecht und nicht das Besitzrecht für ein Waldgebiet. Die Ressourcenhoheit liegt somit weiterhin beim Staat. Aufgrund der fehlenden Raumordnung im Amazonasgebiet kommt es zudem oft zu Überlagerungen von kollektiven Landtiteln und Naturschutzgebieten mit Holz-, Öl- und Gaskonzessionen. Die Bedrohung der indigenen Territorien durch Umweltverschmutzung, Waldrodung und die Ausbeutung der Bodenschätze sowie durch den illegalen Anbau von Drogen, Binnenmigration aus den Anden und Landspekulationen hat gravierend zugenommen. Zudem existiert kein Entwicklungsplan für das Amazonasgebiet und der Staat ist in den weitläufigen und teils wenig erschlossenen Regenwaldgebieten kaum präsent (vgl. Meentzen 2009: 5 ff.).

Die Konvention 169 der ILO im Allgemeinen und insbesondere das Konsultationsrecht wurden bis zur Redemokratisierung Perus im Jahr 2000 nicht umgesetzt. Ausschlaggebend für einen Richtungswechsel war das drängende Anliegen der indigenen Bevölkerung des Amazonasgebietes Fragen zu Landrechten, Ressourcen und Umweltschutzbestimmungen zu klären. Während der Übergangsregierung des Christdemokraten Valentín Paniagua (22.11.2000 bis 28.07.2001) wurde die Einrichtung eines Ständigen Dialogisches zur Lösung der Probleme der indigenen Gemeinschaften des peruanischen Amazonasgebietes (*Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los Problemas de las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, D.S. 072-2001-PCM*) verabschiedet, die bis heute nicht stattgefunden hat. Der am 30. Juni 2001 veröffentlichte „Handlungsplan für die prioritären Angelegenheiten der nativen Gemeinschaften“ (*Plan de Acción para asuntos prioritarios para las comunidades nativas*) genießt bis heute hohes Ansehen bei den indigenen Organisationen wurde aber nur zu sehr geringen Teilen unter Paniaguas Nachfolger Alejandro Toledo umgesetzt (vgl. Agurto 15/06/2009).



Die *Defensoría del Pueblo* bemühte sich, das Konsultationsrecht als Mittel der Konfliktprävention in den Bereichen Bergbau und Ölförderung einzuführen. In ihrem bereits erwähnten Schreiben vom Juli 2007 äußerte sie gegenüber der ILO ihre Besorgnis darüber, dass einige Sektoren in Peru nicht überzeugt seien Konsultation durchführen zu müssen, da der Staat ohnehin die Souveränität über die natürlichen Ressourcen des Landes besitze. Die ILO führte dazu aus, dass dieser Fall explizit in Artikel 15, Absatz 2 des Abkommens behandelt sei: auch wenn der Staat die Hoheit über die natürlichen Ressourcen des Landes besitze, müsse trotzdem immer, wenn sich diese Ressourcen in dem Gebiet oder innerhalb der Territorien indigener Völker befinden, ein vorhergehender Konsultationsprozess abgehalten werden. Unter Territorium werde nicht nur das Gebiet verstanden, über das indigene Gemeinschaften Landtitel besitzen, sondern auch „die gesamte Umgebung der Flächen, die sie besiedeln oder auf andere Art nutzen“ („*the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.*“, Artikel 13, Absatz 2). Neben einer Konsultation sei die Regierung auch verpflichtet, in Kooperation mit den Völkern Studien auszuarbeiten um die sozialen, spirituellen, kulturellen und umweltbelastenden Auswirkungen der extraktiven Aktivitäten festzustellen. Diese Studien seien als „grundlegendes Kriterium für die Umsetzung der Projekte anzuerkennen“ („*fundamental criteria for the implementation of these activities*“, Artikel 7, Absatz 3). Weiterhin sei festzuhalten, dass gemäß Artikel 15, Absatz 2 der Konvention die indigenen Völker wann immer möglich, an den Gewinnen zu beteiligen seien bzw. angemessene Kompensationszahlungen für Schädigungen erhalten sollen (vgl. International Labour Office 23/07/2007).<sup>11</sup>

In den Jahresberichten des CEARC fand Peru lange keine besondere Aufmerksamkeit. Erst im Jahr 2009 als Reaktion auf die indigenen Proteste von 2008 und der Beachtung des sogenannten „*Informe Alternativo*“, der alternativ zu der Stellungnahme der Regierung von dem nationalen Gewerkschaftsbund (*Confederación General de Trabajadores del Perú/CGTP*) gemeinsam mit mehreren indigenen Verbänden und der Arbeitsgruppe zu indigenen Völkern des Nationalen Koordinationskomitees für Menschenrechte (*Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*; im Folgenden: CNDDHH)<sup>12</sup> erarbeitete Berichte über die Umsetzung

<sup>11</sup> Dies stimmt auch mit den Urteilen des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte überein. Dort heißt es, dass der im Artikel 21 des Interamerikanischen Abkommens für Menschenrechte besonderer Schutz von Land, Territorien und Ressourcen nur durch ein objektiv zu rechtfertigendes „gesellschaftliches Interesse“ („*interés social*“) eingeschränkt werde. Dabei seien drei Vorgehensweisen einzuhalten: Der Staat sei erstens zu effektiver Partizipation und Konsultation der betreffenden Völker verpflichtet, müsse zweitens eine Gewinnbeteiligung bzw. Entschädigungszahlungen gewährleisten und drittens eine vorhergehende Studie über die sozialen und umweltbelastenden Auswirkungen des Vorhabens (*estudio previo de impacto social y ambiental*) durchführen. Diese Studie sei durch eine unabhängige und unparteiische Instanz (*entidad independiente e imparcial*) zu erstellen (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2007: 40 f.).

<sup>12</sup> Das Peruanische Koordinationskomitee für Menschenrechte ist ein 1985 gegründeter Zusammenschluss von insgesamt 37 NROs, die sich um Menschenrechtsfragen kümmern. Das Komitee besitzt hohe nationale Anerkennung und bei der UNO und OAS Konsultativstatus. Die Arbeitsgruppe für indigene Völker unterstützt

der Konvention 169, fand die Lage der indigenen Rechte in Peru mehr Beachtung. Äußerte sich das Expertenkomitee bisher gezielt zu einzelnen Fällen, ging es jetzt allgemein auf die Konflikte über Landrechte und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen ein. Zentral war die Feststellung des hohen Anstiegs extraktiver Tätigkeiten in Peru und die Überlagerung von Ressourcenvorkommen mit indigenen Territorien, denn mehr als 75% der 75 Millionen Hektar Erdöl- und Erdgasablagerungen befinden sich laut Bericht in den Gebieten des peruanischen Amazonas. Zudem habe die Umweltverschmutzung vor allem in Form des durch Minenunternehmen verseuchten Wassers drastisch zugenommen. Zur Durchführung bisheriger Projekte seien zwar einige Bemühungen unternommen worden runde Tische einzurichten, dies seien aber Initiativen der Konzerne selbst und nicht, wie eigentlich vorgesehen, des Staats gewesen. Außerdem würde es sich hier lediglich um Informationsgespräche und keine Konsultationen handeln. Dabei sei ein Übereinkommen gar nicht unwahrscheinlich, da die indigenen Völker oft nicht kategorisch gegen solche Entwicklungsprojekte eingestellt seien, sondern nur eine Beteiligung an den Gewinnen wünschen (vgl. CEACR 2009: 688 f.). In seinem Bericht für das Jahr 2008 drückte das CEACR ebenfalls seine Besorgnis über die von der Regierung erlassenen Dekrete aus, die vor allem Land- und Ressourcenfragen betrafen und ohne Beteiligung der indigenen Bevölkerung erlassen wurden. Nach den Vorfällen in Bagua wurde auf den Konferenzen der ILO in den Jahren 2010 und 2011 die Umsetzung des Abkommens 169 in Peru und die Rolle fehlender Konsultation in dem Konflikt diskutiert. Die fehlende Implementierung des Konsultationsrechts in der peruanischen Gesetzgebung gilt als zentraler Konflikt zwischen Staat und Indigen und als Auslöser des „*Baguazo*“, wie die Vorfälle in der Region um Bagua genannt wurden. In den Jahresberichten für 2009 und 2010 forderte das CEACR die peruanische Regierung mit Nachdruck zu einem Dialogbeginn und zu Implementierung des Konsultationsrechts auf.

Festzuhalten bleibt, dass das Abkommen 169 der ILO, die UN Erklärung für indigene Rechte von 2007 und die Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte die internationale Grundlage des Konsultationsrechts für indigene Völker in Peru bilden. Trotz des Verfassungsrangs von Menschenrechtskonventionen begannen Umsetzungsversuche des Konsultationsrechts erst zögerlich nach der Rückkehr Perus zur Demokratie im Jahre 2000. Von einer Anwendung des Konzeptes des „*free, prior and informed consent*“ konnte aber nicht gesprochen werden. Während Uneinigkeit um die Definition „indigener Völker“ in Peru besteht und die Situation des indigenen Bevölkerungsanteils vor allem in Bezug auf

---

aktiv den Implementierungsprozess zur *Consulta Previa*. [www.derechoshumanos.pe](http://www.derechoshumanos.pe).

Armutsrate und Analphabetentum erschreckend ist, spitzt sich die Lage in den Bereichen Ressourcen-, Land- und Umweltkonflikte in den letzten Jahren zu. Der Interessenkonflikt zwischen Ressourcenabbau als der Grundlage wirtschaftlichen Wachstums und dem von indigener Seite geforderten Schutz der Wälder zur Erhaltung ihres Lebensraums konnte bis 2008 kaum in die nationale politische Arena vordringen, sondern wurde lokal in Auseinandersetzungen zwischen indigenen Gruppen und Unternehmen ausgetragen. Die Verpflichtung des Staates über Entwicklungsprojekte innerhalb indigener Territorien oder mit einer direkten Auswirkung auf diese die Zustimmung der betroffenen Völker einzuholen, wurde bisher nicht beachtet. Die ebenfalls obligatorische Durchführung von Studien über entstehende Umweltbelastungen und deren Annahme fand bisher durch das Energie- und Bergbauministerium oder Unternehmen selbst statt – ohne die Bewertung durch unabhängige Instanzen. Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass der peruanische Staat seiner Verantwortung das Abkommen 169 der ILO zu implementieren und indigene Rechte zu schützen nicht oder nur sehr unzureichend nachgekommen ist.

### 3 Konfliktphase: Die neue Sichtbarkeit indigener Interessen

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Sichtbarwerdung indigener Interessen während der ersten Hälfte der Amtszeit Garcías. Hier sollen die Auslöser der indigenen Proteste, ihr Verlauf und der daran anschließende Beginn einer Annäherung zwischen Regierung und indigenen Amazonasverbänden nachgezeichnet und untersucht werden. Zum einen soll gezeigt werden, dass García mit seiner polemischen Polarisierung des Streits um eine neue Forstgesetzgebung erstens für eine erste nationale Mobilisierung der indigenen Bevölkerungsteile sorgte und zweitens eine öffentliche Diskussion anstieß, die dazu führte, dass sich auch zivilgesellschaftliche Gruppen mit den indigenen Protestierenden solidarisch erklärten. Zum anderen soll deutlich werden, dass erst dieser Druck aus dem Inland und die später an der Regierung geübte internationale Kritik dafür gesorgt haben, dass die Forderungen nach einer öffentlichen Politik für das Amazonasgebiet und nach der Implementierung des Konsultationsrechts in die politische Agenda eingehen konnten.

#### 3.1 Die Anpassung an den Freihandelsvertrag mit den USA

Am 28. Juli 2006 übernahm García zum zweiten Mal in der Geschichte Perus das Amt des Präsidenten. Er hatte in der Stichwahl knapp gegen den linksnationalen Kandidaten Ollanta Humala gesiegt. Während Garcías Revolutionäre Amerikanische Volksallianz (*Alianza Popular Revolucionaria Americana/ APRA*) mit 36 Sitzen (30%) in den Kongress einzog,

nahm Humalas „Bündnis für Peru“ (*Unidad por el Perú*) mit 45 der 120 Mandate (37,5%) als Opposition einen deutlich stärkeren Anteil an Abgeordneten ein. Zudem stand García unter dem starken Druck sich von den Fehlern seiner vorherigen Amtszeit (1985 – 1990) zu. In den späten 1980er Jahren war seine von starker staatlicher Kontrolle gekennzeichnete Wirtschaftspolitik verantwortlich für die größte ökonomische Krise Perus. Gleichzeitig erreichte der bewaffnete Kampf der maoistischen Guerillabewegung „Leuchtender Pfad“ (*Sendero Luminoso*) seinen Höhepunkt. Im Jahre 1990 übergab García sein Amt an Alberto Fujimori, der autoritär herrschte und sich heute wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Haft befindet. Nach Fujimoris Flucht im Jahre 2000 und der anschließenden Rückkehr Perus zur Demokratie kandidierte García im Jahr 2001 bereits wieder in den ersten frei abgehaltenen Wahlen für die Präsidentschaft. Er verlor im zweiten Wahlgang knapp gegen seinen Konkurrenten Alejandro Toledo.

Während seiner Wahlkampagne im Jahr 2006 sprach sich García gegen das von seinem Vorgänger Toledo in die Wege geleitete Freihandelsabkommen (*Acuerdo de Promoción Comercial*) mit den USA aus. Nach seinem Amtsantritt wurde die Fortführung der Verhandlungen jedoch zu einer der obersten Prioritäten des neuen Präsidenten. Die abschließende Unterzeichnung des Abkommens fand am 25. Juni 2007 statt. Das Besondere an dem Vertrag zwischen den USA und Peru sind die erstmalig in ein Wirtschaftsabkommen aufgenommenen Umweltschutzbestimmungen, deren Erfüllung ebenso obligatorisch ist wie die der Handelsauflagen. Von großer Bedeutung für den weiteren Verlauf der Arbeit ist der oft zur Rechtfertigung gesetzlicher Anpassungen angeführte „Anhang zur Forstsektor Governance“ (Anhang 18.3.4: *Annex on Forest Sector Governance/ Anexo sobre el manejo del sector forestal Anexo Forstal*). Dessen erklärtes Hauptziel ist die Unterbindung illegalen Holzabbaus und Handels mit einheimischen Tieren und Pflanzen sowie die Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Perus natürlichen Ressourcen.<sup>iii</sup> Der Forstsektor ist Teil des Kapitels 18, in welchem beide Parteien, Peru und die USA, es für unzulässig erklären, Handel und Investitionen durch eine Schwächung der Gesetzgebung zum Umweltschutz zu fördern (Artikel 18.3.2.)<sup>iv</sup> (vgl. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo 2010). Zeitgleich mit den Abschlussverhandlungen des Abkommens brachte die peruanische Exekutive mehrere Gesetzesinitiativen zur Förderung von Privatinvestitionen in den Kongress ein. Darunter wurde insbesondere das als „Dschungelgesetz“ (*La Ley de la Selva*) bekannt gewordene Gesetzesprojekt Nummer 840/2006-PE (*Ley 00840/2006-PE, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestación*) zum Ziel öffentlicher Kritik. Es wurde im Dezember 2006 durch die Regierung in den Kongress eingebracht und sollte die

Gesetzgebung zur Förderung der Privatinvestitionen in Wiederaufforstung und Agrarforstwirtschaft ändern (vgl. Defensoría del Pueblo 2010a: 20).

Nachdem die Agrarkommission des Kongresses im April 2007 eine positive Stellungnahme (*Dictamen*) zu dem Gesetzesentwurf des „Dschungelgesetzes“ abgegeben hatte, rief der „Interethnische Verband des peruanischen Regenwaldes“ (*Asociación Interétnica de la Selva Peruana*; Im Folgenden: AIDSESEP) zur Verteidigung der indigenen Territorien des Amazonasgebiets zu ersten Protestaktionen auf (vgl. Defensoría del Pueblo 2010a: 7 und DAR 2009: 2 f.). AIDSESEP ist der 1980 entstandene, ältere und größere der beiden nationalen Dachverbände im Amazonasgebiet. Er beherbergt heute sechs unabhängige Regionalverbände, die wiederum aus 48 lokalen Organisationen bestehen. Insgesamt repräsentiert er nach eigenen Angaben 1.340 indigene Gemeinschaften (vgl. AIDSESEP 2003). In den beginnenden Protesten zeigten sich die Enttäuschung und die Verunsicherung seitens der indigenen Bevölkerung gegenüber García. Während seines Wahlkampfes hatte sich García noch gegen den Wirtschaftskurs Toledos ausgesprochen, dessen Förderung der Vergabe von Bergbaukonzessionen im Amazonasgebiet zu einer erhöhten Anzahl an umweltbezogenen Konflikten geführt hatte. Hinzu kam, dass die Regierung García im Februar 2007 dem Nationalen Institut für Entwicklung der andinen, amazonischen und afroperuanischen Völker (*Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano*; im Folgenden: INDEPA) erst die finanzielle und juristische Autonomie entzog und es dann dem Ministerium für Frauen und soziale Entwicklung untergeordnet hatte. Dadurch wurde die einzige unabhängige staatliche Einrichtung für die Belange der indigenen Bevölkerung bereits zwei Jahre nach ihrer Gründung wieder außer Kraft gesetzt. Die Verabschiedung des Dschungelgesetzes verschärfte das Gefühl der indigenen Bevölkerung, die Regierung García missachte gezielt ihre Rechte. Im Amazonasgebiet wuchs zudem die Befürchtung, dass durch die Beibehaltung des bisherigen Wirtschaftskurses eine weitere Zerstörung indigener Territorien drohe. Diese Sorge äußerte sich in mehreren regionalen Protesten.

Zur direkten Auseinandersetzung zwischen Präsident und AIDSESEP kam es, nachdem García im Oktober und November desselben Jahres in der auflagenstärksten Zeitung des Landes zwei Programmartikel veröffentlichte, in denen er eindeutig gegen die indigenen Interessen Stellung bezog. Der erste Artikel trug die Überschrift „Das Syndrom des Hundes des Gärtners“ („*El síndrome del perro del hortelano*“) und erschien Ende Oktober 2007. Mit ihm stellte García der Öffentlichkeit seine Vision der Entwicklung Perus vor. Er forderte darin, die „leeren“ Gebiete und die „ungenutzten Ressourcen“ in den Anden und des Amazonasgebiets durch die Vergabe von Bergbau-, Holz- und Agrarkonzessionen an private Investoren in großem Maßstab in Wert umzusetzen. Den dort ansässigen armen Familien und den indigenen

Gemeinschaften, die dort lebten, fehlten laut García schließlich die Mittel zu einer effektiven Bewirtschaftung und durch die großen Projekte würden tausende Arbeitsplätze für die Peruaner in den ärmsten Gebieten des Landes geschaffen. Alle, die sich diesem Modell widersetzen wollen würden, bezeichnete er als die „Hunde des Gärtners“. Diese Hunde würden die Früchte eines Gartens bewachen, ohne sie essen zu können oder zu wollen. Gleichzeitig ließen sie aber auch niemand anderen an ihnen teilhaben. Mit der Metapher des „Hundes des Gärtners“ wandte García sich gegen die indigene Bevölkerung sowie gegen die Anhänger „überholter Ideologien“ („*ideologías superadas*“) – gemeint war der Kommunismus –, die sich heute als Umweltschützer verkaufen würden. Mit dem vorrangigen Ziel, die protestierenden nativen Gemeinschaften des Amazonasgebietes zu delegitimieren, brachte García zwei Argumente vor. Erstens entspreche das von ihnen als „heilig“ bezeichnete Land in Wirklichkeit nicht der „ursprünglichen Organisationsform Perus“ („*organización original del Perú*“), sondern beruhe auf einer durch Umsiedlung während der spanischen Kolonialzeit entstandenen Ordnung. Zweitens gäbe es „künstliche Gemeinschaften“ („*comunidades artificiales*“), die nur kleine Teile ihres großen Besitzes bewirtschafteten und gleichzeitig staatliche Hilfen in Anspruch nähmen. Zudem führte García an, dass in der Absicht, die Erschließung von Ölreserven zu verhindern die „Figur des ‚unverbundenen‘ indigenen Regenwaldbewohners“ („*figura del nativo selvático ‘no conectado’*“) geschaffen worden sei, die der Entwicklung riesiger Flächen des Amazonasgebietes entgegen stehe (vgl. García 28/10/2007). Er erkannte damit den „unkontaktierten oder in freiwilliger Isolation lebenden Gemeinschaften“ ihre Existenz ab. Der Präsident löste mit dem Artikel eine öffentliche Diskussion um das ressourcenbasierte Entwicklungsmodell, den fehlenden Umweltschutz und die Beachtung indigener Rechte aus auf die er mit einem zweiten Artikel reagierte. Dieser wurde am 25. November unter dem Titel „Anleitung, mit dem Hund des Gärtners fertig zu werden“ („*Receta para acabar con el perro del hortelano*“) herausgegeben und stellte sein neoliberales Wirtschaftsprogramm dar (vgl. García 25/11/2007). Diese Artikel stellten die persönliche Meinung des Präsidenten dar und Teile der dort vertretenen Auffassung widersprechen den nationalen und internationalen rechtlichen Verpflichtungen Perus. Sie verstoßen beispielsweise gegen den Artikel 89 der peruanischen Verfassung, der das Landeigentum der nativen und bäuerlichen Gemeinschaften als unveräußerlich anerkennt sowie gegen das von der Regierung Toledo erlassene Dekret 28736 (*Decreto Ley N° 28736*), das den besonderen Schutz unkontaktierter oder in freiwilliger Isolation lebender Gemeinschaften gesetzlich verankert. Neben der negativen Haltung, die er gegenüber den kollektiven Rechten der indigenen Bevölkerung einnahm, und dem damit verbundenen Bruch des Abkommens 169 der ILO missachtete García in der Formulierung seines

Entwicklungsmodells auch die Umweltschutzklauseln des Freihandelsvertrags mit den USA. Es ist hilfreich, den übersteigerten Nachdruck, mit dem der Präsident ein neoliberales Wirtschaftsprogramm verfolgte, vor dem Hintergrund seiner ersten Amtszeit von 1985 bis 1990 zu betrachten. Es liegt dann nahe, sein Verhalten als den Versuch zu interpretieren, aus dem drastischen Scheitern seiner damaligen Wirtschaftspolitik, die in dem Versuch gegipfelt war, Banken zu verstaatlichen, Lehren zu ziehen. Ebenso kann die Beschwörung kommunistischer Feindbilder als Nachwirkung der heftigen Auseinandersetzungen verstanden werden, die während dieser ersten Amtszeit mit einer sehr aktiven maoistischen Guerilla stattgefunden hatten.

Die Reaktion von AIDSESEP auf den ersten Artikel erfolgte am 13. November in einem offenen Brief an García. Dort entschuldigte sich der Verband für die verzögerte Antwort, da es Zeit gebraucht habe, bis er die „Rhetorik“ des Präsidenten verstanden hätte. AIDSESEP zufolge sei die Metapher des „Hundes des Gärtners“ so zu interpretieren, dass García der Gärtner und seine Besitzer die großen Bergbau- und Holzkonzerne seien. Die Hunde seien die indigenen Völker, die ihre Territorien, ihre Berge, ihre Flüsse, die Biodiversität und ihre Kultur verteidigten. Damit seien sie im Recht, denn das Modell des Präsidenten stelle ein „Wachstum ohne Entwicklung“ („*crecimiento sin desarrollo*“) dar. Nach Garcías Auffassung baue man die natürlichen Ressourcen nicht ab, sondern beute sie vollends aus und lasse das Land verschmutzt und zerstört zurück. Der Präsident entpuppe sich damit als das „trojanische Pferd“ der Konzerne. Ihnen dürfe er nicht die indigenen Territorien überlassen, denn verpflichtet sei er seinen Wählern und dies seien auch die indigenen Gemeinschaften. AIDSESEP forderte die Anerkennung dieser Tatsache und ein nachhaltiges Entwicklungsmodell, das indigene Territorien, indigene Rechte und den Umweltschutz berücksichtige (vgl. AIDSESEP 13/11/2007). Nach dem auch der zweite Artikel Garcías erschienen war, veröffentlichte der ehemalige Präsident von AIDSESEP Gil Inoach Shawit im Dezember den Aufsatz „Der Unterschied zwischen dem ‚Hund des Gärtners‘ und dem ‚Hund des Waldes‘“. Er betonte darin, dass wenn indigenen Amazonasbewohner schon mit einem Hund verglichen würden, dann nicht mit einem auf seinen Herren angewiesenen Wachhund, sondern mit einem Waldhund.<sup>13</sup> Dieser lebe eigenständig wie sie, indem er seine Fähigkeiten nutze und sich durch die Jagd selbst ernähre. Wenn jemand der „Hund des Gärtners“ sei, dann sei dies der peruanische Staatsapparat. Er halte die Peruaner arm, in dem er allein seine Funktionäre ernähre. Grund für die Unterentwicklung Perus seien Korruption, eine längst überfällige Reform der Administration und vor allem fehlende Bildung. Die indigenen Gemeinschaften lebten gerade nicht, wie García behauptete, von staatlicher Unterstützung,

---

<sup>13</sup> Der Waldhund (*Speothos venaticus*) ist ein marderähnlicher südamerikanischer Wildhund.

sondern werden vom Staat vernachlässigt und sind auf die technische Beratung von Nichtregierungsorganisationen angewiesen. Allgemein sei die zukünftige Entwicklung des Landes weder für sie noch für die nicht indigene Bevölkerung von Geld abhängig, sondern von Bildung, Wissenschaft und Technologie. Dies seien die wirklichen Grundlagen der Eigenständigkeit. Darüber hinaus leiste die indigene Bevölkerung mit dem Schutz der Wälder des Amazonasgebietes einen Dienst nicht nur für Peru, sondern für die gesamte Menschheit (vgl. Inoach Shawit 18/12/2007).

García hielt an seinen Vorstellungen fest und setzte diese auch entschieden um. Auf Gesuch der Regierung übertrug der Kongress am 19. Dezember 2007 der Exekutive legislative Sonderkompetenzen im Rahmen der Anpassung an den Freihandelsvertrag mit den USA (*Ley N° 29157, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar*). Ab dem ersten Januar 2008 sollte die Regierung innerhalb von sechs Monaten die peruanische Gesetzgebung wettbewerbsfähiger gestalten. Exekutive und Legislative kamen darin überein, dass alle von der Regierung geplanten Legislativdekrete (*Decreto Legislativo*) vor ihrer Verabschiedung durch eine Mehrparteienkommission überprüft werden sollten (vgl. DAR 2009: 8).

Während des Zeitraums der legislativen Sonderkompetenzen der Regierung García wurden die Proteste der indigenen Bevölkerung gegen das „Dschungelgesetz“ fortgesetzt. Sie begannen zunehmend, Unterstützung in anderen Gesellschaftsbereichen zu erlangen und sich zu organisieren. Anfang des Jahres 2008 fand am 16. und 17. Februar der erste von insgesamt vier Amazonischen Gipfeln (*Primera Cumbre Amazónica*) statt. Daran beteiligt waren zahlreiche regionale und lokale Volksvertreter, Gewerkschaften, Basisorganisationen und Repräsentanten aus nativen und bäuerlichen Gemeinschaften. Bereits zu diesem Zeitpunkt begannen sich die Forderungen von der Abschaffung des „Dschungelgesetzes“ auf die Forderungen nach der Erstellung eines integralen Entwicklungsplans und der Aufmerksamkeit für Bildungs- und Gesundheitsfragen im Amazonasgebiet auszuweiten. Auf diesem ersten Treffen wurde ein Vorstandskomitee gewählt, das mit der Organisation weiterer Gipfel, der Erarbeitung von Vorschlägen für einen Entwicklungsplan und der Vorbereitung einer Mobilisierung des ganzen Amazonasgebietes für einen unbefristeten Streik ab Ende März betraut wurde. Für den 17. und 18. März 2008 wurde ein erster, nationaler Streik gegen den Ausverkauf der Ressourcen des Landes und für den Schutz der Wälder und der Biodiversität Perus angekündigt (vgl. *Primera Cumbre Amazónica* 02/2008). Nachdem dieser erste Streik ohne Erfolg blieb und die Regierung sich nicht gesprächsbereit zeigte, formulierte der Zweite Amazonische Gipfel (*Segunda Cumbre Amazónica*) am 12. und 13. April 2008 als prioritäre Ziele drei klarer auf die indigenen Interessen zugeschnittene Forderungen an die Regierung García: Zuerst sollte der Aktionsplan, der unter dem Interimspräsidenten 2001 in



Zusammenarbeit mit indigenen Vertretern formuliert worden war, umgesetzt werden. Als zweites wurde die Rücknahme des „Dschungelgesetzes“ und der damit verbundenen Erlasse verlangt. Die dritte Forderung war die Aufnahme einer „*Agenda indígena*“ in das politische Programm der Regierung und der Beginn eines sozialen Dialogs. Als langfristigeres Ziel wurde darüber hinaus die Integration indigener Rechte, etwa des Rechts auf Selbstbestimmung oder auf *Consulta Previa*, der Schutz der Gemeinschaften in freiwilliger Isolation und die Verankerung der Erklärung für indigene Rechte der Vereinten Nationen in der peruanischen Verfassung gefordert (vgl. Segunda Cumbre Amazónica 04/2008). Die Regierung ging weder auf die Gesprächsaufforderung ein noch kommentierte sie die verlangten Maßnahmen.

Während dieser Monate und insbesondere im Mai und Juni 2008 erließ die Regierung insgesamt 99 Dekrete. Eine Überprüfung der Erlasse durch den Kongress fand nicht statt, da die Regierung ihre Dekrete nicht vorher veröffentlichte und 63 der Gesetze erst in der letzten Juniwoche kurz vor Ablauf der Frist beschloss. Die erlassenen Dekrete griffen einige, zuvor im Kongress an der Opposition gescheiterte Gesetzesprojekte der Regierung García wieder auf. Die Kritik der Teilnehmer der Amazonischen Gipfel, von Nichtregierungsorganisationen und der *Defensoría del Pueblo* konzentrierte sich auf 11 der neuen Gesetze. Unter den umstrittensten befindet sich das Dekret 1015 zur Änderung der Verwaltung indigener Dorfgemeinschaften zur Vereinfachung der Privatisierung kollektiver Landtitel von Mai 2008. Es sollte den Anteil der Stimmen, der in der Gemeindeversammlung einer nativen oder bäuerlichen Gemeinschaft erforderlich ist, um über den Verkauf ihres Landes oder dessen Öffnung für private Investitionen zu entscheiden, von 66,6 Prozent auf eine einfache Mehrheit herabsetzen. Das Dekret wiederholte den Text des von indigenen Organisationen und der *Defensoría del Pueblo* stark kritisierten Gesetzesprojekts Nummer 1992/2007-PE, dessen Verabschiedung erst im April im Kongress gescheitert war (vgl. CAAAP 2008:16 f.). Nur zehn Tage nach der Erlassung des Dekretes 1015 legte die *Defensoría del Pueblo* am 30. Mai Verfassungsbeschwerde (*Demanda de Inconstitucionalidad*) ein. Sie begründete die Klage damit, dass durch den Erlass die verfassungsmäßig garantierten Rechte der bäuerlichen und nativen Gemeinschaften des Landes auf Partizipation, *Consulta Previa* und den Schutz ihrer kulturellen Identität verletzt werden (vgl. Defensoría del Pueblo 30/05/2008). Die Regierung reagierte darauf mit einer Modifikation des ursprünglichen Textes. Durch das am 28. Juni verabschiedete Dekret 1073 wurde eine einfache Mehrheit nicht nur der Gemeindeversammlung, sondern aller Mitglieder der Gemeinde erforderlich, um über den Verkauf des gemeinsamen Landes zu entscheiden. Weitere Dekrete, die besonders kritisiert wurden, waren Nummer 994 zur Förderung von Privatinvestitionen in große

Bewässerungsprojekte zur Erweiterung der Agrarflächen durch das Umleiten von Wasserquellen aus dem Amazonasgebiet, Nummer 1081 zur Gründung eines nationalen Systems für Wasserressourcen, Nummer 1064, durch die ein neuer juristischer Rahmen für die landwirtschaftliche Nutzung der Böden geschaffen werden sollte und Nummer 1020 zur Förderung der Kreditvergabe für individuellen Landbesitz. Zudem verabschiedete die Regierung auch durch das Dekret Nummer 1090 ein neues Gesetz für Forstwirtschaft und wilde Tiere (*Ley Forestal y de Fauna Silvestre*) (vgl. Meentzen 2009: 4). Die Dekrete betrafen vor allem die miteinander verwobenen Bereiche der Forst-, Agrar-, Wasser- und Umweltpolitik und richteten sich, wie García in seinen Artikeln bereits skizziert hatte, auf die Öffnung des Landes und insbesondere der Waldflächen für Investitionen zur Ausbeutung erneuerbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen. Die Versuche, mit der Regierung oder dem Kongress in einen Dialog zu treten, scheiterten vor allem daran, dass diese sich gegenseitig die Verantwortung zuwiesen. Die Regierung gab an, ihre legislativen Sonderkompetenzen seien beendet und der Kongress sei für den Gesetzgebungsprozess zuständig. Der Kongress verwies jedoch darauf, dass eine Revision von Dekreten, die durch die Exekutive verabschiedete worden seien, nicht möglich ist.

### 3.2 Indigene Blockaden und nationale Proteste

Nach vergeblichen Gesprächsversuchen verkündete AIDSESEP am 6. August 2008 im Namen der „Plattform des Kampfes für die Einforderung der Rechte der indigenen Völker des peruanischen Amazonasgebietes“ (*„Plataforma de Lucha para la reivindicación de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía peruana“*), dass seine Basis bereit sei zu protestieren und sich ab dem 9. August 2008, dem internationalen Tag indigener Völker, in Streik befände bis ihre Forderungen erfüllt würden. Hauptziel war die umgehende Rücknahme der sechs Dekrete mit den Nummern 1015, 1073, 994, 1020, 1064, 1081 und 1090. Dies wurde mit der fehlenden *Consulta Previa* zu diesen Erlassen begründet. Weiterhin verlangten sie wie zuvor die Aufnahme des Rechtes auf die Unveräußerlichkeit, die Unpfändbarkeit und die Nichtübertragbarkeit der indigenen Territorien in die Verfassung, die Bildung einer Kommission zur Implementierung der UN-Erklärung der Rechte indigener Völker und die Wiedereinführung des ursprünglich hohen Ranges von INDEPA (vgl. AIDSESEP 06/08/2008). Nachdem die indigenen Protestierenden am 12. August begannen, ihre Blockaden von Land- und Wasserwegen auf die Besetzung mehrerer Ölförderstationen auszuweiten, setzte die Regierung für den 15. August ein erstes Treffen an. Die Leitung der Gespräche übernahm der Minister des neugegründeten Umweltministeriums Antonio Brack, der zuvor die Bedingung gestellt hatte, den Streik aufzuheben, um mit Gesprächen beginnen

zu können (vgl. Fuenzalida 13/08/2008). Das Treffen war nicht erfolgreich. Gründe dafür waren zum einen die Fortsetzung der Blockaden und zum anderen die Unzufriedenheit der indigenen Vertreter darüber, dass die Kommission nicht die Kompetenzen besaß, tatsächlich über die vorgebrachten Belange zu entscheiden.

Am 18. August erklärte die Regierung die Gesprächsversuche für beendet und verhängte in mehreren Amazonasregionen den Ausnahmezustand. AIDESEPs Präsident Alberto Pizango reagierte darauf mit einem Aufruf zur Fortsetzung der Blockaden. Er betonte, das Verhalten der Regierung sei als Kriegserklärung verstanden worden und die indigenen Protestierenden würden eher sterben, als ihr Land zu verlieren. Währenddessen verschärfte Umweltminister Brack die gespannte Lage. Er warnte davor, dass es sich bei den indigenen Protesten um eine „[...] Bewegung handle, die die Territorien ihrer Vorfahren befreien und bis zur Unabhängigkeit vom peruanischen Staat führen wolle“ („[...] *hay un movimiento para liberar los territorios ancestrales indígenas, y hasta ser independientes del estado peruano*“, vgl. Martín/ Sausa/ Mendoza 19/08/2008). Dazu muss angemerkt werden, dass zu keiner Zeit eine Separationsabsicht seitens AIDASEP oder einer der Basisorganisationen bestand. Im Gegenteil wurde und wird in den Erklärungen des Verbandes und auch der Amazonischen Gipfel immer wieder betont, dass sie sich als Peruaner verstehen. Alarmiert durch die Zuspitzung des Konfliktes forderte die *Defensoría del Pueblo* am 19. August beide Seiten dazu auf, die Gespräche wieder aufzunehmen und von Gewalt Abstand zu nehmen. Die Behörde drückte ihre Anerkennung für die Kritik der Protestierenden aus, verurteilte aber die Mittel der Blockade, der Besetzung und der Zerstörung öffentlichen Eigentums als illegal und mahnte, dass dadurch die Rechte der übrigen Bevölkerung beeinträchtigt würden (vgl. *Defensoría del Pueblo* 19/08/2008). Daraufhin traf sich am Folgetag der Kongresspräsident mit den Repräsentanten der nationalen indigenen Verbände. Im Abschlussdokument des Treffens bezeugte der Kongresspräsident den Willen, die Rücknahme der Dekrete 1015, 1064, 1073, 1089 und 1090 im Kongress zu debattieren. Im Gegenzug verpflichtete sich AIDASEP den Streik aufzuheben. Weiterhin einigten sie sich auf die Einrichtung einer Überparteilichen Kommission, die sich mit der Problematik der indigene Völker und der Verabschiedung von Politiken zu deren Lösung beschäftigen sollte (vgl. Congreso de la República 20/08/2008). Zeitgleich zu den Gesprächen wurde in der Nähe der Stadt Bagua in der Region Amazonas trotz eines Abkommens zwischen der Polizei und den Protestierenden die besetzte Brücke Corral Quemado am 20. August von der Polizei gewaltsam geräumt, wobei es zu mehreren Verletzten kam (SAIPE 2009: 6). Weitere Zusammenstöße konnten jedoch durch die Annäherung zwischen indigenen Vertretern und dem Kongresspräsidenten und der Beendigung dieses ersten nationalen Streiks verhindert werden.

Am 22. August 2008 nahm der Kongress gegen den Willen Garcías die Dekrete 1015 und 1073 mit 66 Stimmen, 29 Gegenstimmen und ohne Enthaltungen zurück. García bezeichnete die Rücknahme der Dekrete als „historischen Fehler“ („*error histórico*“) und erklärte, diejenigen, die sich gegen diese Dekrete stellten, wollten das Volk in Armut halten. Der einzige Effekt der Rücknahme sei, dass die bäuerlichen Gemeinschaften ein weiteres Jahrhundert in Exklusion und Marginalität leben (vgl. ElComercio.pe 20/08/2009). García wandte sich damit gegen die Führer der Proteste und die Abgeordneten, die gegen die Dekrete stimmten. Zudem machte er lokale Medien, Nichtregierungsorganisationen und „linke Kräfte“ als wahre Verantwortliche und Aufhetzer für die Blockaden verantwortlich (SAIPE 2009: 6). Die neben AIDSESEP existierende zweite nationale Organisation der nativen Gemeinschaften unterstützte die Rhetorik der Regierung García, indem sie AIDSESEP die Manipulation der indigenen Bevölkerung unterstellte und den Verband der Hörigkeit von Nichtregierungsorganisationen bezichtigte (vgl. Chirif/ García Hierro 2008: 46). Der „Dachverband der amazonischen Nationalitäten“ (*Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú*/ im Folgenden: CONAP) hat sich 1987 von AIDSESEP abspalten. Im Gegensatz zu AIDSESEP hielt er sich weitestgehend von den Protesten gegen die Regierung fern. CONAP ist nicht wie AIDSESEP auf den Erwerb von Landrechten konzentriert, sondern sieht seine Aufgabe in erster Linie in der politischen Repräsentation der ökonomischen Interessen seiner Basis. Während AIDSESEP eine konfrontative Haltung zu Ölkonzernen und Bergbauunternehmen einnimmt und zu großen Teilen aus Entwicklungshilfegeldern finanziert wird, arbeitet CONAP häufig mit Industrieprojekten zusammen und kann sich dadurch unterhalten (vgl. Chirif/ García Hierro 2008: 45 f.).

Nachdem Präsident García den Beschluss zur Rücknahme der Dekrete nicht erlassen hatte, übernahm der Kongresspräsident nach Ablauf der Frist diese Aufgabe. So traten am 2. September 2008 die Dekrete 1015 und 1073 außer Kraft (vgl. ElComercio.pe 20/09/2009b). Am 11. September verabschiedete der Kongress die Gründung der am 20. August zugesagten Überparteilichen Kommission (*Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los Pueblos Indígenas*/ im Folgenden: Überparteiliche Kommission), die am 26. September eingerichtet wurde. Während die Kommission einen Bericht über die Verfassungsmäßigkeit der kritisierten Dekrete ausarbeitete, wurden der Herbst und der Winter 2008 durch gescheiterte Versuche gekennzeichnet, einen Dialogtisch (*mesa de diálogo*) zwischen Regierung und indigenen Amazonasverbänden einzurichten. AIDSESEP verweigerte eine weitere Teilnahme an Gesprächen, an denen auch CONAP beteiligt würde. Umweltminister Brack, dem die Dialogbemühungen übertragen worden waren, bezeichnete AIDSESEP daraufhin als eine

„Organisation, die lähmen und nicht diskutieren will, die brandstiften möchte, während CONAP den friedlichen Dialog sucht, ohne auf seine Rechte zu verzichten“<sup>14</sup>. Unter seiner Leitung wurde mit der Erstellung eines Arbeitsplans begonnen, die ohne den größten Verband der amazonischen Völker und somit ohne die tatsächlichen Kritiker stattfand (vgl. El Comercio 20/09/2008a). Die Teilnehmer des Dritten Amazonischen Gipfels (*Tercera Cumbre Amazónica*) der am 20. und 21. September stattfand, reagierten darauf mit dem Aufruf „Nicht einen Schritt zurück. Streik ist der Weg zu einer neuen Verfassung“ („*Ni un paso atrás, la huelga es el camino para una nueva constitución*“) und appellierten an die „patriotische Einheit der interkulturellen, sozialen Bewegungen für ein neues Amazonien und ein neues Peru“ („*unidad patriótica de los movimientos sociales, interculturales por una nueva amazonía y un Nuevo Perú*“). Die Teilnehmer forderten auch die Diskussion und die Rücknahme weiterer Dekrete. Der Gipfel kündigte für den 10. November einen unbefristeten Streik an (vgl. Tercera Cumbre Amazónica 09/2008). Das Misstrauen gegenüber der Regierung García wurde zusätzlich durch den Anfang Oktober 2008 bekannt gewordenen Bestechungsskandal (*Escandalo de los Petroaudios*) um das norwegische Erdölunternehmen *Discover Petroleum* verstärkt. Ein Fernsehsender veröffentlichte Mitschnitte von Gesprächen hochrangiger Politiker über die Bevorzugung des Konzerns bei der Vergabe von Erdölkonzessionen. Der Skandal führte zu einer Regierungskrise, die den Rücktritt des Premierministers Jorge del Castillo und die völlige Neubildung des Kabinetts durch García nach sich zog (vgl. ElComercio.pe 11/10/2008).

Unter dem Eindruck des im September angekündigten drohenden Streiks trafen sich am 4. November mehrere Mitglieder des Amazonischen Gipfels mit dem Premier-, dem Umwelt- und dem Agrarminister und verständigten sich darauf, die Verhandlungen über die Rücknahme der kritisierten Dekrete wieder aufzunehmen. Dafür werde im Gegenzug der Streik ausgesetzt. Eine Woche später (11. November) einigten sich Regierungsvertreter und Gipfelteilnehmer, darunter auch AIDSEP, darauf, einen Dialogtisch zur umgehenden Bewertung und Analyse der Legislativdekrete 1064, 1080, 1081, 1089 und 1090 (*Mesa de Diálogo para Evaluar y Analizar de manera urgente los Decretos Legislativos N° 1064, 1080, 1081, 1089 y 1090*) unter der Beteiligung von Organisationen aus der Zivilgesellschaft einzurichten<sup>14</sup> (vgl. DAR 2009: 10 f.). Bereits am 24. November 2008 stellte der Dialogtisch der Kommission für andine, amazonische und afroperuanische Völker (*Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología/* im Folgenden: CPAAAE) einen Bericht vor, der die umgehende Rücknahme der Dekrete 1064, 1080, 1081, 1089 und 1090

---

<sup>14</sup> An der zivilgesellschaftlichen Beratungskommission nahmen unter anderem die Agentur für interkulturelle Kommunikation Servindi, die peruanischen NROs CAAAP und DAR, sowie OXFAM América und WWF-Perú teil.

empfahl. Im Dezember sprach sich die Überparteiliche Kommission in ihrem Abschlussbericht der Kommission für Verfassungsfragen ebenfalls für die Rücknahme mehrerer Erlasse der Regierung aus. Dies bezog sich auf die Dekrete mit den Nummern 994, 1064, 1020, 1080, 1081, 1089, 1090, 1083, 1060 und 995, die wegen ihres Verstoßes gegen die in der Verfassung gewährten Rechte nativer und bäuerlicher Gemeinschaften sowie das Recht auf ethnische und kulturelle Identität und wegen Verstoßes gegen die Konvention 169 der ILO zurückzunehmen seien. Außerdem empfahl die Überparteiliche Kommission, die zuvor gültigen und durch die Dekrete geänderten oder abgeschafften Gesetze wieder in Kraft zu setzen (vgl. DAR 2009: 12; 14 und Comisión multipartidaria 2008). Ein zentraler Gegenstand der Kritik AIDESEPs, der *Defensoría del Pueblo* (Bericht N° 027/2008/DP/ASPMSA/MA) und mehrerer Nichtregierungsorganisationen war das per Dekret 1090 erlassene Forst- und Wildgesetz (*DL N° 1090, que deroga la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*<sup>15</sup>). Die CPA AAAE hatte daher unter der Beteiligung mehrerer Institutionen einen neuen Entwurf (N° 2691-2008-CR) zur Forstgesetzgebung erarbeitet, der im Dezember fertiggestellt war von der Regierung jedoch nicht beachtet wurde. Die Regierung hielt weiter an Dekret 1090 fest (vgl. DAR 2009: 12 f.). Grund hierfür war auch das baldige in Kraft treten des Freihandelsabkommens mit den USA. Daher wurde trotz der anhaltenden Kritik und der zahlreichen Gesprächsaufforderungen eine weitere Überprüfung der Dekrete ausgesetzt und die Berichte des Dialogtisches und der Überparteilichen Kommission wurden nicht dem Plenum des Kongresses vorgestellt.

Obwohl die Handelsvertreterin Schwab des Bush-Kabinetts mehrmals auf die nicht behobenen Beanstandungen im Forstsektor und auf die Sorge in Bezug auf mögliche soziale Konflikte hingewiesen worden war, trat der Freihandelsvertrag zwischen Peru und den Vereinigten Staaten wie geplant am 1. Februar 2009 in Kraft (vgl. DAR 2009: 12 f.). Nachdem die Dekrete und der Bericht der Mehrparteienkommission weiterhin nicht in die Agenda des Kongresses aufgenommen wurden, forderte AIDSEP im März eine Erklärung von Kongress und Premierminister. Der Verband betonte, dass er weiterhin zu einem „aufrichtigen Dialog“ („*dialógo franco*“) bereit sei, aber besorgt sei über den „fehlenden politischen Willen der Regierung, sich den historischen Problemen der indigenen Völker Perus zu widmen und sie zu lösen“ („*preocupación por la falta de voluntad política del gobierno por atender y resolver los problemas históricos de los pueblos indígenas del Perú*“, vgl. AIDSEP 12/03/2009). Die ILO war durch die Proteste im Vorjahr auf die Situation in Peru aufmerksam geworden und hatte Ende Februar die peruanische Regierung dazu

---

<sup>15</sup> Für die diversen Initiativen zum *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, das Regelungen zur Forstbewirtschaftung und für den Umgang mit wilden Tieren umfasst, wird im Folgenden die Kurzform Forstgesetz oder Forstgesetzgebung verwendet.

aufgefordert, angemessene Mechanismen zur Partizipation und Konsultation der indigenen Bevölkerung einzurichten (vgl. CEACR 2009). Im Anschluss an die Kritik der ILO wandten sich AIDSESEP und CONAP gemeinsam mit mehreren nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen am 23. März 2009 ebenfalls an die Regierung. Sie forderten die Erarbeitung und Verabschiedung eines Gesetzes über die Partizipation und Konsultation der indigenen Völker des Landes in Übereinstimmung mit internationalen Normen. Zudem wurde die Einrichtung einer Arbeitsgruppe auf Ministerebene verlangt, die in Zusammenarbeit mit indigenen Vertretern die dringliche Situation untersuchen und lösen sollte, die sich für die indigenen Gemeinschaften aus dem Abbau von Ressourcen ergab. Weiterhin sollte eine Sammlung und Implementierung der Ergebnisse und Beschlüsse aller Kommissionen und des Dialogtisches des Kongresses stattfinden sowie die unmittelbar Durchführung eines Konsultationsprozesses zu allen Gesetzen, welche die indigenen Gemeinschaften betreffen. Ebenso sollte ein Zeit- und Arbeitsplan aller Empfehlungen der CEACR seit 1998 erstellt werden, da diese bisher nicht umgesetzt worden seien (vgl. AIDSESEP et al. 23/03/2009). Am gleichen Tag richtete das Ministerium für Frauen und soziale Entwicklung offiziell einen ständigen Dialogtisch zwischen dem Staat und den indigenen Völkern Amazoniens ein (*Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía*, DS N° 002-2009-MIMDES). Allerdings wurde daran nur CONAP und nicht AIDSESEP beteiligt.

Nach erfolglos gebliebenen Gesprächsversuchen rief AIDSESEP Anfang April 2009 zum zweiten nationalen Streik der indigenen Bevölkerung des Amazonasgebiets auf. Weiterhin war das Hauptanliegen die Rücknahme mehrerer Regierungsdekrete. Am 20. und 21. April trafen sich der Premierminister, der Umwelt- und der Agrarminister mit einer Delegation von AIDSESEP und einigten sich diesmal auf die Einrichtung einer der Regierung unterstellten Kommission, die sich mit den Forderungen der indigenen Bevölkerung beschäftigen sollte (vgl. DAR 2009: 13 f.). Diese Kommission sollte auch die am Tag darauf vom Kongress eingebrachte Gesetzesinitiative evaluieren, welche die indigenen Gemeinschaften von der Reichweite der Dekrete Nummer 994,1064,1020,1080,1089,1090,1060 und 995 ausschließen sollte (*Proyecto de Ley N° 03185*). Diese Kommission wurde jedoch nicht eingerichtet (vgl. Luna Amancio 14/06/2009). Auch weitere Treffen der Vertretung AIDSESEPs mit Vertretern von Regierung und Kongress blieben erfolglos. Jedoch konnte die Überparteiliche Kommission am 7. Mai 2009, nachdem die Präsentation seit Dezember 2008 immer wieder verschoben worden war, ihren Bericht über die Rücknahme der indigene Völker betreffenden Legislativdekrete im Plenum des Kongresses vorstellen. Der Bericht empfahl nicht nur die Rücknahme der Dekrete, sondern betonte auch die Verbindlichkeit des Rechts auf *Consulta*

*Previa*. (vgl. DAR 2010: 6). Seitens der Regierung blieb dieser Bericht jedoch ohne Reaktion und der Konflikt spitzte sich zu. Nach einem Monat der Blockade erklärt die Regierung am 9. Mai 2009 den Ausnahmezustand (*Decreto Supremo N° 027/2009-PCM*) in mehreren Bezirken der Regionen Cusco, Ucayali, Loreto und Amazonas. Als Reaktion darauf fanden am 11. und 13. Mai weitere Treffen zwischen AIDSESEP und dem Premierminister statt, die jedoch ohne Ergebnis blieben. Die *Defensoría del Pueblo* versuchte zu vermitteln und wandte sich in einem Schreiben an den Kongresspräsidenten, um ihre Besorgnis über die Verhängung des Ausnahmezustandes im Amazonasgebiet auszudrücken. Sie bat um die höchste Aufmerksamkeit des Staates für die indigenen Forderungen und bestand auf die Beachtung der Empfehlungen der Überparteilichen Kommission (*Defensoría del Pueblo 13/05/2009a*). Obwohl sie beide Seiten öffentlich dazu aufforderte, den Dialog wieder aufzunehmen und kompromissbereit nach einem friedlichen Weg aus dem Konflikt zu suchen (vgl. *Defensoría del Pueblo 13/05/2009b*), beendete die Regierung am 14. Mai 2009 alle Dialogbemühungen.

### 3.3 Das Ende der Gespräche – der 5. Juni 2009

Unter dem Eindruck des Ausnahmezustandes in den Amazonasregionen und des konfrontativen Kurses der Regierung rief Alberto Pizango, der Führer von AIDSESEP am 15. Mai die amazonischen Völker zum Aufstand („*insurgencia*“<sup>16</sup>) gegen die Regierung auf. Der Premierminister Yehude Simon reagierte darauf, indem er verkündete, der Staat werde schon für Ordnung zu sorgen wissen. Er warf Pizango vor, das Blutvergießen und nicht das Gespräch zu suchen, womit er die Leben seiner Anhänger auf das Spiel setze. Pizango werde von Leuten gesteuert, die sich nicht in geringster Weise für die Belange der indigenen Bevölkerung interessieren. Er allein sei für alle Gewalttaten, zu denen es kommen könnte, verantwortlich zu machen. Während die Anhänger Humalas ihre Solidarität mit AIDSESEP bekundeten, aber Abstand von dem Aufruf zur „*insurgencia*“ nahmen, unterzeichneten die übrigen Kongressmitglieder eine Erklärung, in der sie das Verhalten Pizangos verurteilten. Dort hieß es außerdem, dass AIDSESEP keinerlei Kompromissbereitschaft zeige und nur die völlige Rücknahme, nicht aber eine Modifikationen der Dekrete zulasse. Zudem wurde die Kommission für Verfassungsfragen ersucht, Stellung zu den Dekreten zu nehmen. Dies kann als Reaktion darauf verstanden werden, dass die *Defensoría del Pueblo* am Tag zuvor angekündigt hatte ihre Behörde würde sich mit einer Beurteilung der Dekrete befassen, da der Kongress sich seit acht Monaten nicht dazu geäußert habe (vgl. La Rosa Vásquez

---

<sup>16</sup> Die Übersetzung von „*insurgencia*“ ist der heute im Deutschen kaum gebräuchliche Begriff der Insurrektion. In Peru bezeichnet „*insurgencia*“ das in Artikel 46 der Verfassung verankerte Recht der Bevölkerung auf Widerstand um die Verfassungsordnung gegen eine Besatzungsmacht oder gegen eine Regierung, die die Verfassung und die Gesetze des Landes missachtet, verteidigen zu können.



16/05/2009). Nach dem Aufruf zur „*insurgencia*“ traf sich die *Defensoría del Pueblo* am Folgetag mit der Führung von AIDSESEP und vermittelte soweit, dass der Aufruf innerhalb von einem einzigen Tage zurückgenommen wurde (vgl. *Defensoría del Pueblo* 16/05/2009a und b). Auf ihr Drängen hin wurden sogar die Gespräche zwischen Regierung und AIDSESEP wieder aufgenommen. Daraufhin erfolgte am 20. Mai, nachdem die *Defensoría del Pueblo* den Premierminister dazu aufgefordert hatte, einen formellen Raum des Dialogs zu schaffen, die Einrichtung einer dem Ministerrat unterstellten Kommission, die sich aus der Führung von AIDSESEP und Repräsentanten aus 11 verschiedenen Ministerien zusammensetzte (*Comisión Multisectorial, Decreto Supremo N° 031-2009-PCM*). Diese Multisektorale Kommission war die erste der Regierung unterstellte Kommission seit Beginn des Konfliktes. Allgemein sollte sie sich, wie schon die Überparteiliche Kommission des Kongresses, mit der Problematik der indigenen Völker des peruanischen Regenwaldes beschäftigen. Konkreter wurden die Aufgaben formuliert, die indigenen Institutionen im Staat zu stärken, Gesetzesentwürfe zum Schutz indigener Rechte vorzubereiten und einen nachhaltigen Entwicklungsplan für das Amazonasgebiet zu erarbeiten. Wenige Tage später, 26. Mai, verabschiedete die Kommission für Verfassungsfragen die Rücknahme des Dekretes 1090. Die Debatte des Dekretes 1090 im Kongress wurde dann jedoch im Rahmen einer „vorher zu behandelnden Anfrage“ (*cuestión previa*) eines Abgeordneten der Regierungspartei verschoben. Das APRA-Mitglied forderte, dass erst der Multisektoralen Kommission die Möglichkeit gegeben werden müsse, eine Empfehlung abzugeben (vgl. DAR 2009: 14 f.). Am 31. Mai verkündete Pizango zum Ende des „Vierten Kontinentalen Gipfel der indigenen Völker“ (*Cuarta Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas*)<sup>17</sup> in Puno, dass AIDSESEP durch die Solidaritätsbekundungen der anderen Teilnehmer ermutigt sei und die Proteste verstärkt fortsetzen würde. Die Multisektorale Kommission beinhalte keine Lösung für den Streik, denn dort würden die allgemeinen Bedürfnisse der amazonischen Völker und das Vorgehen der Regierung besprochen. Das Ziel der Blockaden sei aber ganz klar die Rücknahme der Dekrete. Falls notwendig, werde er Verfassungsbeschwerde gegen diese einlegen und damit bis vor den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte gehen. Er verkündete, er werde den Wünschen der Basisorganisationen entsprechen und jetzt nur noch mit García selbst von „Präsident zu Präsident“ sprechen. Abschließend rief Pizango für den 3. Juni zu einem neuen nationalen Streik auf (vgl. Alí Alava 01/06/2009). Ein weiterer Versuch, Gespräche zwischen der Regierung und indigenen Vertretern zu etablieren, war damit gescheitert. Während dieser Phase lief zudem schon ein am 22. Mai durch die juristische Vertretung des Ministerrates

---

<sup>17</sup> Der „Vierte Kontinentale Gipfel der indigenen Völker“ fand vom 27. bis zum 31. Mai 2009 am Ufer des Titicacasee in den peruanischen Anden statt. Dort trafen etwa 7.000 Vertreter von indigenen Völkern des Hochlandes und des Tieflandes aus allen Ländern des Kontinents zusammen.

beantragtes Strafverfahren gegen Pizango wegen Rebellion, Aufstand und Konspiration. Als Begründung wurde der Aufruf des Führers von AIDSESEP vom 15. Mai angegeben, den Pizango allerdings kurz darauf wieder zurückgezogen hatte (vgl. DAR 2009: 14 f.).

In der zunehmend angespannten Situation zwischen indigenen Protestierenden und der Regierung García forderte der Vorsitzende des Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten der UN die peruanische Regierung am 2. Juni 2009 in einem Brief explizit dazu auf, erstens sofort den Belagerungszustand der indigenen Gemeinschaften und Organisationen aufzugeben, zweitens jedes aggressive Handeln, wie beispielsweise eine Militärintervention, zu vermeiden und drittens die nationalen und internationalen Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte zu befolgen, inklusive denen von indigenen Streikenden und Menschenrechtsaktivisten (vgl. UNPFII 02/06/2009). Die *Defensoría del Pueblo* wandte sich ebenfalls an die Regierung und ermahnte den Ministerrat, Lösungen für den Konflikt zu suchen (vgl. Defensoría del Pueblo 03/06/2009). Mit den Stimmen der APRA und des Fujimori-Blocks wurde die für den 4. Juni angesetzte Debatte des Dekretes 1090 mit der gleichen Begründung wie zuvor wieder verschoben, obwohl die Multisektorale Kommission zu diesem Zeitpunkt bereits aufgrund des Fernbleibens AIDSESEPs aufgehört hatte zu arbeiten (vgl. Hohmann 2009: 26). Am selben Tag reichte die *Defensoría del Pueblo* Verfassungsbeschwerde gegen das Dekret 1064 über die Nutzungsordnung von Agrarflächen ein, da es die Rechte auf kulturelle Identität, auf Landeigentum und auf die *Consulta Previa* der indigenen Völker verletze (vgl. Defensoría del Pueblo 04/06/2009).

Am frühen Morgen des 5. Juni 2009 ließ die Regierung nach 55 Tagen der Blockaden in den frühen Morgenstunden den von etwa 3.000 Protestierenden besetzten Abschnitt *Curva del Diablo* einer großen Durchfahrtsstraße in der Nähe der Stadt Bagua durch die Nationalpolizei mit der Unterstützung durch die Streitkräfte räumen. Nach der Nachricht der gewaltsamen Zusammenstöße besetzte die Bevölkerung in Bagua sowie in den Städten Utucamaba und Jaén mehrere öffentliche Einrichtungen wie auch Parteilokale der APRA. Etwa 100 km entfernt in der seit April durch eine indigene Gruppe besetzten Erdölförderstation 6 des staatlichen Unternehmens PETROPERU wurden 12 der dort festgehaltenen Polizisten von den Besetzern nach der Nachricht über die blutigen Straßenräumung getötet. Der Verteidigungsminister verhängte darauf in mehreren Orten der Amazonasregion die Ausgangssperre und weitete den Ausnahmezustand auf weitere Regionen aus. Die Regierung rechtfertigte das Vorgehen als Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung (vgl. Parichahua 06/06/2009; Defensoría del Pueblo 2010: 22). Die Region um die Stadt Bagua war die einzige,

in der die Blockaden seit dem 9. April anhielten. In den übrigen Teilen des Amazonasgebietes erreichte AIDSESEP in der ersten Hälfte des Streiks 2009 gegenüber 2008 nur einen Bruchteil der Mobilisierung der Basisorganisationen, denn diese kritisierten das politische und finanzielle Handeln der Führung auf der nationalen Ebene. Hauptgrund für die große Protestbereitschaft in der Amazonasregion war die Enttäuschung der im Grenzgebiet zu Ecuador ansässigen Ethnien der Awajún und Wampis in Bezug auf die peruanische Regierung. Diese Enttäuschung resultierte aus der Einrichtung des Nationalparks *Ichigkat Muja*. Die Fläche des Schutzgebietes war 2007 nach der Vergabe von Bergbaukonzessionen deutlich beschnitten worden und lies zudem das Quellgebiet des Cenepa-Flusses ungeschützt. Nach mehreren erfolglosen Beschwerdeversuchen nahmen die Awajún im Januar 2009 Arbeiter des Konzerns kurzzeitig gefangen, um ihren Unmut gegenüber der Regierung auszudrücken. Diese verstärkte daraufhin lediglich ihre Militärpräsenz in der Region um derartige Vorfälle künftig zu verhindern und deligitimierte sich auf diese Weise in den Augen der indigenen Gruppen nachdrücklich selbst. Nachdem während der Proteste am 10. Mai 2010 ein indigener Demonstrant bei Auseinandersetzungen mit der Polizei gestorben war, kam es weniger aus Solidarität zu AIDSESEP als zu dem Toten zu einer verstärkten Mobilisierung. Auch andine Organisationen schlossen sich an (vgl. ODECOFROC/ IWGIA 2009; DPLF/ Oxfam 2011: 85 f.).<sup>18</sup>

Angaben über die Zahl der Toten und Verletzten nach den Zusammenstößen schwankten erheblich zwischen der Regierung und anderen Quellen. Am Folgetag, dem 6. Juni, sprach die Innenministerin von 11 getöteten Polizisten und 3 indigenen Toten. Augenzeugen und lokale Medien schätzten die Zahl der Todesopfer über mehr als 25 Personen (vgl. Shibayama 06/06/2009). Die heute anerkannte Zahl der Opfer entstammt dem Bericht der *Defensoría del Pueblo* vom 3. Juli 2009. Die *Defensoría* spricht dort von insgesamt 33 Toten, darunter 23 Polizisten, fünf indigene Demonstranten und fünf Einwohner der Stadt Bagua Chica, 200 Verletzten und 83 Inhaftierte (vgl. Defensoría del Pueblo 02/07/2009). Die internationale Nichtregierungsorganisation *Amazon Watch* behauptete nach den Zusammenstößen, die Polizei habe die offiziellen Zahlen der Toten auf indigener Seite manipuliert. Die peruanische

---

<sup>18</sup> Die Verpflichtung das an Biodiversität reiche Grenzgebiet zu einer ökologischen Schutzzone zu machen, erwuchs aus den Friedensverhandlungen des Cenepakrieg zwischen Peru und Ecuador von 1995. In den Prozess wurden die dort lebenden indigenen Gemeinschaften einbezogen. Bergbaukonzessionen wurden in dem Gebiet zuerst abgelehnt woraufhin im Jahr 2005 festgestellt wurde, dass das Unternehmen Afrodita bereits unerlaubt mit Bohrungen begonnen hatte, in einem intransparenten Verhandlungsprozess erhielt der Konzern 2007 schließlich dennoch die offizielle Erlaubnis und verkaufte unerlaubte Teile an die kanadische Firma DORATO Resources Inc..

Ausführliche Informationen finden sich in dem Bericht „Chronik eines Betrugs“/ „Crónica de un Engaño“ den die *International Work Group for Indigenous Affairs* mit der *Organisation für Entwicklung der Grenzgemeinschaften des Cenepa*/ ODECOFROC 2009 herausgab und der Teil der Kampagne gegen das Vorgehen von Regierung und Konzern ist.

Zeitschrift *Caretas* versuchte, diesen Vorwürfen nachzugehen und schickte Reporter in die Region. Diese konnten keine Belege für die Beschuldigungen finden (vgl. *Caretas* 11/06/2009). García reagierte auf die Nachricht über die Toten, indem er sein Bedauern über den Tod der Polizisten ausdrückte und vor der Presse erklärte, dass hinter den Protesten internationale Interessen ständen, die verhindern wollten, dass Peru sich aus seiner Unterentwicklung befreie und daher die nationale Entwicklung behinderten. Gleichzeitig versicherte er, die Regierung habe das größte Interesse, den Dialog mit den nativen Gemeinschaften einzurichten (vgl. *ElComercio.pe* 05/06/2009). Mit den „internationalen Interessen“ spielte er auf andere Ölmächte und Konkurrenten Perus an, insbesondere das von dem Sozialisten Hugo Chavez regierte Venezuela, aber auch das Nachbarland Bolivien unter dem indigenen Präsidenten Evo Morales. Der Führer AIDESEPs sprach von einem „Genozid“ und macht die Regierung für die Gewalt verantwortlich. Er gab an, dass die indigenen Demonstranten bis auf ihre Speere unbewaffnet gewesen seien, die Toten und Verletzten aber Schusswunden aufweisen würden (vgl. *Paricahua* 06/06/2009; *Shibayama* 06/06/2009). Der südliche Regionalverband AIDESEPs FENAMAD (*Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes*) erklärte seine Solidarität mit den Opfern im Norden. In seiner Stellungnahme sprach er von mehr als 20 Toten auf der Seite der indigenen Protestierenden und von 11 toten Polizisten sowie von mehr als hundert Verletzten. FENAMAD erwähnte ebenfalls das Wort „Genozid“ und machte die Regierung García für eine Polarisierung des Konfliktes verantwortlich, die unschuldige Menschen das Leben gekostet habe. Der Regionalverband bekundete, dass sich die Region Madre de Dios jetzt ebenfalls im Streik befände, bis die Regierung auf die Forderungen AIDESEPs reagiere (vgl. FENAMAD 05/06/2009). CONAP äußerte sich ebenfalls zu den Vorfällen und forderte die Regierung auf, auf jegliche Gewalt zu verzichten und die Menschenrechte aller zu wahren, die sich in der Konfliktzone befänden. An seine „indigenen Brüder“ („*hermanos indígenas*“) gewandt, ermahnte der Verband dazu Ruhe zu bewahren und von Gewalttaten gegen Personen oder das öffentliche und private Eigentum Abstand zu nehmen. CONAP erklärte seine volle Unterstützung der Verfassungsbeschwerde gegen das Dekret 1064 und bat das Verfassungsgericht um ein schnelles Handeln (vgl. CONAP 05/06/2009). Unmittelbar an den beiden Tagen nach den Vorfällen in Bagua fand der *Vierte Amazonische Gipfel* statt. Das verabschiedete Schlusspapier trägt den Titel „Für das Leben und das Vaterland, Lösung für den amazonischen Streik!“ (*¡Por la vida y la patria, solución a la huelga amazónica!*). Darin bekundeten die Teilnehmer des Gipfels ihre Solidarität mit den Opfern beider Seiten und deren Familien. Für die Eskalation des Konfliktes machten sie aber allein die Regierung García verantwortlich. Sie verkündeten ebenfalls die Unterstützung AIDESEPs und erklärten,

dass Pizango das Opfer einer „Schmutzkampagne“ des Kabinetts sei, dessen umgehenden Rücktritt sie forderten. Abschließend rief der Gipfel zur Einigkeit und Friedlichkeit aller andinen und amazonischen Völker auf, die sich zu einem großen Streik ab dem 8. Juni vereinen sollten. Für den 11. Juni wurde ein unbefristeter amazonischer Streik angekündigt, der bereits mit dem Gewerkschaftsbund CGTP und vielen zivilen Organisationen koordiniert worden sei (vgl. Cuarta Cumbre Amazónica 06/2009).

Am 7. Juni betonte der Präsident des Kongresses in einem Interview, dass er nicht auf die Erpressungen durch die indigenen Vertreter eingehen werde. Diese zeigten keinerlei Kompromissbereitschaft und bestünden auf der vollständigen Rücknahme der Dekrete, ohne dass es die Möglichkeit gebe, diese zu modifizieren (vgl. Chipana 07/06/2009). Am selben Tag (07.06) schaltete das peruanische Innenministerium einen Videospot über die Vorfälle in Bagua im öffentlichen Fernsehen. In dem heftig umstrittenen Spot sieht man zu Beginn Pizango, der zur „*insurgencia*“ aufruft und dann Bilder der Leichen von Polizisten. Später wechseln sich Aufnahmen mit Sperren bewaffneter indigener Demonstranten mit Fotos von trauernden Familien ab, die an Särgen stehen, die mit der peruanischen Fahne verhüllt sind. Kommentiert wird dazu „22 einfache Polizisten mit Grausamkeit und Wildheit ermordet“ („22 *humildes policías asesinados con ferocidad y salvajismo*“) und der Bezeichnung der Protestierenden als „Extremisten mit internationaler Weisung, die Peru gefangen halten wollen“ („*extremistas por consigna internacional quieren detener al Perú*“).<sup>19</sup> Der peruanische Soziologe Jaime Antezana bemerkte dazu, dass das Ausrufen einer Verschwörung das Problem nicht lösen würde. Das Video diene weniger dazu, die Gemüter zu beruhigen und Gewalt zu verhindern, als den Konflikt noch weiter zu polarisieren. Die Darstellung indigener Demonstranten als von außen gesteuerter Primitiver sei nicht einfach eine Übertreibung, wie manche Verteidiger des Videos verharmlosend anführen würden, sondern eine Stigmatisierung der gesamten indigenen Protestbewegung (vgl. [elcomercio.pe](http://elcomercio.pe) 09/06/2009). Nach drei Tagen wurde der Spot wegen der massiven Kritik zurückgezogen. Während García das Video weiterhin verteidigte, reichte die Ministerin für Frauen und soziale Entwicklung Carmen Vildoso ihren Rücktritt ein, da sie nicht weiter Teil seiner Regierung sein wollte (vgl. Rosales Ferreyros 11/06/2009).

Die Ereignisse in Bagua sorgten für große internationale Aufmerksamkeit und für viel Kritik aus dem In- und Ausland an dem Vorgehen der Regierung García. Der bolivianische Präsident Morales bezeichnete die Vorfälle als „Genozid im Zuge des Freihandelsabkommens“

---

<sup>19</sup> Das Video des peruanischen Innenministeriums zu den Ereignissen in Bagua kann unter folgendem Link eingesehen werden: <http://elcomercio.pe/politica/297990/noticia-video-gobierno-sobre-sucesos-bagua-polariza-mas-conflicto>.

(„*genocidio del TLC/ Tratado de Libre Comercio*“) und reagierte damit auf die Vorwürfe einiger peruanischer Abgeordneter, die ihn beschuldigten, durch einen solidarischen Brief an den Vierten Kontinentalen Gipfel der indigenen Völker zu der Eskalation beigetragen zu haben. Die ohnehin angespannten Beziehungen der Nachbarländer wurden damit weiter verschärft (vgl. ElComercio.pe 13/06/2009). Während die Blockaden im Amazonasgebiet fortgesetzt wurden, reichten die Forderungen der indigenen Organisationen, der Opposition und von Stimmen aus der Zivilgesellschaft von dem Aufruf zur Benennung der Verantwortlichen bis zum Ruf nach dem Rücktritt des gesamten Kabinetts. Pizango beantragte während dessen politisches Asyl. Als Nicaragua seinen Antrag am 9. Juni annahm, kam es vor der Botschaft des Landes in Lima zu Protesten. Bei den Demonstranten gab es zwei Lager. Manche hielten Transparente wie „Pizango Verräter und Mörder unschuldiger Polizisten“ („*Pizango traidor y asesino de policías inocentes*“), andere, wie beispielsweise Vertreter der Gewerkschaften, trugen Plakate mit Aufschriften wie „Nieder mit der repressiven Regierung Alans!“ („*Abajo el gobierno represivo de Alan!*“, vgl. Moreno Matos 10/06/2009). Am selben Tag übernahm Premierminister Yehude Simon öffentlich die politische Verantwortung für die Vorfälle vom 5. Juni. Nach nur neun Monaten in der Regierung kündigte er seinen Rücktritt an. Er betonte allerdings, dass er es als seine persönliche Aufgabe sehe, erst einen Weg aus der Krise zu finden, bevor er sein Amt ablegen könne (vgl. Rosales Ferreyros 09/06/2009). Am Tag darauf kam es innerhalb des Kongresses zu einem Aufruhr, als die bereits zweimal verschobene Debatte zur Abschaffung der Dekrete 1090 und 1064 stattfand und die Regierungspartei mit den Stimmen des Fujimori-Blocks die Suspension anstelle der Rücknahme der Dekrete durchsetzte. Daraufhin wurde der Parlamentssaal durch mehrere Abgeordnete der Nationalistischen Partei Humalas besetzt (vgl. Saladaña Ramírez 11/06/2009). Als Reaktion auf die weiterhin anhaltenden Proteste im Inneren des Landes und den fortbestehenden Ausnahmezustand in weiten Teilen des Amazonasgebietes rief der UN-Sonderberichterstatter zur Lage der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten indigener Völker James Anaya am gleichen Tag alle beteiligten Akteure dazu auf, von Gewaltakten abzusehen und verkündete seine Bereitschaft zu einem Besuch in Peru, um zur Lösung des Konfliktes beizutragen (vgl. Anaya 20/07/2009: 1).

### 3.4 Der Beginn eines nationalen Dialogs?

In dieser angespannten Atmosphäre erließ der Ministerrat am 11. Juni 2009, dem Tag des von AIDSESEP angekündigten Streiks, den Beschluss (*Resolución Suprema N° 117-2009-PCM*), eine Nationale Koordinationsgruppe für die Entwicklung der Amazonasvölker (*Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos/ im Folgenden:*

GNCDPA oder Nationale Koordinationationsgruppe) einzurichten. Innerhalb von 15 Tagen sollte diese ihre Arbeit aufnehmen und sich mit der Formulierung eines integralen Entwicklungsplanes für die indigenen Völker des Amazonasgebietes beschäftigen. Besondere Beachtung sollten dabei die Bereiche Ernährung und Gesundheit sowie die Titulierung und Formalisierung von Land erfahren. Die Nationale Koordinationsgruppe sollte laut Ministerrat der „neue Raum des Dialogs zwischen Staat und indigenen Vertretern“ sein und sich nicht nur um die konkreten Forderungen der Amazonasbevölkerung kümmern, sondern „die endgültige Integration dieser Bevölkerung in die peruanische Nation leisten mit dem vollsten Respekt für ihre Kultur und Identität“<sup>vi</sup> (vgl. PCM 11/06/2009). AIDSESEP forderte als Bedingung für den Dialogbeginn den Rücktritt des Kabinetts Simon und die Aufhebung des Ausnahmezustandes in den Amazonasregionen. Der Verband äußerte außerdem seinen Unmut über die Suspension der Dekrete 1090 und 1064 und betont, dass die Situation dadurch nur verschlimmert und nicht verbessert worden sei (vgl. Saldaña Ramírez 12/06/2009b). Der Aufruf AIDSESEPs zu einem neuen nationalen Streik fand großen Rückhalt in der Bevölkerung. Das erste Mal in der Geschichte Perus fand eine indigene Bewegung eine breite Unterstützung in der peruanischen Öffentlichkeit (vgl. Meentzen 2009: 4). In Lima protestierten mehr als 10.000 Menschen gegen die Haltung der Regierung García, parallel dazu fanden Kundgebungen und Blockaden in mehreren Städten im Landesinneren statt. An den Aktionen nahmen wie angekündigt die Gewerkschaften, aber auch andine indigene Verbände, Studenten, Schüler und Nichtregierungsorganisationen teil (vgl. Villar Campos 12/06/2009). Zeitgleich kam es zudem im Ausland zu Solidaritätskundgebungen, wie beispielsweise in Venezuela, Ecuador, Kolumbien und Spanien (vgl. DAR 2009: 17).

Während Premierminister Simon versuchte, AIDSESEP in den Dialog einzubinden, ließ der Präsident nicht von seiner polemisierenden Haltung ab. Selbst der bis dahin wenig kritische *El Comercio*, die auflagenstärkste Zeitung Perus, titelte daraufhin am 13. Juni „Dialog der Tauben verschärft den Konflikt. Autoritarismus und Gewalt verhindern eine Lösung der Krise.“ („*Diálogo de sordos agudiza conflicto. Autoritarismo y violencia entrampan solución a la crisis*“). Die Zeitung kritisierte García, der in der von ihm geforderten Selbstkritik äußerte, dass „(d)ie Regierung sehr konzessiv, sehr dialogbereit war.“ („*El gobierno fue muy concesivo, muy dialogante.*“). Er schränkte aber gleichzeitig ein: „Der Dialog ist eine Tugend, aber wenn man zuviel miteinander spricht, glaubt das Gegenüber man sei schwach und ängstlich.“<sup>vii</sup> Der Präsident erneuerte darüber hinaus seine Verschwörungsvorwürfe: „Der nationale und internationale Kommunismus und Extremismus will Chaos im Land stiften. Sie haben keine Wählerstimmen, aber Waffen um Polizisten zu töten.“<sup>viii</sup> Zudem sei die Forderung die Dekrete nicht zu suspendieren, sondern aufzuheben schlicht indigene Sturheit (vgl.

Rosales Ferreyros 13/06/2009). Die Regierung teilte außerdem mit, dass möglicherweise ein Auslieferungsantrag für Pizango an Nicaragua gestellt werde. Die Blockaden und Proteste hatten sich in diesen Tagen weiter ausgebreitet und beschränkten sich nicht allein auf die Amazonasregionen, sondern betrafen auch Andenstädte wie beispielsweise Andahuaylas, deren Flughafen aus Solidarität von indigenen Demonstranten besetzt wurde (vgl. Piaggio Valdez 13/06/2009). Daysi Zapata, die Stellvertreterin Pizangos betonte, sie es leid, die Versprechungen von Regierung und Kongress zu hören und wolle statt dessen Tatsachen sehen. Sie verlieh den Bedenken vieler Protestierender Ausdruck mit den Worten: „Es existiert so viel Argwohn in den indigenen Völker, dass wir manchmal glauben, die Regierung wollte, dass unser friedlicher Kampf auf diese Weise ende, um uns als Wilde darstellen zu können“<sup>xx</sup> (vgl. AIDSESEP 15/06/2009). Der Premierminister bemühte sich mit Hilfe der *Defensoría del Pueblo*, der Kirche und von Regionalregierungen weiterhin Gespräche mit den indigenen Organisationen aufzunehmen (vgl. Saldaña Ramírez 15/06/2009). Am 15. Juni konnte Simon schließlich mit indigenen Vertretern ein Übereinkommen erzielen. In einer elf Punkte umfassenden Stellungnahme einigten sie sich allem voran auf die Aufhebung der Dekrete 1090 und 1064 sowie die Wiederaufnahme der Diskussion zu den sieben weiteren kritisierten Erlassen. Außerdem sollte mit der Ausarbeitung von Mechanismen zur Umsetzung des Abkommens 169 der ILO begonnen und der Waldschutz als eine dringende Aufgabe der Regierung anerkannt werden. Zudem wurde die vollständige Aufklärung der Vorfälle in Bagua und die Einbeziehung von AIDSESEP wie auch anderer indigener Organisationen in den Dialogprozess entschieden. Die Protestierenden versprachen im Gegenzug dafür ihre Blockaden stundenweise auszusetzen, bis die Rücknahme der Dekrete konkret werde (vgl. PCM 15/06/2009; Mayo Filio 16/06/2009). AIDSESEP begrüßte diese neue Haltung und bestätigte seine Teilnahme an der Nationalen Koordinationsgruppe. Der Verband forderte jedoch als Vorbedingung die Aufhebungen von Ausgangssperre und Ausnahmezustand im Amazonasgebiet sowie die Einstellung von Verhören und Überflügen indigener Gemeinschaften durch das Militär. Zudem verlangte der Verband, dass die politisch motivierten Strafanzeigen gegen nationale und regionale indigene Führer fallengelassen würden. Ferner sollte den Verletzten humanitäre Hilfe und Schadenersatz zukommen. Abschließend dankte AIDSESEP in seiner Erklärung dem peruanischen Volk für seine Solidarität im „Kampfe aller: dem Kampf für die Natur, für die Familie, für die Gesundheit und die Ernährung, für Perus Ressourcen und die Würde des Vaterlandes aller 28 Millionen Peruaner“<sup>xx</sup> (vgl. AIDSESEP 16/06/2009). Am Tag darauf übermittelte die *Defensoría del Pueblo* dem Premierminister einen ersten Vorschlag für einen „Mechanismus des Dialogs und der Konsultation“ (*Oficio N° 0173-2009/DP*), den sie auf sein



Gesuch hin ausgearbeitet hatte. Das Dokument enthielt einen Katalog von Vorbedingungen und Mindestanforderung sowie den Vorschlag von vier Etappen eines Dialogprozesses. In dem Schreiben wurde betont, dass jeder weitere Schritt das Ergebnis eines Übereinkommens mit den indigenen Gemeinschaften sein müsse. Erst durch Transparenz könne Vertrauen geschaffen werden. Die *Defensoría del Pueblo* fügte außerdem eine Zusammenfassung ihres Berichts „Das Recht auf Konsultation der indigenen Völker“ („*El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas*“) hinzu, den sie bereits am 13. Mai 2009 – drei Wochen vor der Räumung der Blockaden – als Empfehlung dem Kongress übermittelt hatte (vgl. *Defensoría del Pueblo* 16/06/2009).

Das am 15. Juni erzielte Übereinkommen mit den indigenen Vertretern hatte der Premierminister allein beschlossen. Die von ihm gemachten Vereinbarungen spalteten die Regierungsmitglieder. Erst am 17. Juni 2009 konnte nach einer lange Debatte im Ministerrat eine Mehrheit für die Rücknahme der Dekrete 1090 und 1064 gefunden werden. Umweltminister Brack, der sich oft gegen die Rücknahme der Dekrete ausgesprochen hatte und immer wieder vor negativen Auswirkung auf die Erfüllung des Freihandelsvertrags warnte, stimmte nun dafür. Brack betont jedoch gemeinsam mit der Ministerin für Außenwirtschaft die Dringlichkeit, neue Gesetze für die Forstbewirtschaftungen zu entwickeln. Am Abend dieses Tages gestand Präsident García in einer neunminütigen Erklärung zum ersten Mal Fehler im Verhalten der Regierung ein. Er gab zu, dass man bei den Vorfällen nahe Bagua falsch agiert habe und es im Nachhinein zu „Übertreibung“ gekommen sei. Zudem bemerkte García, es sei falsch gewesen, keine Konsultation zur neuen Forstgesetzgebung durchgeführt zu haben und bat den Kongress um die Rücknahme der Erlasse 1090 und 1064. Trotz dieser Eingeständnisse vertrat er weiterhin die Ansicht ausländische Interessen und politische Feinde des Landes hätten die indigenen Demonstranten aufgewiegelt (vgl. Saldaña Ramírez 17/06/2009 und Rosales/Dongo 18/06/2009). Währenddessen verließ Pizango unter hohen Sicherheitsvorkehrungen als „politisch Verfolgter“ das Land. Der zu diesem Zeitpunkt auf Einladung der Regierung in Peru anwesende UN-Sonderberichterstatter forderte die Regierung auf, eine Untersuchungskommission einzurichten und die Vorkommnisse in Bagua rückhaltlos aufzuklären (vgl. Editorial de *El Comercio* 18/06/2009). Am 18. Juni beschloss der Kongress schließlich mit 82 zu 12 Stimmen, das Gesuch des Präsidenten anzunehmen und stimmte für die Rücknahme der Dekrete 1090 und 1064. Dabei beugten sich die APRA-Mitglieder der Staatsräson und die Anhänger Humalas fühlten sich in ihren Forderungen bestätigt (vgl. Saldaña Ramírez 19/06/2009). AIDESEPs Führung drückte ihre Zufriedenheit mit der Entscheidung des Kongresses aus und erklärte das Datum zu einem „historischen Tag für die indigenen Völker“. Zudem rief sie ihre Basisorganisationen dazu auf, ihre Blockaden

aufzuheben. Daysi Zapata betonte jedoch auch, „wenn diese Entscheidung früher gefallen wäre, hätten die bedauerlichen Tode und Auseinandersetzungen zwischen Peruanern verhindert werden können“.<sup>xi</sup> Sie forderte die Regierung zudem auf, in einen ehrlichen und transparenten Dialog zu treten und die Ausgangssperre, den Ausnahmezustand und die Strafanzeigen gegen indigene Führer aufzuheben. Weiterhin stellte Zapata richtig, dass AIDASEP nicht manipuliert worden sei. Der Dachverband stütze sich allein auf den Willen seiner regionalen Basisverbände und nicht auf die Meinungen von Nichtregierungsorganisationen oder politischen Gruppen. AIDASEP kämpfe für die Rechte der indigenen Völker Perus und drücke deren Willen aus (vgl. AIDASEP 18/06/2009). Die Teilnehmer des Vierten Amazonischen Gipfels begrüßten ebenfalls den Schritt von Regierung und Kongress. Sie bezeichneten ihn als Sieg für alle Peruaner und die Welt, da er zur Bewahrung der Amazonaswälder beitrage. Dies sei ein guter Anfang und nun müsse der Weg für einen Wechsel des neoliberalen Kurses der Regierung hin zur Erarbeitung einer nachhaltigen Version der Entwicklung getan werden. Hauptziel sei es, eine gesunde Umwelt zu garantieren und einen Beitrag gegen den Klimawandel zu leisten. Sie dankten allen Beteiligten für die Unterstützung der Proteste (vgl. Cuarta Cumbre Amazónica 18/06/2009).

Am 22. Juni 2009 wurde die Nationale Koordinationsgruppe unter dem Vorsitz des Agrarministers eingerichtet. Als Zeichen zur Wiederherstellung des Vertrauens präsentierten die Regierungsvertreter die unterschriebene Resolution zur Aufhebung des Ausnahmezustandes in den Amazonasregionen. In der Sitzung einigten sich die anwesenden Vertreter von indigenen Verbänden und Regierung auf die Bildung von vier Arbeitstischen (*Mesas de Trabajo*) im Folgenden: Mesa 1-4). Die Mesa 1 sollte eine Untersuchungskommission zu den Vorfällen in Bagua zusammenstellen, die Mesa 2 wurde damit betraut, die kritisierten Dekrete zu diskutieren und Vorschläge zur Verbesserung der Forstgesetzgebung zu erarbeiten, während die Mesa 3 die Aufgabe hatte, sich mit dem Konsultationsrecht der indigenen Völker zu befassen und die Mesa 4 den Entwurf eines nationalen Entwicklungsplans für das Amazonasgebiet entwickeln sollte. Die Aufnahme der Arbeit wurde für den 25. Juni 2009 angesetzt und die *Defensoría del Pueblo* wurde als Beobachterin in allen vier Mesas eingesetzt (vgl. GNCDPA 22/06/2009). Im Unterschied zu den vorherigen Gesprächsbemühungen der Multisektoralen Kommission (mit AIDASEP) und des Ständigen Dialogtischs (mit CONAP), die beide nur einen der beiden Dachverbände einbezogen, nahmen an der Nationalen Koordinationsgruppe Vertreter von AIDASEP und CONAP teil. Zu jeder Mesa wurde ein Koordinationskomitee gebildet, das aus je einem Repräsentanten der nationalen Regierung, der regionalen Regierungen und der indigenen Organisationen bestand. Ausnahme war die Mesa 3 zur *Consulta Previa* an der mit je einem

Vertreter von AIDSESEP und CONAP beide indigenen Organisationen beteiligt waren (vgl. DAR 2010: 34 f.). Nachdem der Dialogprozess auf diese Weise in die Wege geleitet war, dankte Premierminister Simon Anfang Juli ab. García stellte darauf ein neues Kabinett unter dem APRA-Mitglied Javier Velásquez Quesquén zusammen. Neben dem ebenfalls aufgrund der Vorfälle in Bagua kritisierten Innenministerium wechselten auch das Justiz- und das Agrarministerium sowie die Ministerien für Arbeit und Außenhandel ihre Führung (vgl. Dongo-Soria 12/07/2009).

Die Richtlinien für die Einrichtung der Nationalen Koordinationsgruppe nehmen keinerlei Bezug auf das Abkommen 169 der ILO oder das Konsultationsrecht. Vielmehr ist diese als persönliches Projekt des Ministerpräsidenten zu verstehen. Die Nationale Koordinationsgruppe, die auch „Dialoggruppe“ („*Grupo de Diálogo*“) genannt wurde, nahm ihre Arbeit in einer nach wie vor gespannten Atmosphäre auf. Zwar hatte die Regierung zwei weitere Dekrete zurückgenommen und den Ausnahmezustand aufgehoben, die politischen und juristischen Beschuldigungen gegen AIDSESEPs Leitung und andere indigene Führer dauerten jedoch an. Der spanische Jurist Bartolomé Clavero veröffentlichte am 8. Juli den Artikel „Anordnung zur Hetzjagd vor dem Dialog“ („*Consigna de Acoso ante el Diálogo*“). Clavero ist gleichzeitig auch Mitglied des Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten der Vereinten Nationen in Repräsentation der Staaten der EU. Clavero bezeichnete die Strafverfolgung und die Haftbefehle, die die Regierung gegen indigene Führer veranlasste, als Taktik, um durch die Fernhaltung entscheidender indigener Sprecher die Ergebnisse des Dialogprozesses vorherzubestimmen und kontrollieren zu können. Der Prozess der partizipativen Einbindung indigener Vertreter orientiere sich daher nicht an der Anerkennung indigener Rechte, sondern an einseitigen politischen Zielen. Im Gegensatz zu einem Grundsatz des „Guten Glaubens“, der für einen Dialog notwendig sei, verfolge die Regierung García eine „Politik des schlechten Glaubens“. Diese habe schon unmittelbar nach den Vorfällen in Bagua eingesetzt, als die indigenen Demonstranten als Terroristen bezeichnet wurden. Zwar sei die Rhetorik zurückhaltender geworden, an der Haltung von Regierung und Kongress habe sich aber nichts geändert (vgl. Clavero 08/07/2009). Der UN-Sonderberichterstatter Anaya veröffentlichte am 20. Juli 2009 seinen Abschlussbericht über die Vorfälle in Bagua und Umgebung. Er wies die Regierung nachdrücklich darauf hin, dass die Strafverfolgung indigener Führer nicht der Weg sein dürfe, um gegen Konfliktivität und soziale Proteste vorzugehen. Sie stelle in einem demokratischen Staat das „letzte Mittel“ dar. Er fordert zudem, die Anklagen noch einmal zu überprüfen und sich auch der Aufklärung von Unregelmäßigkeiten in der Polizeiarbeit sowie der Frage der politischen Verantwortlichkeiten zu widmen. Die Kriminalisierung der Proteste führe zu einer Dynamik, die das Vertrauen

beider Seiten schwäche und zu negativen Effekten für das demokratische Zusammenleben führe. Allgemein stellte er fest, das Fehlen eines geregelten Verfahrens der Beteiligung und Konsultation der indigenen Völker habe dazu beigetragen, dass diesen sich keine Alternative zu den Protesten eröffnet habe. Anaya lobte die Einrichtung der Nationalen Koordinationsgruppe und die Aufteilung in die vier Mesas, deren thematische Ausrichtungen seinen Empfehlungen entspreche. Explizit lobte er die Bestrebung, ein Gesetz zur *Consulta Previa* zu erstellen und forderte, den begonnen Dialogprozess zu vertiefen. Erste Schritte seien schon getan, aber wichtig sei es, weiterhin ein Klima des Vertrauens zu schaffen. Peru solle sich darüber bewusst sein, dass es vor der Möglichkeit stünde, einen Prozess einzuleiten, der zum internationalen Vorbild für die Implementierung des Abkommens 169 der ILO und der UN-Erklärung der Rechte indigener Völker werden könne (vgl. Anaya 20/07/2009).

Im Laufe der nächsten Monate wurde parallel zur Arbeit der Nationalen Koordinationsgruppe bekannt, dass die peruanische Regierung Pizango und vier weitere ehemalige indigene Führer durch Interpol per Haftbefehl suchen ließ. Der Nachfolger Simons beschuldigte die neue Führung AIDESEPs zudem, die unnachgiebige Haltung Pizangos weiterzuverfolgen (vgl. Editorial de El Comercio 28/08/2009). Im Oktober 2009 wurde zudem öffentlich bekannt, dass das Justizministerium sogar die Auflösung AIDESEPs beantragt hatte. Die Regionalorganisationen des Verbandes drohten daraufhin, sämtliche Beteiligung an der Nationalen Koordinationsgruppe zu verweigern, wenn dieser Antrag nicht zurückgezogen würde. Die Regierung änderte ihre Position allerdings erst nach einer Anhörung vor der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte, die am 3. November 2009 stattfand (vgl. Gálvez Rivas 14/11/2009). Der neue Premierminister rief bei der Rücknahme des Auflösungsgesuchs zeitgleich zu einer Bekämpfung von Nichtregierungsorganisationen auf, die die Bevölkerung gegen den Bergbau aufhetzen und die „Ideologie“ verbreiten würden, dass Bergbauinvestitionen schlecht für das Land seien (vgl. Servindi 12/11/2009). Das ohnehin niedrige Vertrauen der indigenen Vertreter in die Regierung wurde dadurch noch weiter geschwächt. Zudem existierten weiterhin die zahlreichen lokalen Konflikte im Zusammenhang mit der extraktiven Industrie. Die Regierung hatte sich ihrerseits noch nicht von der Krise erholt. Insgesamt zeigten Umfragen in der peruanischen Bevölkerung, dass die Beliebtheit Garcías stark gesunken war und nur noch 20 Prozent der Befragten hinter dem Präsidenten standen (vgl. Hohmann 2009: 28). Trotz dieser Begleitumstände konnte die Nationale Koordinationsgruppe ihre Arbeit fortsetzen und wurde am 24. August 2009 durch eine Resolution des Ministerrates (*Resolución Suprema N° 211-2009-PCM*) modifiziert. Während die ursprüngliche Resolution vom 11. Juni eine Frist von drei (sic!) Tagen zur Erarbeitung der Abschlussberichte der vier Mesas vorgesehen hatte, wurde der Zeitraum für

die Erarbeitung des Entwicklungsplans auf 120 Tage erhöht. Zudem wurde das hierarchische Niveau der beteiligten Vertreter der Ministerien erhöht, ein technisches Sekretariat eingerichtet und offiziell festgehalten, dass die Ausgaben für den Prozess durch das Agrarministerium zu übernehmen seien. Weiterhin ungeklärt blieben jedoch der Status der Arbeitstische, die Mechanismen zur Verabschiedung der Abschlussberichte und die daran anschließende Implementierung (vgl. PCM 24/08/2009). Ohnehin bestand zwischen den Aufgaben der Mesas ein großes Ungleichgewicht. Während die Mesa 1 nur die Zusammenstellung einer Untersuchungskommission übernehmen sollte, wurde die Mesa 2 damit betraut, die Bewertung mehrerer Dekrete vorzunehmen und zur Revision der Forstgesetzgebung beizutragen, die Mesa 3 war mit der Erstellung eines Gesetzesentwurfs zum Konsultationsrecht beauftragt und die Mesa 4 sollte im Gegensatz dazu einen ganzen Entwicklungsplan erarbeiten.

Die ILO kommentierte in ihrem Bericht von Februar 2010 die bisherigen Maßnahmen der Regierung mit Besorgnis. Sie begrüßte die Einrichtung der Nationalen Koordinationsgruppe, kritisierte aber die Überlappung und Unklarheit des Arbeitsbereichs der Gruppe mit anderen Institutionen und Kommissionen. Zudem wiederholte sie ihre Forderung an die Regierung, neben einem Dialog mit den indigenen Organisationen auch die systematische und effektive Konsultation der indigenen Völker des Landes einzuführen. Die ILO sprach sich sogar für die Aussetzung des Ressourcenabbaus aus, bis die indigene Bevölkerung in einem Klima vollsten Respekts und Vertrauens konsultiert und beteiligt werde (vgl. CEACR 2010: 782 ff.). Ein Jahr darauf bemerkte die ILO, dass die Schwerpunkte der Mesas der Nationalen Koordinationsgruppe sich an drängenden Themen ausgerichtet hätten, jedoch nach wie vor nicht geregelt sei, wie deren Ergebnisse implementiert und koordiniert werden könnten und inwiefern auch Maßnahmen für die indigene Bevölkerung der Anden- und Küstenregion erarbeitet würden (vgl. CEACR 2011: 793).

In diesem Kapitel wurde das stark polarisierte Verhältnis zwischen der peruanischen Regierung und den indigenen Amazonasverbänden, in erster Linie AIDSESEP, während der ersten Hälfte der Amtszeit Garcías nachgezeichnet. Es wurde dargelegt, dass sich die angespannte Beziehung zum einen aus den gegensätzlichen Interessen in Bezug auf die Amazonaswälder erklärt. García setzte sich stark für ein entschiedenes Vortreiben der weiteren Nutzbarmachung des Gebietes ein, während die nativen Gemeinschaften ihren Lebensraum bedroht sahen und diesen schützen wollten. Zum anderen wurde die Polarisierung dadurch verschärft, dass der Präsident alle Gegner seines Entwicklungsplans zu Feinden Perus erklärte, die den Aufstieg des Landes verhindern wollten. Garcías Haltung zu

Beginn seiner Amtszeit ist dadurch verständlich, dass er mit einer klaren Positionierung dem Druck gerecht werden musste, sich gerade in der Wirtschaftspolitik von den Fehlern seiner Vergangenheit abzugrenzen. Mit seinen Ausführungen löste der Präsident eine nationale Diskussion des ressourcenbasierten Entwicklungsmodells aus und brachte neben Fragen der Nachhaltigkeit auch die Situation der indigenen Bevölkerung des Regenwaldes in das öffentliche Bewusstsein ein. Die indigenen Proteste, die sich zu diesem Zeitpunkt zu organisieren begannen, konnten gerade dadurch Unterstützung bei der Umweltschutzbewegung Perus finden. Im Zuge einer Mobilisierung gegen das von der Regierung im Rahmen der Anpassung an das Freihandelsabkommen mit den USA per Dekreten erlassene Gesetzespaket brachte die *Defensoría del Pueblo* das später zentrale Argument der fehlenden Konsultation als Verstoß gegen die peruanische Verfassung in die Diskussion ein. Eine erste nationale Blockade des Amazonasgebietes im Jahr 2008 wurde dadurch beendet, dass der Kongress Gespräche aufnahm und versprach, die von der Regierung erlassene Politik zu überprüfen. García hielt an seiner Rhetorik fest und schrieb die Proteste Agitatoren aus dem Ausland zu, die als Konkurrenten Perus ein Interesse daran hätten, die Wirtschaft des Landes zu lähmen. Mehrere Versuche wurden unternommen, um Dialogrunden zwischen der Regierung und den indigenen Verbänden einzurichten, doch diese scheiterten zum Teil durch die Konkurrenz zwischen AIDSESEP und CONAP. Währenddessen geriet die Regierung durch einen Bestechungsskandal um die Vergabe von Erdölkonzessionen in eine Krise. Das ohnehin große Misstrauen der indigenen Vertreter gegenüber der Regierung García wurde dadurch noch gefördert. Die Bemühungen, durch die Modifikation der kritisierten Dekrete einen Kompromiss zu finden, scheiterte und im April 2009 begannen neue Streiks. Die Position AIDESEPs als Führer der Demonstrationen ist eindeutig. Der Verband verlangte die vollständige Rücknahme von weiteren Dekreten, da diese nicht konsultiert worden seien. Die Regierung, die darauf nicht eingehen wollte, verhängte in der Folge den Ausnahmezustand in mehreren Regionen des Amazonasgebietes. Nach zweieinhalb Monaten der Blockade beschloss sie die Wiederherstellung der Ordnung und ließ eine von indigenen Demonstranten blockierte Straße nahe der Stadt Bagua räumen. Bei der Auflösung der Straßenblockade starben mehrere Menschen, darunter Streikende und Ordnungskräfte. Anstatt nach den Vorfällen beruhigend auf die weiterhin Demonstrierenden einzuwirken, kam es zu gegenseitigen Schuldzuweisung zwischen indigenen Führern und García. Während der Führer AIDESEPs von einem „Genozid“ sprach, gab das peruanische Innenministerium einen Videospot heraus, in dem die indigenen Protestierenden als Mörder und Wilde bezeichnet werden. Zusätzlich fand dadurch, dass von Extremisten und Terroristen die Rede war, eine Beschwörung der Ängste aus der Zeit der maoistischen Guerilla statt. Dies wurde durch die

Stellungnahmen Garcías noch gefördert, der von kommunistischen Mächten aus dem Ausland und einer Verschwörung zum Schaden Perus sprach. Die Kritik an dem Verhalten der Regierung wuchs und führte zu einer breiten Solidarisierung mit den indigenen Protesten in der peruanischen Bevölkerung, den Gewerkschaften, Universitäten und der Oppositionspartei. Während García keine Fehler im Vorgehen der Sicherheitskräfte eingestand, übernahm Premierminister Simon die politische Verantwortung für die Ereignisse in Bagua. Er bemühte sich um Gespräche mit den indigenen Verbänden und der Ministerrat richtet eine Nationale Koordinationsgruppe für die Entwicklung der Amazonasvölker ein. Durch den persönlichen Einsatz Simons konnte die Rücknahme des Dekretes zur Forstgesetzgebung letztlich durchgesetzt werden. Nachdem Präsident García öffentlich Fehler im Verhalten der Regierung eingestand, konnte die Nationale Koordinationsgruppe ihre Arbeit aufnehmen. Die thematische Ausrichtung der Koordinationsgruppe orientierte sich an den Themen, die innerhalb der Proteste in der Öffentlichkeit eine Rolle spielten. Dies waren die mit den Dekreten verbundene kritisierte Forstpolitik, die Missachtung des Konsultationsrechts der indigenen Völker und der fehlende Entwicklungsplan für das Amazonasgebiet. Zudem sollte eine Untersuchungskommission zur Aufklärung der Vorfälle in Bagua eingerichtet werden. Damit sollte der Beginn eines Dialogs zwischen peruanischem Staat und den indigenen Verbänden gekennzeichnet werden, der langfristig betrachtet einen Beitrag zu einer nicht-assimilativen Integration der amazonischen Völker in die peruanische Gesellschaft leisten sollte. Positiv ist zu der Nationalen Koordinationsgruppe zu bemerken, dass AIDSEP und CONAP ihre Rivalitäten beiseite ließen und beide Dachverbände an ihr teilnahmen. Zudem gab es eine klare thematische Ausrichtung der Arbeit, die der Problematik entsprach und den Empfehlungen des UN-Sonderberichterstatters folgte. Weiterhin wurde der Status der Koordinationsgruppe erhöhte und die Frist zur Ausarbeitung der Berichte der Arbeitsgruppen nachträglich erweitert. Allerdings begann die Nationale Koordinationsgruppe ihre Arbeit unter schwierigen Bedingungen. Die Regierung stellte gegen zahlreiche indigene Führer Strafanzeige und der für die Annäherung tragende Premierminister trat zurück. Das Verhältnis von Regierung war daher nach wie vor angespannt und nicht von gegenseitigem Vertrauen bestimmt. Die in der Gruppe behandelten Themen besaßen zudem ein Konfliktpotential, das sich in den Protesten deutlich gezeigt hatte. Zudem blieb der Status der Koordinationsgruppe und der von ihr erarbeiteten Ergebnisse offen, sodass keine klaren Verantwortlichkeiten und Verbindlichkeiten benannt wurden.

Von besonderem Interesse für den weiteren Verlauf der Arbeit sind insbesondere die Mesa 3 zur *Consulta Previa* und die Mesa 2 zur Verbesserung der Forstgesetzgebung, deren Ergebnisse in den folgenden Kapiteln behandelt werden.

## 4 Kompromissfindung: Die Aushandlung eines nationalen Konsultationsgesetzes

Die in diesem Kapitel stattfindende Betrachtung des Gesetzgebungsprozesses zur *Consulta Previa* setzt mit der Konsensfindung zwischen der Regierung und den indigenen Amazonasverbänden im Rahmen der Mesa 3 der Nationalen Koordinationsgruppe ein. Zuvor ist jedoch wichtig zu erwähnen, dass die CPAAAAE parallel zu den Protesten intensiv an der Stellungnahme zu einem Gesetz zur Konsultation und Partizipation der indigenen Völker in Umweltbelangen (*Proyecto Ley N° 2016/2007-CR, Ley de consulta y participación de los Pueblos Indígenas en materia ambiental*) arbeitete, das aus den Reihen der Nationalisten stammte. Ihr fertiger Entwurf vom 14. November 2008 wurde aber nie in die Agenda des Kongresses aufgenommen. Die *Defensoría del Pueblo* wies Kongress und Regierung mehrmals auf die große Bedeutung der Konsultation als Dialogmechanismus und Mittel der Konfliktprävention hin. Nach dem sie erfolglos gefordert hatte, die Erarbeitung eines legislativen Rahmens zur *Consulta Previa* entschieden voranzutreiben, reichte sie nach den Vorfällen in Bagua am 6. Juli 2009 selbst einen Gesetzesvorschlag (*Oficio N° 0179-2009/DP, Proyecto de Ley N° 3370-2008-DP*, vgl. Defensoría del Pueblo 06/07/2009) ein. Als erster Gesetzesentwurf zur *Consulta Previa* beschränkte sich das von der *Defensoría del Pueblo* erarbeitete „Rahmengesetz des Konsultationsrechts der indigenen Völker“ (*Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígena*) nicht auf den Bereich von Bergbauprojekten und Umweltfragen, sondern legte allgemeine Prinzipien und Verantwortlichkeiten fest. Das Rahmengesetz der *Defensoría del Pueblo* wurde zur Arbeitsgrundlage der Mesa 3.

Im Folgenden wird auf die drei Phasen der nach den Vorfällen von Bagua einsetzenden Bemühungen um ein Gesetz zur *Consulta Previa* eingegangen. Auf die Einigung zwischen der Regierung und den indigenen Verbänden folgte eine Phase der Kommissionsarbeit. Die CPAAAAE und die Kommission für Verfassungsfragen erarbeiteten je eine Stellungnahme unter Beachtung der Ergebnisse der Mesa 3 und im Anschluss wurden beide Entwürfe dem Kongress vorgestellt. Nach einer mühsamen Mehrheitsfindung legte der Präsident Einspruch gegen den vom Kongress verabschiedeten Gesetzestext ein. Die Diskussion der Einwände der Exekutiven, darunter auch die Reaktionen des peruanischen Verfassungsgerichts, werden als dritte Phase betrachtet. Wichtig ist hier zu beachten, dass allen Akteuren bewusst war, dass dieses Gesetz den Rahmen für die Reichweite des Konsultationsrechts in Peru setzen sollte. Daher soll im Folgenden in dem Inhalt der verschiedenen Gesetzesentwürfe besonders beachtete werden, wie das Recht auf *Consulta Previa* definiert wird, wer sich darauf berufen kann und wie Konsultationen umgesetzt werden sollen.



## 4.1 Die Konsensfindung zwischen Regierung und indigenen Verbänden

Die Mesa 3 der Nationalen Koordinationsgruppe begann ihre Treffen am 16. Juni 2009. Das Koordinationskomitee dieser Mesa setzte sich als einziges aus je einem Vertreter AIDESEPs und CONAPs zusammen sowie einem Repräsentanten des Umweltministeriums und später einem des Agrarministeriums. Im Vorhinein wurde darin übereingestimmt, dass die Arbeit der Mesa 3 noch nicht als das Ergebnis eines Konsultationsprozesses anerkannt werden könne, da die indigenen Völker des Andengebietes nicht beteiligt waren. Deren Einbeziehung sollte im Anschluss daran stattfinden. Die Arbeit der Mesa wurde in drei Phasen aufgeteilt. Die erste Phase diente der Information und Fortbildung (*Capaticación*) der Beteiligten über die Rechte der indigenen Völker. Dazu wurden Experten der ILO, der *Defensoría del Pueblo*, Oxfam, Berater aus Kolumbien sowie Vertreter staatlicher Stellen und des Verfassungsgerichtes eingeladen. Im nächsten Schritt sollten die indigenen Verbände und das Umweltministerium Entwürfe erstellen und diese präsentieren. AIDESSEP erarbeitete seinen Vorschlag auf der Grundlage des Rahmengesetzes der *Defensoría del Pueblo* in mehreren Treffen mit Mitgliedsorganisationen des Koordinationskomitees für Menschenrechte, unter anderem mit DAR, und stellte als einzige Partei einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vor. Daraufhin einigte man sich darauf, in diesen Vorschlag die Anregungen CONAPs einzuarbeiten und dieses von den amazonischen Verbänden gemeinsam erstellte Dokument den Vertretern der Exekutive zu präsentieren. In der dritten Phase wurde der Vorschlag der indigenen Verbände diskutiert, der darauf die Basis des Abschlussdokuments der Mesa 3 vom 3. Dezember 2009 (vgl. DAR 2010: 35 ff.). Dieses Abschlussdokument beinhaltet eine Tabelle mit dem Gesetzesentwurf der indigenen Dachverbände und zeigt für jeden Abschnitt an, ob dieser per Konsens angenommen wurde oder ob es Einwände der Exekutiven gab. Die Argumente der indigenen Vertreter zur Verteidigung der ursprünglichen Version sind ebenfalls angeführt. Der verabschiedete Entwurf enthält 42 Artikel und sieben Schlussbemerkungen, in 29 Punkten konnte kein Konsens der Parteien erreicht werden (vgl. GNCDPA 03/12/2009: 55).

Das Rahmengesetz der *Defensoría del Pueblo*<sup>20</sup> wurde explizit unter Beachtung der Richtlinien des Abkommens 169 der ILO, der UN Erklärung der Rechte indigener Völker, CEACR Gutachten und Urteilen des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte

---

<sup>20</sup> Grundlage des Gesetzesvorschlags war der Bericht „Das Recht auf Konsultation der indigenen Völker“ („*El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas*“), den die *Defensoría del Pueblo* bereits am 13. Mai 2009 dem Kongress übermittelt hatte (s. 3.1.4). Er wurde im Dezember 2009 in erweiterter Form und mit dem Text des Rahmengesetzes unter dem Titel „Recht auf Konsultation. Mechanismus zur Institutionalisierung des Dialogs zwischen Staat und indigenen Völkern“ („*Derecho a la Consulta. Mecanismo para institucionalizar el Diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas.*“) veröffentlicht (vgl. Defensoría del Pueblo 2009).

entwickelt. Es führt in 30 Artikeln die Prinzipien, die Reichweite des Rechtes auf Konsultation und die Durchführung von Konsultationsprozessen aus. Zu Beginn werden grundlegende Definitionen der Begriffe Recht auf Konsultation, direkte Betroffenheit, Interkulturalität und indigene Völker gegeben. Daran schließt die genauere Bestimmung der an Abkommen 169 ausgerichteten Prinzipien Legalität, Freiheit bzw. Freiwilligkeit, vorhergehende Ausführung, Repräsentativität, Inklusivität, Wahrung der Identität, Partizipation, Chancengleichheit, Interkulturalität, guter Glaube, Transparenz, Flexibilität, Zugänglichkeit und als letzter Punkt Gleichheit und Nicht-Diskriminierung an. Verantwortlich für die Durchführung und Finanzierung des Konsultationsprozesses ist die Behörde, die die Maßnahme durchführen wolle. Sie wird von einer Spezialisierten Technischen Instanz (*Organismo Técnico Especializado*) der Exekutiven unterstützt und kontrolliert, die als leitende Behörde für die Rechte indigener Völker die Konsultationsprozesse beraten und überwachen soll. Der Entwurf legt fünf Mindestphasen des Prozesses fest. In einem ersten Schritt muss die verantwortliche Behörde einen Plan für die Konsultation der Maßnahme erstellen und diesen mit der Bitte um Identifizierung der betroffenen Völker bei der technischen Instanz einreichen. Nach der Identifizierung der betroffenen Völker ist die staatliche Behörde dazu verpflichtet, mittels Werbung, Transparenz und dem freien Zugang zu Informationen die Maßnahme und deren Auswirkungen auf umfassende und angemessene, d.h. verständliche Weise bekannt zu machen. Darauf folgt ein Zeitraum der internen Evaluierung der angekündigten Projekte durch die indigenen Organisationen und gegebenenfalls die Erarbeitung von mit ihnen gemeinsam erstellten Studien über mögliche Auswirkungen. Daran schließt der tatsächliche Dialogprozess an, der in gegenseitigem Respekt und Vertrauen abgehalten werden soll und dessen Ablauf und Ergebnisse in einem Konsultationsprotokoll (*Acta de Consulta*) festzuhalten ist. Eine Zustimmung ist mit der absoluten Mehrheit der indigenen Vertreter erreicht. Im Falle eines nur teilweisen Übereinkommens oder gar keines Einverständnisses kann eine weitere Dialogrunde angesetzt werden. Die Entscheidung, die Maßnahme durchzuführen, liegt aber letztendlich bei der Behörde, die sich jedoch rechtmäßig absichern muss und gegen deren Vorgehen die indigenen Vertreter Einspruch erheben können (vgl. Defensoría del Pueblo 2009: 101 ff.). Das Projekt wurde von indigenen Verbänden und Nichtregierungsorganisationen begrüßt. Der Gesetzesentwurf von AIDSESEP und CONAP hielt sich eng an das Rahmengesetz der *Defensoría del Pueblo*, ergänzte allerdings die 30 Artikel auf 42 Artikel.

Die wesentlichen Übereinkünfte und Konflikte zwischen indigenen Amazonasverbänden und den Vertretern von Umwelt- und Agrarministerium, die im Abschlussbericht der Mesa 3 festgehalten sind, lassen sich wie folgt zusammenfassen: In gegenseitigem Einverständnis

konnte die explizite Erwähnung der Erklärung für indigene Rechte der UN als Referenz für das peruanische Konsultationsgesetz aufgenommen werden. Bei der Definition des Rechts auf Konsultation wurde ebenfalls per Konsens hinzugefügt, dass den indigenen Völkern dadurch kein Recht auf Veto zugestanden wird (*Art. 2 b)[...] El derecho a consulta no otorga a las poblaciones derecho a veto.*). Der Entwurf der indigenen Organisationen nimmt aber gleichzeitig als Artikel 19 „Freiwillige und informierte Zustimmung“ (*Art. 19 Consentimiento libre e informado*), die Verpflichtung zur Einholung der Zustimmung der betroffenen Völker, in drei Fällen auf. Erstens, wenn ihre Länder, Territorien und Ressourcen direkt betroffen sind, insbesondere durch Rohstoffe ausbeutenden Projekte. Zweitens, wenn eine Gruppe umgesiedelt werden soll und drittens bei der Lagerung von Gefahrenstoffen in ihren Gebieten. Die Exekutive erhob gegen den ersten Punkt Einspruch, woraufhin die indigenen Vertreter auf das Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Saramaka gegen Suriname verwiesen (s. Kapitel 2.2). Des Weiteren wurde ein Artikel über „Konsultationen im Falle von Völkern mit besonderer Vulnerabilität“ (*Art. 20 Consultas en el caso de pueblos de especial vulnerabilidad*) eingeführt, demzufolge bei Maßnahmen in Gebieten, in denen Völker in freiwilliger Isolation leben, besondere Vorsicht zu walten habe und die repräsentativen Institutionen der ansiedelnden Völker in deren Vertretung zu konsultieren seien. Auch hier erhob die Exekutive Einspruch, da es bereits Normen zum Schutz der in freiwilliger Isolation lebenden Gruppen gebe. Diese seien aber laut den indigenen Organisationen unzureichend. Der Vorschlag der indigenen Organisationen lautete, dass die Regierung nicht nur im Falle von Verwaltungs- oder Gesetzgebungsmaßnahmen (*medidas administrativas o legislativas*) zur Konsultation indigener Völker verpflichtet sein solle, sondern auch wenn sie Entwicklungsprojekte (*proyectos de desarrollo*) d.h. vor allem den Ausbau von Infrastruktur, den Bau von Wasserkraftwerken oder die Vergabe von Bergbau- und Holzkonzessionen, durchführen wolle. Zudem wurde in einem eigenen Abschnitt das Thema „Über die Konsultation und den Gebrauch der natürlichen Ressourcen“ (*Titulo VI: De la Consulta y el aprovechamiento de los recursos naturales, Art. 42*) behandelt. Darin wurde der Begriff der Betroffenheit insofern ausgeweitet, dass nicht nur die unmittelbare Auswirkung auf die Völker berücksichtigt werden sollten, sondern auch, dass bei allen Entwicklungsprojekten und der Nutzung von Ressourcen in indigenen Gebieten zu prüfen sei, inwieweit indigene Interessen und Rechte betroffen wären. Dies wurde auch in Artikel 23 zur „Bestimmung der Betroffenheit“ (*Art. 23 Determinación de la afectación*) verankert, in dem als Kriterien der Betroffenheit eine geografische und eine rechtliche Dimension aufgenommen wurden. In jedem Falle seien vorab Konsultationen abzuhalten und Maßnahmen der Gewinnbeteiligung bzw. der Entschädigung der betroffenen Völker zu

ergreifen. Die Regierungsvertreter beantragten die Streichung des Begriffs der Entwicklungsprojekte, woraufhin AIDSESEP und CONAP den bereits erwähnten Präzedenzfall Saramaka gegen den Staat Suriname (s. Kapitel 2.2) anführten. Weiterer Streitpunkt war die Definition der zu konsultierenden indigenen Völker (*Art. 2 a) Pueblos Indígenas*). Die Exekutive erhob Einspruch gegen die durch die indigenen Vertreter vorgebrachte Bestimmung entsprechend der objektiven und subjektiven Kriterien der ILO. Sie verlangte zur Identifizierung der Völker den Besitz eines Landtitels einzuführen, denn allein die Eingrenzung über die Wörter „ursprünglich, Territorium und Selbstverständnis“ (*originalmente, territorio y determinación*) sei nicht eindeutig interpretierbar. Die indigenen Vertreter lehnten dies mit Bezug auf direkte Äußerungen der ILO, in denen diese den Landbesitz als Identifikationskriterium ausgeschlossen hatte, ab (s. Kapitel 2.4). Über Artikel 6 und den darin enthaltenen Kriterien zur Identifizierung indigener Völker (*Art. 6 Criterios para identificar a los pueblos indígenas*) konnte ebenfalls keine Einigung erzielt werden, da AIDSESEP und CONAP das Recht auf Selbstbestimmung (*libre determinación*) mit Berufung auf die Erklärung der UN aufnehmen wollten. Uneinigkeit bestand auch über die Aufnahmekriterien der zu erstellenden Datenbank über Perus indigene Völker und ihrer Territorien (Art. 7). Die Regierungsvertreter wollten dort die Formulierung „Gebiete, die indigene Völker bewohnen oder auf die ein oder andere Art nutzen“ durch „Gebiete, die indigene Völker aktuell bewohnen“ ersetzen, da dies sonst zu unpräzise sei. Die Prinzipien des Rechts auf Konsultation, die die *Defensoría del Pueblo* entwickelt hatte, wurden im Wesentlichen beibehalten. Dabei sind besonders die Grundsätze der Freiheit bzw. der Freiwilligkeit und des „Guten Glaubens“ hervorzuheben sowie die Interkulturalität und Flexibilität der Prozesse, um sie an geografische und kulturelle Bedingungen der Völker anzupassen. Hinzugefügt wurde durch die indigenen Organisationen das Prinzip der Hierarchie (*Art. 3, m) Jerarquía*), das die Möglichkeit des Staates ausschließt, mit der Begründung eines „nationalen Interesses“ die Verpflichtung zur Konsultation zu umgehen. Die Vertreter der Exekutive wollten diesen Absatz mit der Begründung streichen, dass keine generelle Ausnahme des nationalen Interesses gemacht werden könne. Das Prinzip der „Wahrung der Identität“ (*f) Presunción de identidad*) wurde in gegenseitigem Einvernehmen umformuliert in „Legitimität“ (*Art. 3, ñ) Legitimidad*) und besagt, dass die Teilnehmer der Konsultation zugleich Betroffene sein müssen. Außerdem wurde die Liste der Prinzipien um die Verpflichtung zur Unparteilichkeit der Verantwortlichen (*Art. 3, p) Imparcialidad*) und der Einhaltung eines angemessenen Vorgehens (*Art. 3, q) Procedimiento apropiado*) ergänzt. Die „Angemessenheit“ wurde auf die Art der Maßnahme, deren Anwendungsgebiet, die geografische Erreichbarkeit der betroffenen Völker und deren Bedingungen an der

Konsultation teilzunehmen bezogen. Beibehalten wurde die Gestaltung der Konsultationsprozesse sowie die Regel, dass die Verantwortlichkeit für die Durchführung und die Kostendeckung des Prozesses auf Seiten der Behörde liegen. Die indigenen Vertreter wollten allerdings den fünf Mindestetappen als Phase der Annäherung die Durchführung eines Vorabtreffens (*Art. 27 Reunión Pre-consultiva*) zwischen staatlichen und indigenen Repräsentanten hinzufügen, auf dem der von der ausführenden Behörde eingereichte Ablaufplan zu besprechen sei. Die Exekutive befand diese Treffen für überflüssig und wollte den Artikel aus Effizienzgründen streichen, woraufhin die indigenen Vertreter betonten, diese Treffen seien wichtig, um das oft fehlende Vertrauen zwischen den Parteien auszubilden. In gegenseitigem Einverständnis wurde jedoch der Artikel 22 „Erwägung der Entscheidung“ (*Art. 22 Consideración de la decisión*) aufgenommen. In ihm wird die Verpflichtung des Staates betont, in der letztlich in seiner Verantwortlichkeit liegenden Entscheidung, die Menschenrechte und die grundlegenden individuellen und kollektiven Rechte der Betroffenen zu beachten. Mehr Nachdruck wurde darauf gelegt, dass hinzugezogene Berater erst vorab von den indigenen Organisationen akzeptiert werden müssen und diese außer mit ausdrücklicher schriftlicher Autorisierung nicht für die indigenen Völker sprechen dürfen. Die Exekutive kritisierte im Zusammenhang mit den Konsultationsprozessen den Begriff „angemessener Zeitraum“. Dieser solle durch klare Angaben von Zeiträumen ersetzt werden, wohin gegen die indigenen Vertreter einwandten, dass in der „Weltanschauung“ (*cosmovision*) ihrer Völker Zeit eine andere Bedeutung habe und individuell festgelegt werden müsse. Eine grundlegende Uneinigkeit bestand über die von AIDSEP und CONAP hinzugefügten Artikel zur „Gültigkeit des Rechtes auf Konsultation“ (*Art. 31 Vigencia del derecho de consulta*) und der „Revision von nicht konsultierten Projekten und Verwaltungsakten“ (*Art. 32 Revisión de los proyectos y otros actos administrativos inconsultos*). Darin wurde festgehalten, dass bereits geltende Normen und Projekte auf Antrag der indigenen Vertreter einer Konsultation zu unterziehen seien, da das Konsultationsrecht seit der Ratifizierung des Abkommens 169 in Peru bestehe. Die Regierungsvertreter bezeichneten dies als unrechtmäßig und nicht verfassungsgemäß. Bestehendes Recht könne nur durch Verfassungsbeschwerden oder Referenden geändert werden. Ebenso wurde die Annahme des Artikels zur „Aussetzung von legislativen und gesetzgeberischen Maßnahmen“ (*Art. 41 Suspensión de las medidas legislativas o administrativas*) verweigert. Dieser hätte dazu verpflichtet, bereits beschlossene Maßnahmen, zu denen keine Konsultation stattgefunden hatte, auszusetzen, um sie einer *Consulta Previa* zu unterziehen oder, falls wenn dies nicht möglich wäre, Reparationszahlungen an betroffene Völker zu leisten. Die Exekutive hielt dazu fest, dass ein „unmittelbares Aussetzen“ geltenden Rechtes nicht möglich sei. Es könne kein neuer

Rechtsweg geschaffen werden, die Einlegung eines formalen Einspruchs gegen die beanstandeten Maßnahmen sei jedoch möglich (vgl. GNCDPA 03/12/2009). Auf dem Abschlusstreffen der Mesa 3 brachte die *Defensoría del Pueblo* den Vorschlag vor das INDEPA als Spezialisierte Technische Instanz für die Konsultationsprozesse zu benennen und wurde dabei von den indigenen Vertreter unterstützt (vgl. GNCDPA 03/12/2009: 1).

Am 25. März 2010 trafen sich die Präsidenten der beiden indigenen Amazonasverbände im Sitz des Nationalen Koordinationskomitees für Menschenrechte mit den andinen indigenen Verbänden, um deren Meinung zum Entwurf der Mesa 3 einzuholen und gegebenenfalls einzuarbeiten. Beteiligt waren der Nationale Agrarverband (*Confederación Nacional Agraria/ CNA*)<sup>21</sup>, der Bauernverband Perus (*Confederación Campesina del Perú/ CCP*)<sup>22</sup> und der Nationale Verband der vom Bergbau betroffenen Gemeinschaften Perus (*Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería/ CONACAMI*)<sup>23</sup>. Die andinen Organisationen hatten drei Monate Zeit gehabt, über das Ergebnis der Mesa 3 zu beraten und erklärten sich im Wesentlichen mit dem Gesetzesprojekt einverstanden. Ihr Sprecher stärkte die Position AIDESEPs und CONAPs und betonte, dass allen Gemeinschaften, d.h. nativen und bäuerlichen sowie Völkern in Isolation und solchen, die sich selbst als indigen verstehen, das Recht auf Konsultation zugestanden werden müsse. Zudem müssten die erreichten Übereinkommen rechtsverbindlich sein und eingehalten werden. Aufgabe des Staates sei es, für geeignete Verfahren zu sorgen, die eine schnellstmögliche Umsetzung erlaubten. Zudem sei es wichtig, dass die Technische Instanz autonom sei, um ihre Unparteilichkeit garantieren zu können (vgl. AIDSEP et al. 25/03/2010a). Auf Anregung der andinen Organisationen wurden zwei der Formulierungen des Gesetzesentwurfs ersetzt. Die Verpflichtung zur Konsultation der indigenen Völker zu allen „gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen“ („*medidas legislativas o administrativas*“) wurde durch alle „die Verfassung betreffenden, gesetzgeberischen, administrativen Maßnahmen und Projekte“ („*medidas constitucionales, legislativas, administrativas y proyectos*“) erweitert. Damit sollte betont werden, dass sich das Konsultationsrecht auf alle gesetzgeberischen Maßnahmen sowie auch auf konkrete Entwicklungsprojekte beziehe. Zudem wurde „direkte Betroffenheit“ (*Art. 2 c) Afectación directa*) und „direkt betroffene Völker“ in „Betroffenheit“ (*Art. 2 c) Afectación*) und „betroffene Völker“ umgeändert, um den Begriff mit Blick auf potentielle und zukünftige Auswirkungen zu erweitern. Der Satz, das Konsultationsrecht sei kein Recht auf Veto (*Art. 2 a*), wurde entfernt, da die andinen Organisationen ihn für überflüssig befanden <sup>24</sup> (vgl.

<sup>21</sup> <http://www.cna.org.pe>.

<sup>22</sup> <http://confederacioncampesinadelperu.blogspot.com>.

<sup>23</sup> <http://www.conacami.org>.

<sup>24</sup> Die Auslassung des dritten Punktes in der Verpflichtung zur Einholen der freiwilligen und informierten Zustimmung, die eine Einwilligung der indigenen Völker im Falle von Umsiedlungsvorhaben obligatorisch

AIDSESEP et al. 25/03/2010b). Bis auf diese beiden Erweiterungen blieb der Gesetzesentwurf der Amazonasverbände erhalten.

Das Dokument wurde am 9. April 2010 an den peruanischen Kongress übermittelt. In dem Begleitschreiben äußerten die indigenen Verbände ihre Sorge darüber, dass die Hauptverantwortung für die Bewertung des Entwurfs bei der Kommission für Verfassungsfragen und nicht bei der für die indigenen Völker zuständige CPAAAAE liege. Sie baten, dies zu ändern und machten darauf aufmerksam, dass die vom Kongress angenommene Version des Rahmengesetzes anschließend einem ausgedehnten und dezentralisierten Konsultationsprozess („*proceso de consulta amplio y descentralizado*“) zu unterziehen sei (vgl. AIDSESEP et al. 09/04/2010).

## 4.2 Kommissionsarbeit und Mehrheitsfindung im Kongress

Unter Beachtung des Rahmengesetzes der *Defensoría del Pueblo*, der Ergebnisse der Mesa 3, des indigenen Konsenses und auf der Basis ihrer bisherigen Stellungnahmen erarbeiteten die Kommission für Verfassungsfragen und die CPAAAAE Gesetzesvorschläge, die am 19. Mai 2010 im Plenum vorgestellt und diskutiert wurden. Der Kongress änderte die Hauptzuständigkeit der Kommission für Verfassungsfragen nicht.

Der Entwurf der CPAAAAE hielt sich sehr nah an dem Vorschlag der indigenen Verbände und wurde innerhalb der Kommission am 6. Mai 2010 einstimmig angenommen. Er umfasst 41 Artikel und trägt den Titel „Rahmengesetz des Konsultationsrechts der indigenen und ursprünglichen Völker“ („*Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas u originarios*“). Das Prinzip der direkten Betroffenheit wurde hier wieder aufgenommen. Zudem wurde der Satz, dass das Recht auf Konsultation kein Recht der Völker auf Veto sei (CPAAAAE Art. 3 b), wieder eingefügt. Die CPAAAAE ergänzte den Entwurf der indigenen Verbände um das „Recht auf Partizipation der indigenen und ursprünglichen Völker“ (Art. 3 g) *Derecho de Participación de los Pueblos Indígenas u Originarios*“), das wie im Abkommen 169 festhält, dass ihnen die Mitbestimmung in allen sie betreffenden Maßnahmen und Entwicklungsprojekten von der Entwicklung bis zur Ausführung zustehe. Der Artikel zur „Freiwilligen und informierten Zustimmung“ (Art. 19 *Consentimiento libre e informado*) wurde beibehalten und sogar erweitert. Eine vorhergehende Zustimmung ist demzufolge nicht nur bei direkter Betroffenheit des Landes und der Ressourcen, bei Umsiedlungsvorhaben oder der Lagerung giftiger Stoffe notwendig, sondern auch, wenn die Umwelt in indigenen Territorien gefährdet ist oder Gebiete von Völkern in Isolation betroffen sind. Der Artikel zur Konsultation im Falle besonders gefährdeter Völker fiel dadurch weg. Die Verpflichtung der

---

macht (zuvor: Art. 18 b), muss als Übertragungsfehler betrachtet werden.

obligatorischen Zustimmung bei Umsiedlungsvorhaben wurde noch einmal ausdrücklich betont. Neben den staatlichen Behörden und den indigenen Vertretungen wurde das Recht, einen Konsultationsprozess zu beantragen (*CPAAAAE Art. 29*), auch auf die *Defensoría del Pueblo* und zivilgesellschaftliche Organisationen ausgeweitet. Neu in den Artikel über die Rechtsdurchsetzung der Übereinkünfte aus dem Konsultationsprozess (*CPAAAAE Art. 36*) wurde von der CPAAAAE integriert, dass der Beginn eines Rechts- oder Verwaltungsverfahrens bei Nichteinhaltung der Abkommen die einstweilige Aussetzung der Maßnahme oder des Projektes zur Folge habe. Die Artikel 30 zur Gültigkeit des Konsultationsrechts und Artikel 31 zur Revision von nicht konsultierten Maßnahmen und Projekten wurden von der CPAAAAE gestrichen. Nachdem im bisherigen Gesetzestext allein die Verantwortung der peruanischen Regierung für die Konsultationen betont wurde, fügte die CPAAAAE ihrem Entwurf zwei weitere Artikel hinzu. Dort wird zum einen betont, dass auch die Legislative in der Verantwortung stehe, die Rechte der indigenen Völker zu schützen und die Übereinkommen aus den Konsultationsprozessen als parlamentarische Prozessinstrumente zu betrachten (*Título VII: Del Poder Legislativo. Art. 40*). Zum anderen wurde hinzugefügt, dass regionale und lokale Regierungen ebenfalls zur Durchführung von Konsultationen verpflichtet seien, diese im Sinne der Dezentralisierung eigenverantwortlich durchführen sollen und die entsprechenden institutionellen Strukturen zu stärken haben (*Título VIII: De los Gobiernos regionales y locales. Art. 41*). Als Schlussbestimmung (*Disposición final y transitoria*) wurde die Einsetzung des INDEPA als Spezialisierte Technische Instanz aufgenommen (vgl. CPAAAAE 06/05/2010).

Der Entwurf, der am 19. Mai durch den Kongress angenommen wurde, stammte jedoch von der Kommission für Verfassungsfragen. Unter dem Vorsitz des APRA-Mitgliedes Mercedes Cabanillas Bustamante verabschiedete diese Kommission einen sehr viel allgemeiner gehaltenen Entwurf, der nur 20 Artikel umfasste. Der Vorschlag trug den Titel „Gesetz des Rechts auf vorhergehende Konsultation der indigenen und ursprünglichen Völker anerkannt im Abkommen 169 der ILO“ (*„Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo“*). In ihrer Stellungnahme betonte die Kommission die Beachtung der Mesa 3, des Berichts der Überparteilichen Kommission und die Übereinstimmung mit dem Entwurf der CPAAAAE sowie der Meinungen privater Einrichtungen, wie AIDSESEP, CONAP, CNA, CONACAMI und des großen Zusammenschlusses von Nichtregierungsorganisationen *Red Muqui*, dessen Mitglied auch das Nationale Koordinationskomitee für Menschenrechte ist (vgl. Congreso de la República 19/05/2010: 22 f.). Der Gesetzesentwurf der Kommission für Verfassungsfragen definiert ebenso wie der Vorschlag der CPAAAAE den Inhalt und die



Prinzipien des Konsultationsrechts sowie den Ablauf und die Verantwortlichkeiten des Konsultationsprozesses. Artikel 2 bestimmt das Recht auf Konsultation als Verpflichtung des Staates, indigene Völker im Vorhinein über gesetzgeberische und administrative Maßnahmen sowie Entwicklungspläne, -programme und -projekte zu konsultieren, die ihre kollektiven Rechte direkt betreffen.<sup>xiii</sup> Die Definition indigener und ursprünglicher Völker erfolgt nach den objektiven und subjektiven Kriterien der ILO ohne Verweis auf den Besitz von Landtiteln, aber explizit mit der Benennung nativer und bäuerlicher Gemeinschaften als indigene Völker. Als Prinzipien der *Consulta Previa* werden dort Rechtzeitigkeit, Interkulturalität, Guter Glaube, Flexibilität, angemessene Zeiträume, Abwesenheit von Zwang und Konditionierung und sachdienliche Information genannt. Die hier wesentlich knapper beschriebenen Etappen des Konsultationsprozesses entsprechen denen des Rahmengesetzes der *Defensoría del Pueblo*. Zuerst erfolgt die Identifizierung der zu konsultierenden Maßnahmen und Völker. Daraufhin werden die Vorhaben selbst sowie Informationen dazu veröffentlicht. Daran schließt ein Zeitraum der internen Evaluierung der Maßnahmen durch die indigenen Organisationen an. Nachdem diese abgeschlossen ist, treten Staat und indigene Vertreter in einen interkulturellen Dialog ein, der letztlich zu einer Entscheidungsphase führt. Die im indigenen Vorschlag enthaltene Annäherungsphase wurde nicht aufgenommen. Der Entwurf hält fest, dass die Verantwortlichkeit für den Konsultationsprozess bei der die geplanten Maßnahmen ausführenden Behörde liege, die auch die für eine effektive Partizipation der indigenen Völker erforderliche Ressourcen zu Verfügung zu stellen habe. Als Spezialisierte Technische Instanz solle das INDEPA eingesetzt werden. Sie ist für die Unterstützung, Beratung und Ergebnissicherung im Konsultationsprozess zuständig und für die Erstellung einer Datenbank über die indigenen Völker Perus und deren repräsentativer Organisationen sowie eines Registers von Übersetzern und Beratern. Explizit steht in der zweiten Ergänzenden Bestimmung, dass bisherige legislative und administrative Maßnahmen durch dieses Gesetz nicht geändert werden. Der Entwurf wurde am 18. Mai einstimmig in der Kommission angenommen, einzig über den Artikel 3 „Ziel der Konsultation“ (*Art. 3 Finalidad de la Consulta*) konnte kein Konsens erzielt werden. Streitpunkte waren die Verpflichtung des Staates, die vorherige Zustimmung der betroffenen Völker einzuholen und damit verbunden auch das Recht auf Veto. Innerhalb der Kommission einigte man sich per Mehrheitsbeschluss und ohne die Stimmen der Nationalisten darauf, in Artikel 3 allein von dem Ziel eines Übereinkommens und nicht der Zustimmung zu sprechen sowie explizit den Satz zu verwenden, dass das Recht auf Konsultation den indigenen Völkern kein Recht auf Veto gewähre, wie es dem Entwurf der CPAAAAE und der Mesa 3 entspricht (vgl. Comisión de Constitución y Reglamento 18/05/2010 und Congreso de la República 19/05/2010: 24 f.).

Am 19. Mai 2010 fand im Kongress die Debatte der beiden Entwürfe der Kommissionen statt. Nach einer langen Diskussion wurde der Entwurf der Kommission für Verfassungsfragen mit 62 Stimmen, 7 Gegenstimmen und 6 Enthaltungen angenommen. Hauptstreitpunkte waren auch hier das Recht auf Veto und die obligatorisch Einholung der Zustimmung. Die Präsidentin der Überparteilichen Kommission Gloria Ramos Prudencio (*Unión por el Perú*)<sup>25</sup> und mehrere Abgeordnete der Nationalistischen Partei forderten, den Satz: „Die Konsultation gibt den indigenen und ursprünglichen Völker kein Recht auf Veto.“, der in beiden Entwürfen stand, zu streichen. Sie sprachen sich dafür aus, das Wort „Zustimmung“ wieder in den Artikel 3 des Vorschlags der Kommission für Verfassungsfragen einzufügen, zudem sollten die erzielten Übereinkommen explizit „obligatorisch“ für den Staat sein. Die APRA-Mitglieder betonten, dass sie hinter dem Entwurf der Verfassungskommission stünden und bestanden zunächst darauf, dass es kein Vetorecht geben dürfe, da keine Minderheit das Recht habe, sich der Entwicklung des Landes entgegen zu stellen. Der Fujimori-Block stimmte dem zu. Er warnte davor, dass wenn das Recht auf Veto nicht ausgeschlossen werde, zu hohe Erwartungen in der indigenen Bevölkerung entstehen könnten, deren Enttäuschung Ereignisse wie die in Bagua provozieren könnten. Zudem sei die nationale Einheit Perus zu wahren. Ähnlich war auch die Argumentation der Vertreter der christlich-konservativen *Unidad Nacional*, die herausstellten, die Gewährung eines Vetorechts würde einen Staat im Staate zulassen und die letztendliche Verantwortung für Entscheidungen müsse bei der Regierung liegen, die schließlich durch die Wahl des peruanischen Völker legitimiert sei. Der zur Abstimmung gegebene Gesetzesentwurf behielt den Text der Verfassungskommission bis auf Änderungen des kontrovers diskutierten Artikel 3 über das „Ziel der Konsultation“ bei. Dem Artikel 3 wurde wieder hinzugefügt, dass das Ziel der Konsultation ein Übereinkommen oder die Zustimmung sei (*Art. 3 Finalidad de la Consulta: „La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indigenas u originarios[...]*). Zudem wurde am Ende des Artikels der Satz: „Die Konsultation gibt den indigenen und ursprünglichen Völkern kein Recht auf Veto.“ gestrichen. Die Mehrheit der Abgeordneten konnte diesem Kompromiss zustimmen. Die Vertreter der Regierungspartei stimmten diesem Text zu und auch die Mitglieder der Nationalistischen Partei und der *Unión por el Perú* erklärten sich mit dem so veränderten Entwurf der Verfassungskommission einverstanden. Einzig die Präsidentin der CPAAAAE Elizabeth León Minaya (*Unión por el Perú*) enthielt sich aus Protest gegen diesen wesentlich allgemeiner gehaltenen Vorschlag der Abstimmung. Die übrigen Gegenstimmen und Enthaltungen erhielt das Gesetz aus den

---

<sup>25</sup> Die sozialdemokratische Partei *Unión por el Perú* bildete 2005 ein Bündnis mit der Nationalistischen Partei und stellte in den Wahlen 2006 Ollanta Humala als Spitzenkandidaten auf.

Reihen des Fujimori-Blocks und des konservativen christlich-demokratischen Wahlbündnisses *Unidad Nacional*, die sich gegen die Änderung des Artikels 3 ausgesprochen hatten (vgl. Congreso de la República 19/05/2010: 21 ff., 66 f., 73). Das vom Kongress verabschiedete Gesetz wurde am 31. Mai 2010 der Regierung übermittelt, die einen Zeitraum von 15 Tagen hatte, um es zu erlassen (vgl. Congreso de la República 31/05/2010).

Die indigenen Organisationen AIDSESEP, CONAP, CCP, CNA und CONACAMI bekundeten in einem Schreiben an die *Defensoría del Pueblo* vom 21. Mai zwar ihr Bedauern, dass der verabschiedete Gesetzesentwurf nicht alle gemeinsam erzielten Übereinkünfte aufnehmen, sie stellten aber auch heraus, dass sie ihn als Fortschritt betrachteten und seine schnellst mögliche Erlassung unterstützen<sup>xiii</sup>. Sie baten sie darum, dies durch eine positive Stellungnahme gegenüber der Regierung zu fördern (vgl. AIDSESEP et al. 21/05/2010). Der große NRO Zusammenschluss *Red Muqui*, dessen Mitglied auch das Nationale Koordinationskomitee für Menschenrechte ist, begrüßte, dass der verabschiedete Text wesentliche Konsense der Mesa 3 aufnehmen und das Recht auf Konsultation integral behandle anstatt es, wie bisherige unkoordinierte Bemühungen einiger Ministerien es getan hatten, nach verschiedenen Typen von Aktivität zu unterscheiden (vgl. Red Muqui 2010: 3). Weiterhin wurde positiv herausgestellt, dass internationale Standards beachtet und deren Grundprinzipien aufgenommen wurden und das neue Gesetz einen Rechtsschutz bei Verstößen gegen das Konsultationsgesetz einrichtet. Zudem wurde sehr begrüßt, dass der Vorschlag native und bäuerliche Gemeinschaften als indigene Völker anerkenne und eine offizielle Datenbank über indigene Völker erstellt werde. Außerdem ergebe sich aus der Einrichtung des INDEPAs als Spezialisierte Technische Instanz der Exekutive eine Chance für die Stärkung der Stellung des Instituts (vgl. DPLF/ Oxfam 2011: 88). Ferner ist anzumerken, dass der Gesetzestext explizit erwähnt, dass gesetzgeberische und administrative Maßnahmen sowie Entwicklungspläne, -programme und -projekte durch den Staat im Vorhinein einem Konsultationsverfahren zu unterziehen seien. Dieser Punkt ist insofern wichtig, als bisherige Gesetze bei diesen Projekten zwar Konsultationen vorsehen, diese aber erst im Nachhinein stattzufinden hätten, d.h. zwar vor Beginn der Aktivität, aber erst bspw. nach Erteilung der Fördererlaubnis und somit von Konzernen selbst durchgeführt würden (vgl. DAR 2010: 40). Die Verabschiedung des Konsultationsgesetzes wurde von der Seite der indigenen Bevölkerung als positives Zeichen für einen Versöhnungsprozess gewertet und wenige Tage nach der Verabschiedung des Gesetzes durch den Kongress kehrte AIDSESEPs Präsident Pizango am 26. Mai aus eigenem Willen nach Peru zurück. Nachdem er bei seiner Ankunft in Lima inhaftiert wurde, wurde er am darauffolgenden Tag unter der Auflage das Land nicht zu verlassen, wieder aus der Haft entlassen. In der daran anschließenden Pressekonferenz drückte Pizango sein tiefes

Mitgefühl für den „Verlust seiner indigenen Brüder und seiner Brüder bei der Polizei“ (*„pérdida de vida de mis hermanos policías e indígenas“*) aus und betonte, dass er auf einen fairen Prozess hoffe. Er sei zurückgekommen, um seine Unschuld beweisen und „um zur notwendigen Versöhnung zwischen den Peruanern beizutragen, aber unter der Voraussetzung, dass wir als Völker anerkannt werden und als gleichwertige Staatsbürger.“<sup>xiv</sup> Die Verabschiedung des Gesetzes zur *Consulta Previa* zeige, dass die indigenen Forderungen berechtigt gewesen seien (vgl. Mejía Huaraca 28/05/2010).

### 4.3 Der Einspruch des Präsidenten

Die Regierung weigerte sich, das Konsultationsgesetz zu erlassen. Am 21. Juni 2010 übermittelten García und der Premierminister dem Kongress ein Schreiben, in dem sie 8 Einwände gegen den am 19. Mai verabschiedeten Entwurf anführten. Als ersten Punkt forderte der Präsident, dass explizit in das Gesetz aufgenommen werden müsse, dass der Staat das Recht habe auch gegen den Willen der indigenen Völker entscheiden zu können. Dies sei wichtig um eine Schwächung des unitären und souveränen Charakters der Republik (*„dispersión del carácter unitario y soberano de la República“*) auszuschließen. Der jetzige Text sei in dieser Richtung nicht eindeutig interpretierbar. Die Klarstellung, dass das Konsultationsrecht kein Recht auf Veto sei, müsse auch gemacht werden, da NROs und andere Organisationen bisher diese Ambiguität genutzt hätten, um falsche Hoffnungen in der Bevölkerung zu wecken (*„I. [...] ONGs u otras organizaciones han usado esta lectura ambigua para crear falsas expectativas en la población [...]“*). Zudem bedeute dieses Vorrecht eine schwere Diskriminierung (*„grave discriminación“*) anderer, nicht indigener Landeigentümer, die sich beispielsweise nicht gegen Infrastrukturprojekte sperren könnten. Damit eng verbunden ist der zweite Einwand der Regierung. García bestand darauf, dass explizit aufgenommen werde, dass der Staat das „allgemeine und nationale Interesse“ (*„el interés general y el de la Nación“*) priorisieren und über den Willen der indigenen Völker stellen könne. Der Präsident verlor in diesem Zusammenhang kein Wort über die Einhaltung grundlegender Rechte, räumte allerdings ein, dass die direkt betroffenen Völker an den Gewinnen beteiligt und gegebenenfalls entschädigt werden sollten. Zudem müsse deutlich gemacht werden, dass nur zu jenen Maßnahmen Konsultationen stattzufinden hätten, die einen wirklich direkten und spezifischen Bezug zu den indigenen Völkern haben. Der dritte Kritikpunkt der Exekutiven betraf die Verpflichtung, Konsultationen zu nationalen oder regionalen Entwicklungsplänen, -programmen oder -projekten durchführen zu müssen. García betonte, diese Interpretation des Konsultationsrechts „dehnt die Reichweite des Abkommens 169 auf unnötige und nicht überzeugende Weise aus, was die Durchführung von

für das Land wichtigen Infrastrukturvorhaben verzögern könnte („3. [...] *amplía innecesaria e inconvenientemente los alcances del Convenio, lo que bien podría paralizar la ejecución de importantes obras de infraestructura para el país.*“). Die vierte Beanstandung richtete sich gegen die Formulierung, dass die Funktionäre des Staates laut Artikel 9 „in der Verantwortung“ („*bajo responsabilidad*“) ständen, Maßnahmen, die indigene Völker betreffen, zu identifizieren.<sup>xv</sup> Dieser Ausdruck sollte mit der Begründung gestrichen werden, dass dadurch zum einen das Prinzip des „Guten Glaubens“ verletzt werde und es zum anderen dazu führen könne, dass die Behörden aus Angst vor Strafprozessen alle Maßnahmen zur Konsultation geben würden. Dadurch berge das durch die Gesetzesvorlage vorgeschlagene Verfahren die Gefahr, die Entwicklung des Landes zu verzögern oder sogar anzuhalten („4. *El procedimiento propuesto por la Autógrafa implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país.*“). Als Fünftes wollte der Präsident die Möglichkeit des Rechtsweges aus dem Gesetz entfernen, wenn der Staat die Konsultation zu einer bestimmten Maßnahme ablehne. Er warnte davor, dass dies als neues Verfahren neben üblichen Rechtswegen missverstanden werden könnte und zudem die Gefahr berge, die Verwaltungsverfahren zur Bewertung und Verabschiedung von Studien zur Umweltbelastung im Falle von Elektrizitäts-, Bergbau- und Bewässerungsprojekten zu blockieren. Als sechsten Punkt kritisierte die Exekutive die in der Vorlage gegebene Definition „indigener Völker“, die auch die bäuerlichen und an der Küste lebenden Gemeinschaften mit einschließt. Laut dem Präsidenten seien diese Gemeinschaften eher als wirtschaftliche Zusammenschlüsse zu betrachten und nicht als Nachkommen der „ursprünglichen Völker“ Perus. Im Falle der nativen und in Isolation lebenden Gemeinschaften sei die Zuordnung hingegen eindeutig. Es müsse aber eine klare Unterscheidung getroffen werden zwischen den Gebieten der Amazonasregion, die sich in öffentlichem Besitz befänden und denen, die Eigentum dieser Gemeinschaften seien. Diese Gemeinschaften besäßen offiziell 12 Millionen Hektar Land und es könne nicht sein, dass sie bei allen Projekten auf den insgesamt 63 Millionen Hektar umfassenden Gesamtfläche konsultiert werden müssen. Siebtens forderte García die Einrichtung von allgemeinen Mindestkriterien der Repräsentativität, die indigene Organisationen und Institutionen einzuhalten haben und die durch das Nationale Büro für Wahlprozesse (*Oficina Nacional de Procesos Electorales*) zu überprüfen seien. Als letzter Einwand wurde festgehalten, dass in das Gesetz explizit aufgenommen werden müsse, dass nur das in dem Dokument der Konsultation unterzeichnete Übereinkommen zwischen Staat und indigenen Völkern dasjenige sei, das in Verwaltung und Justiz geltend gemacht werden könne (vgl. *Presidente de la República* 21/06/2010). Der Einspruch der Exekutiven wurde an die beiden zuständigen Kommissionen übermittelt und dort beraten.

Die Regierung behielt auch in diesen Einwänden gegen das Konsultationsgesetz ihre polemisierende Rhetorik bei. Sie veränderte jedoch ihre Taktik. Im November 2009 hatte die Exekutive noch in Verteidigung der ohne Konsultation erlassenen Dekrete und Gesetze<sup>26</sup> vor dem Verfassungsgericht argumentiert, das Abkommen 169 der ILO sei in Peru nicht anwendbar, da Peru eine „überwiegend mestizische Bevölkerung“ („*una población predominantemente mestiza*“) habe und es kein Gesetz in Peru gebe, um „indigene Völker“ zu identifizieren. Ebenso wenig existiere eine Norm, die präzisiere, wie eine solche Konsultation stattzufinden habe<sup>xvi</sup> (vgl. Ruiz Molleda 03/12/2009 und Tribunal Constitucional 30/06/2010). Das herausstechende Urteil (*Sentencia 022-2009*) des Verfassungsgerichtes erfolgte am 9. Juni 2010. In diesem Urteil wurde erklärt, dass die Nichtexistenz eines peruanischen Konsultationsgesetzes kein Rechtfertigungsgrund sei, die *Consulta Previa* nicht anzuwenden. Außerdem entwickelte der Urteilsspruch grundlegende Prinzipien der Konsultation und des Konsultationsprozesses (§ IX. *Elementos y características del derecho de consulta* und § XI. *Etapas del proceso de consulta*) und erklärte, dass die Erklärung für indigene Rechte der UNO als *soft law* (§ III., 8.) gelten solle, um Konsultationen durchzuführen (vgl. Tribunal Constitucional 09/06/2010). Am 30. Juni forderte das Verfassungsgericht den Kongress sogar direkt auf, das Gesetz vom 19. Mai 2010 so schnell wie möglich zu verabschieden<sup>xvii</sup> (vgl. Tribunal Constitucional 30/06/2010).

Die CPA AAAE beschloss am 6. Juli einstimmig, auf der Gesetzesvorlage vom 19. Mai zu bestehen (*Dictamen de Insistencia*). Die Kommission lud indigene Vertreter, die *Defensoría del Pueblo* und Experten der ILO für den 2. Juli zu einem Arbeitstreffen ein, um deren Meinungen zu den Einwänden der Exekutive einzuholen. In ihrer Stellungnahme wird die gemeinsam erarbeitete Argumentation gegen die einzelnen Kritikpunkte der Regierung wiedergegeben. Gegen den ersten Einwand wurde argumentiert, dass die Exekutive das Prinzip der freiwilligen, vorhergehenden und informierten Zustimmung mit einem Recht auf Veto verwechsle. In der Gesetzesvorlage sei deutlich gemacht worden, dass die Erreichung der Zustimmung der indigenen Völker eine Leitvorstellung des Konsultationsprozesses sei und keine obligatorische Verpflichtung. Zudem werde in Artikel 15 explizit festgehalten, dass die letztliche Entscheidung beim Staat liege. Den zweiten Punkt, dass die Wahrung des „nationalen und allgemeinen Interesses“ durch den Staat überzuordnen sei, kommentierte die

---

<sup>26</sup> Die Verfassungsbeschwerden waren durch den indigenen Führer Gonzalo Tunama Tunama mit den Unterschriften von etwa 50000 bis 9000 indigenen und nichtindigenen Einwohnern der Region San Martín gegen das Gesetz 29338 (Gesetz über Wasserressourcen) und die Dekrete Nr. 994 (Privatinvestitionen in Bewässerungsprojekte zur Erweiterung der Agrargrenze), Nr. 1020 (Förderung der Organisation der Agrarproduzenten und der Konsolidierung des Landeigentums für Agrarkredite), Nr. 1079 (Maßnahmen zum Schutz des Erhalts natürlicher Gebiete) und Nr. 1089 (Zeitweise Sonderregelung der Formalisierung und Titulierung von Landgrundstücken) vorgebracht worden. Dazu ausführlich: DPLF/ Oxfam 2011: 90 ff..

CPAAAAE damit, dass „die Anerkennung und der Schutz der ethnischen und kulturellen Pluralität der Nation weder das Prinzip der Souveränität noch den unitären Charakter der Republik einschränke.“ (*„Reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la Nación no afecta el principio de soberanía ni el carácter unitario de la República.“*) In das Interesse aller Bürger seien auch die Interessen der indigenen Völker mit eingeschlossen. Zudem sei die Interpretation kollektiver Rechte als Sonderrecht der indigenen Völker eine Verkennung der historischen Ungleichheit, unter der diese Völker leben, und diese Rechte seien vielmehr als Vorbedingung für die Inklusion der indigenen Bevölkerung und als Instrument zur Verhinderung von Konflikten zu verstehen. In Bezug auf die Bestimmung der Maßnahmen, die eine Konsultation erforderten, seien in Artikel 10 ausreichende Kriterien angegeben, um diese gemäß ihres Inhaltes, des Grades an direkter Beziehung zu den indigenen Völkern und des territorialen Anwendungsgebietes eindeutig zu identifizieren. Punkt 3 der Kritik des Präsidenten hatte gelautet, dass die Konsultation von Entwicklungsplänen, -programmen und -projekten die Reichweite des Abkommens 169 unnötig ausweitere. Dagegen konnte vorgebracht werden, dass in Artikel 7 der Konvention nicht nur festgehalten sei, dass die betroffenen Völker in Bezug auf regionale und nationale Entwicklungsvorhaben zu konsultieren seien, sondern auch explizit an deren Formulierung, Ausübung und Bewertung teilnehmen sollen. Der vierte Einwand richtete sich gegen die Verantwortlichkeit staatlicher Funktionäre, Maßnahmen, die indigene Völker betreffen, zu identifizieren und der Konsultation zu unterziehen. Die CPAAAAE führte an, dass alle öffentlich Bediensteten in der Verantwortung für ihr Handeln ständen. Die Aussage, dadurch könne der Entwicklungsprozess Perus verzögert werden, unterstelle indigenen Vertretern, dass diese nicht in Gutem Glauben handelten. Die fünfte Befürchtung der Exekutiven, dass die Einforderung von Konsultationen die Annahme von Studien über die Umweltbelastung von Projekten behindere, sei unzulässig, da schon bestehende Gesetze ebenfalls bei Anfechtung der Projekte deren vorübergehende Aussetzung vorsehen. Der als Sechstes vorgebrachte Ausschluss bäuerlicher und an der Küste lebender Gemeinschaften aus dem Konsultationsrecht sei keinesfalls anzuerkennen, da laut den objektiven und subjektiven Kriterien des Abkommens 169 und unabhängig von ihrer Bezeichnung alle Gemeinschaften als indigene Völker zu verstehen seien. Dies sei in Artikel 2 des Gesetzes zur Gründung INDEPAs explizit ausgeführt und von der ILO mehrmals eingefordert worden. Zudem sei die Forderung von Landtiteln zur Anerkennung indigener Völker nicht zulässig, da der westliche Begriff des Eigentums von Land nicht auf die indigenen Territorien anwendbar sei und zum jetzigen Zeitpunkt noch viele Titulationsverfahren im Amazonasgebiet ausständen. Auch der siebte Einwand, dass die indigenen Organisationen allgemeinen Mindestanforderungen der

Repräsentativität entsprechen müssten, müsse abgelehnt werden, da indigene Völker ihre eigenen Formen der Organisation und Wahl hätten, die auch in Artikel 89 der Verfassung anerkannt seien. Die letzte Forderung der Exekutiven, dass nur Übereinkommen einzuhalten seien, welche im Konsultationsprotokoll unterzeichnet worden wären, sei insofern überflüssig, als bereits Artikel 14 der Gesetzesvorlage verlange, dass alle Übereinkünfte und Ergebnisse dort festzuhalten seien (vgl. CPA AAAE 06/07/2010).

Die Kommission für Verfassungsfragen verabschiedete am 13. Juli 2010 per Mehrheitsbeschluss (9 Stimmen, 5 dagegen und eine Enthaltung) mit den Stimmen der APRA Mitglieder, der konservativ-christlichen *Unidad Nacional* und des Fujimori-Blocks einen Gesetzesentwurf, der sich den Einwänden der Exekutiven annäherte (*Dictamen de Allanamiento*). Die Abgeordneten der Nationalistischen Partei und der *Unión por el Perú* stimmten für den am 19. Mai verabschiedeten Gesetzestext. In dem neuen Gesetzestext der Kommission wurde in Artikel 2 gestrichen, dass auch Entwicklungspläne, -programme und -projekte konsultiert werden müssen. Zudem wurde hinzugefügt, dass im Falle legislativer und administrativer Maßnahmen Konsultationen nur zu jenen Aspekten durchzuführen seien, welche die Situation der indigenen Völker direkt betreffen. Indirekte Betroffenheit sei folglich kein Grund für Konsultation. Außerdem wurde ergänzt, dass sich die Bestimmung geografischer Betroffenheit allein auf die Gebiete im Besitz indigenen Völker beziehe. In Artikel 3 über das Ziel der Konsultation wurde explizit aufgenommen, dass bei der Nichterreicherung einer Übereinkunft oder Zustimmung die zuständige staatliche Behörde im Rahmen ihrer verfassungsgegebenen und rechtlichen Befugnisse entscheide. Artikel 6 über die Form der Partizipation der indigenen Völker wurde hinzugefügt, dass die Repräsentativität und Legitimität der indigenen Organisationen durch die Spezialisierte Technische Instanz bestätigt werden müssen. Aus Artikel 7 zur Identifizierung der indigenen und ursprünglichen Völker wurde gestrichen, dass die bäuerlichen oder andinen Gemeinschaften genauso wie die nativen Gemeinschaften oder amazonischen Völker als indigene Völker anerkannt werden. In Artikel 9 über die Identifizierung der zu konsultierenden Maßnahmen wurde die Formulierung „in der Verantwortung“ („*bajo responsabilidad*“) gestrichen. Ebenso wurde der Schlusssatz entfernt, der besagt hatte, dass nach einer Ablehnung der Einforderung eines Konsultationsprozesses der Rechtsweg eingeschlagen werden könnte. In Artikel 15 über die Phase der „Entscheidung“ wurde aufgenommen, dass nur die in dem Konsultationsprotokoll festgehaltenen Übereinkommen obligatorisch seien. Zudem wurde dort ergänzt, dass der Staat über die Ausführung der Maßnahmen entscheide, in dem er das allgemeine und nationale Interesse priorisiere und im gegebenen Fall die indigenen Völker an den Gewinnen beteilige oder Kompensationszahlungen für Schäden leiste (vgl. Comisión de Constitución y



Reglamento 13/07/2010). Somit wurden alle Einwände des Präsidenten von der Kommission für Verfassungsfragen berücksichtigt – bis auf die explizite Erwähnung, dass das Konsultationsrecht den indigenen Völkern kein Recht auf Veto gewähre.

In der Pressekonferenz am Tag darauf verkündeten die indigenen Organisationen AIDSESEP, CONACAMI, CCP und CNA gemeinsam mit den Abgeordneten der Nationalistischen Partei Humalas, dass sie den neuen Gesetzesentwurf der Kommission für Verfassungsfragen ablehnen. Die Einwände der Exekutiven seien politischer und nicht juristischer Natur. Der Ausschluss der bäuerlichen Gemeinschaften und die von der Kommission eingeführte Beschränkung des Konsultationsrechts auf native Gemeinschaften mit Besitztiteln sei unzulässig. Der Entwurf vermittele eher, dass der „peruanische Staat gegen die indigenen Völker“ sei. Die genannten Gruppen riefen zur Solidarität für die Forderung der Erlassung der Gesetzesvorlage vom 19. Mai auf (vgl. Servindi 15/07/2010). Die nationalistischen Abgeordneten und die Führung von AIDSESEP betonten, dass dieser neue Entwurf nicht mehr dem in mehreren Monaten erarbeiteten Konsens entspreche und daher die Verpflichtung bestehe, zum neuen Entwurf eine neue Konsultation durchzuführen (vgl. Servindi 20/08/2010). Bezug wurde auch auf die Stellungnahme des UN-Sonderberichterstatters Anaya genommen, der sich am 7. Juli öffentlich gegen die Einwände der Exekutiven ausgesprochen hatte und seine Unterstützung der Gesetzesvorlage vom 19. Mai wiederholte. Er betonte insbesondere die Bedeutung des Konzeptes der freiwilligen, vorherigen und informierten Zustimmung, das als Leitziel jeder Konsultation gelten solle, aber kein Recht auf ein unilaterales Veto bedeute. Allerdings sei die Einholung der Zustimmung im Falle von Umsiedlungsvorhaben, der Lagerung von Gefahrenstoffen und insbesondere von Projekten des Ressourcenabbaus in indigenen Gebieten mit sozialen, kulturellen und Umweltauswirkung tatsächlich obligatorisch, denn sie beeinträchtigten das Wohlergehen indigener Völker auf unmittelbare Weise (vgl. Anaya 07/07/2010). Viele Nichtregierungsorganisationen, wie auch die Mitglieder der CNDDHH stimmten der Kritik zu und die ILO, deren Experten an der Stellungnahme der CPAAAAE mitgearbeitet hatten, äußerte in ihrem Bericht für das Jahr 2010 ihr ausdrückliches Bedauern darüber, dass das im Mai vom Kongress angenommene Gesetz zur *Consulta Previa* durch die Exekutive nicht verabschiedet worden sei (vgl. CEACR 2011: 792). Die ILO widersprach auch mit Entschiedenheit dem Rechtsspruch (*Expediente N° 06316-2008-AA*) des peruanischen Verfassungsgerichts vom 24. August 2010. Dort wird erklärt, dass die Verbindlichkeit der Anwendung des Konsultationsrechts erst mit der Veröffentlichung des Urteilspruchs 0022-2009 in Kraft getreten sei (vgl. Tribunal Constitucional 24/08/2010).<sup>xviii</sup> Das Expertenkomitee betonte, dass das Abkommen seit dem 2. Februar 1995 für Peru rechtsgültig sei (vgl. CEACR

2011: 792 f.). Die indigenen Organisationen und die CNDDHH nannten die Entscheidung des Verfassungsgericht einen „skandalösen Widerspruch“ („*contradicción escandalosa*“), da in dem Urteil 0022-2009 noch argumentiert worden sei, dass eine fehlende legislative Ausgestaltung des Konsultationsrechts weder das Aussetzen noch die Beschränkung der normativen Kraft der Verfassung und damit die Anwendung der *Consulta Previa* rechtfertige (vgl. Servindi 17/11/2010).

Die Kongressdebatte über die Stellungnahmen der Kommissionen war zunächst auf den 19. August 2010 angesetzt, wurde dann aber immer wieder verschoben. Während der folgenden Monate forderte die *Defensoría del Pueblo* wiederholt öffentlich den Kongress auf, eine Einigung zu finden und das Konsultationsgesetz gemäß dem Abkommens 169 der ILO zu verabschieden (vgl. Defensoría del Pueblo 24/08/2010 und 13/10/2010). Ebenso wurden mehrere Gesuche zur Priorisierung der Debatte im Plenum an den Präsidenten des Kongresses gerichtet, drei dieser Schreiben stammten von der CPA AAAE (vgl. CPA AAAE 23/11/2010). Auch die *Defensoría del Pueblo* forderte den Kongress mehrfach direkt dazu auf, das Konsultationsgesetz wieder in die Plenumsdebatte einzubringen. Im Vorfeld der Konsultation des Forstgesetzes bat sie den Kongresspräsidenten bereits darum, alles zu unternehmen, damit sich die Abgeordneten auf ein Konsultationsgesetz gemäß des Abkommens 169 der ILO einigten. Die *Defensoría* wiederholte die Forderung am 6. Mai ein weiteres Mal kurz bevor das Abschlusstreffen des Konsultationsprozesses zum Forstgesetzes stattfinden sollte (vgl. Defensoría del Pueblo 06/05/2011). AIDSESEP organisierte für den 12. Oktober einen großen Protestmarsch in Lima, an dem sich die andinen indigenen Organisationen, Gewerkschaften und weitere Gruppen beteiligten (vgl. AIDSESEP 12/10/2010b). Die andinen Organisationen protestierten ebenfalls im Dezember 2010, da sie durch die Änderungen der Exekutive von dem Konsultationsrecht ausgeschlossen werden sollten (AIDSESEP 06/12/2010). Bis zum Ende der Amtszeit Garcías wurde das Konsultationsgesetz jedoch nicht wieder im Kongress diskutiert.

In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass das Konsultationsgesetz, das am 19. Mai 2010 durch den peruanischen Kongress verabschiedet wurde, einen wirklichen Kompromiss darstellte. Ohne den vorangegangenen Prozess, ausgehend vom Rahmengesetz der *Defensoría del Pueblo* und der Arbeit der Mesa 3, wäre dies nicht möglich gewesen. Der Gesetzesvorschlag der *Defensoría del Pueblo* konnte dank seiner Ausführlichkeit die Grundlage für den darauffolgenden Aushandlungsprozess zwischen Regierungsvertretern und den Repräsentanten von AIDSESEP und CONAP bilden. Durch das Rahmengesetz und seine Unterfütterung mit der Stellungnahme der ILO erschienen einige zuvor umstrittene

Positionen, wie beispielsweise die Aufnahme der nativen und bäuerlichen Gemeinschaften in die Definition indigener Völker, nicht mehr verhandelbar. Bei der Ausarbeitung eines eigenen Gesetzestextes wurden die amazonischen Verbände von der *Defensoría del Pueblo* und von Mitgliedsorganisationen des peruanischen Koordinationskomitees für Menschenrechte unterstützt, deren eingebrachtes Fachwissen eine wichtige Rolle spielte. Der von den Amazonasverbänden und den andinen indigenen Organisationen abgestimmte Gesetzesentwurf dehnte die Reichweite des Gesetzes der *Defensoría del Pueblo* noch aus und nahm die Erweiterung vor, dass Konsultationen nicht nur zu gesetzgeberischen Maßnahmen, sondern auch zu Entwicklungsprojekten durchzuführen seien. Obwohl die Regierungsvertreter dem innerhalb der Mesa 3 nicht zustimmten, wurde dies in die Entwürfe beider Kommissionen aufgenommen. Einige Forderungen der indigenen Verbände wurden zwar abgelehnt, die Ablehnungen konnten jedoch von den indigenen Vertretern akzeptiert werden. Uneinigkeit herrschte im Kongress darüber, ob im Konsultationsgesetz explizit ein Vetorecht ausgeschlossen werden sollte. In dem Entwurf der Mesa 3 war dies widersprüchlich formuliert, da dort einerseits ausdrücklich stand, das Konsultationsrecht stelle kein Vetorecht dar, es jedoch andererseits einen Artikel zur obligatorischen Einholung der Zustimmung der betroffenen indigenen Völker enthielt. In dem Entwurf der Kommission für Verfassungsfragen, der am 19. Mai angenommen wurde, fand sich dieser Artikel nicht. Eine Vetomöglichkeit wurde jedoch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Der verabschiedete Gesetzestext entsprach den Richtlinien der ILO, die daran mitgearbeitet hatte, und alle wichtigen nationalen indigenen Organisation – die beiden amazonischen Verbände, wie auch die andinen Organisationen – erklärten ihre Unterstützung des Gesetzes. Obwohl auch die Mitglieder der Regierungspartei im Kongress dem Konsultationsgesetz zustimmten, wurde sein Erlass durch den Einspruch von Präsident und Premierminister verhindert. Die Mitglieder der APRA setzten auch in der Kommission für Verfassungsfragen mit Hilfe der Stimmen der konservativen Christdemokraten und des Fujimori-Blocks die Annahme der durch den Präsidenten geforderten Änderungen durch. Die CPA AAAAE bestand einstimmig auf dem Gesetzestext vom 19. Mai 2010. Die Kommission für amazonische, andine und afroperuanische Völker setzte sich mehrfach dafür ein, die Debatte des Konsultationsgesetzes im Kongress wieder aufzunehmen, war jedoch nicht erfolgreich. Die indigenen Verbände, die ILO, die *Defensoría del Pueblo* und auch das peruanische Verfassungsgericht forderten Regierung und Kongress auf, das am 19. Mai 2010 angenommene zu erlassen. Auch diese Versuche blieben ohne Erfolg. Die von der Regierung vorgebrachten Einwände gegen den Gesetzestext machten die während des Prozesses erreichten Übereinkommen zunichte. Das Verhältnis der Konfliktparteien wurde so schlecht, wie es seit der Zeit der offenen

Auseinandersetzungen zwischen AIDSESEP und der Regierung nicht mehr gewesen war. Die aus der Blockade des Konsultationsgesetzes entstandene Verunsicherung und Unzufriedenheit zerstörte zu einem großen Teil das gerade wieder aufgebaute Vertrauens- und Kooperationsverhältnis zwischen Staat und indigenen Vertretern. Darüber hinaus fehlten dem Ende 2010 begonnenen Konsultationsprozess zum Forstgesetz klare Richtlinien, da es nach wie vor keine rechtlichen Regelungen zur Abhaltung einer *Consulta Previa* gab. Die Blockade des Konsultationsgesetzes vom 19. Mai wurde somit zu einer der größten Herausforderungen für die sogenannte *Consulta Forestal*.

## 5 Präzedenzfall: Die Konsultation zur Forstgesetzgebung

Die *Consulta Forestal* besitzt als erste auf nationaler Ebene durchgeführte Konsultation sowohl für den peruanischen Staat wie auch für die indigenen Verbände den Charakter eines Präzedenzfalls. Die Konsultation zur Forstgesetzgebung begann im November 2010, nachdem sie von indigenen Verbänden, der *Defensoría del Pueblo* und mehreren nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen eingefordert worden war. Die für die Durchführung der *Consulta Forestal* verantwortliche Agrarkommission des peruanischen Kongresses stellte den Prozess im Nachhinein als einen geplanten Zweiphasenprozess dar in dem Bemühen, ein stimmiges Vorgehen zu präsentieren. Die Ausweitung des Prozesses auf eine „zweite Phase“ fand jedoch wiederum erst als Reaktion auf massive Kritik an dem Vorgehen der Kommission statt. Der gesamte Prozess stand unter beachtlichem Druck. Er wurde von Beginn an durch Proteste AIDESEPs und die Forderung nach einem Konsultationsgesetz begleitet. Der Präsident der Agrarkommission, Anibal Huerta Díaz, war Mitglied der Regierungspartei und wies immer wieder auf die Notwendigkeit der baldigen Fertigstellung des Gesetzes hin. Zum einen führte er dafür an, dass den Auflagen des Freihandelsvertrags entsprochen werden müsse, zum anderen rückten die Wahlen und damit das Ende der Amtszeit Garcías immer näher. Dadurch, dass der Ablauf dieser ersten *Consulta Previa* wenig formalisiert stattfand und ohne dass zuvor der rechtliche Rahmen und die Verfahrensweise von Konsultationsprozessen geklärt worden war, wurde die Befürchtung beider Seiten noch verstärkt, mit diesem Präzedenzfall zu hohe bzw. zu niedrige Standards für zukünftige Konsultationen zu setzen.

### 5.1 Der Beginn der *Consulta Forestal*

Das Basisdokument der Konsultation war der Gesetzesentwurf 4141/2009-CR des neuen Forst- und Wildgesetzes (*Proyecto de Ley N° 4141/2009-CR, Ley Forestal y de Fauna*

*Silvestre*), den das Agrarministerium, wiederum also ein Teil der Exekutiven, Ende Juni 2010 dem Kongress vorstellte. Der Gesetzestext war jedoch das Ergebnis einer partizipativ durchgeführten Revision der Forstgesetzgebung, an der zahlreiche Akteure des Forstsektors beteiligt worden waren. Gegen die Behauptung des Agrarministeriums, die indigenen Verbände seien zu dem Vorschlag bereits konsultiert worden, protestierte AIDSESEP. Der Verband betonte, dass diese Behauptung falsch sei und man im Gegenteil nicht mit dem Gesetzestext einverstanden sei, da er gerade die zwischen indigenen Vertretern und Staat beschlossenen Ergebnisse und Übereinkommen der Mesa 2 durch die Bewertung anderer Akteure „minimiere“ habe (vgl. AIDSESEP 12/07/2010). Zusätzlich wurde befürchtet, dass das Gesetz zwischen den Legislaturperioden ohne Plenardebatte und ohne die Stellungnahmen der Kommissionen verabschiedet werde, da am 1. August 2010 die Frist zur Implementierung des Forststandards des Freihandelsvertrages mit den USA auslief. Daraufhin schlossen sich CONAP, mehrere nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen und die *Defensoría del Pueblo* der Forderung an, die indigenen Völker zum Forstgesetz zu konsultieren. Einige Nichtregierungsorganisationen wandten sich direkt an den US-Handelsvertreter der Regierung Obama, um ihre Kritik an dem Entwurf des Forstgesetzes und ihre Zweifel an dem politischen Willen zur Durchführung eines Konsultationsprozess zu äußern. Sie baten die USA um die Sanktionierung Perus, wenn die Regierung das Forstgesetz nicht ändere und die Meinung der indigenen Bevölkerung nicht aufnehme (vgl. EIA et al. 18/08/2010). Die *Defensoría del Pueblo* wies in einem ausführlichen Bericht zur Forstgesetzgebung zudem auf die Notwendigkeit eines Konsultationsgesetzes hin, durch das erst ein klarer Rahmen für die Anwendung der *Consulta Previa* geschaffen werde (vgl. Defensoría del Pueblo 2010b: 81).

Die für die Stellungnahme zu dem Forst- und Wildgesetz zuständige Agrarkommission richtete als Reaktion auf die Kritik und die zahlreichen Forderungen nach einer weiteren Überarbeitung der Forstgesetzgebung am 1. September 2009 einen Arbeitstisch zur Analyse des Gesetzesprojektes 4141/2009 (*Mesa de Trabajo para el estudio del PL 4141*) ein. Daran wurden die indigenen Dachverbände CONAP und AIDSESEP beteiligt sowie Vertreter der CPA AAAE, des Agrar-, Umwelt-, Außenhandels- und Außenministeriums, der Regionalregierungen, wie auch von Unternehmerverbänden und Umweltschutzorganisationen. Obwohl sich die Ergebnisse der Mesa 2 seit Dezember 2009 im Internetportal der PCM befanden, waren sie der Agrarkommission scheinbar bis zu diesem Datum nicht bekannt und wurden bei der *Defensoría del Pueblo* dringend angefordert (Oficio N° 017-2010-2011/CA-CR vgl. Defensoría del Pueblo 15/09/2010). Die *Defensoría del Pueblo* nahm auch als Beobachterin an dem Arbeitstisch teil. Im Rahmen des Arbeitstisches

wurden im Oktober fünf als „Regionale Anhörungen“ (*Audiencias Regionales*) bezeichnete zweitägige Informationsveranstaltungen organisiert. Diese regionalen Anhörungen fanden in vier Amazonasregionen und der nördlichen Küstenregion Lambayeque statt und wurden mit der Absicht durchgeführt, staatliche und nichtstaatliche Akteure des Forstsektors über den neuen Gesetzesvorschlag zu informieren (vgl. Comisión Agraria 2011: 6 ff.).

Am 12. Oktober, dem Tag des großen Protestmarsches für das Konsultationsgesetz in Lima, übermittelte AIDSESEP der Agrarkommission (*Carta N° 311-2010-AIDSESEP*) seine offizielle Stellungnahme zu dem Entwurf des Forstgesetzes und forderte eine *Consulta Previa* im Sinne des Gesetzesvorschlages vom 19. Mai 2010 ein, die nicht aus reinen Informationsveranstaltungen bestehe. Ferner verurteilte der Verband, dass die Agrarkommission anstelle von mehrtägigen Zusammenkünften mit den betroffenen indigenen Verbänden nur je dreistündige Treffen in vier verschiedenen Amazonasstädten abhalten wolle. Dies zeige, dass es „keinen demokratischen, sondern einen autoritären und verzweifelten politischen Willen“ seitens der Exekutiven und des Kongresses dazu gebe, ein Forstgesetz zu verabschieden, damit der Freihandelsvertrag erfüllt werde.<sup>xix</sup> AIDSESEP erinnerte auch daran, dass in Kolumbien das Verfassungsgericht die neue Forstgesetzgebung für nicht verfassungsgemäß erklärt hatte, da sie nicht konsultiert worden war (vgl. AIDSESEP 12/10/2010a). Der Dachverband stellte zwei Vorbedingungen für einen Konsultationsprozess (*Carta N° 331-2010-AIDSESEP*) auf. Erstens müsse die Landtitelvergabe (*saneamiento territorial*) im Amazonasgebiet abgeschlossen sein, und zweitens solle das Konsultationsgesetz vom 19. Mai ratifiziert werden, da dies der notwendige Rahmen sei, um die „Improvisierung einer ‚Consulta Forestal‘“ zu verhindern.<sup>xx</sup> AIDSESEP erstellte eine Liste von Mindeststandards für einen Konsultationsprozess, verlangte ein präkonsultatives Treffen (*reunión preconsultiva*) zur Klärung kritischer Punkte des Forstgesetzes und logistischer Fragen und nannte 30 Orte, an denen in jedem Falle Konsultationstreffen stattfinden sollten (vgl. AIDSESEP 21/10/2010).

Am 5. November fand das erste Koordinationstreffen (*Reunión de coordinación*) zwischen der Agrarkommission, AIDSESEP und CONAP statt, bei dem über geeignete Verfahren der *Consulta Previa* in Bezug auf das Forstgesetz beratschlagt wurde. AIDSESEP bestand weiterhin auf der vorhergehenden Verabschiedung des Konsultationsgesetzes und der Klärung einiger kritischer Punkte des Gesetzes. Zentral waren für den Verband vor allem die ausstehende Vergabe von Landtiteln an indigene Völker, die AIDSESEP als Begleichung einer „internen sozialen Schuld des Staates“ („*deuda social interna del Estado*“) darstellte, ferner die effektive Förderung gemeinschaftlicher Selbstverwaltung und Forstbewirtschaftung (*autogestión y manejo forestal comunitario*), um der Gefahr der Entstehung einer „neuen Art

von Großgrundbesitzern im Amazonasgebiet“ („*latifundios de nuevo tipo en la Amazonía*“) zu begegnen, da das Gesetz die „klare staatliche Diskriminierung zugunsten des großen Forstkapitals“ („*clara discriminación estatal a favor del gran capital forestal*“) vorantreibe. AIDSESEP forderte außerdem ein entschiedenes Durchgreifen zur Verhinderung illegalen Holzhandels und einen besonderen Schutz für Gebiete der Gemeinschaften in freiwilliger Isolation und für Naturschutzzonen (vgl. AIDSESEP 12/10/2010a). Die Experten der Agrarkommission bedauerten die Haltung AIDSESEPs und betonten, dass dies die Durchführung des Prozesses nicht verhindern werde. Sie forderten den Verband auf, seine Position zu überdenken. AIDSESEP unterstrich daraufhin seinen Willen, an dem Prozess teilzunehmen, legte aber nachdrücklich die Verschiebung des Zeitplans auf Termine ab dem 25. November nahe um den Gesetzesentwurf seinen Basisorganisationen vorstellen zu können. CONAP vermittelte, indem er betonte, dass die von AIDSESEP angeführten Themen innerhalb des Konsultationsprozesses behandelt werden und dass die *Defensoría del Pueblo* teilnehme, um einen transparenten Prozess zu gewährleisten. CONAP bat um eine Verlängerung des für zwei Tage geplanten Abschlusstreffens in Lima. Die *Defensoría del Pueblo* bestätigte die Bedeutung des Treffens in Lima mit dem Hinweis, dass dort nationale indigene Organisationen und der Staat einen Konsens finden und Übereinkünfte treffen sollten, und dass die regionalen Veranstaltungen eine „Vorphase“ („*etapa previa*“) für diese Zusammenkunft seien. Als Ergebnisse dieses Koordinationstreffens konnte die Einigung mit den Experten der Agrarkommission darauf festgehalten werden, dass nur indigene Teilnehmer zu den regionalen Treffen zugelassen seien und andere Personen einer vorherigen Autorisierung bedürfen. Außerdem wurde der Name der Versammlungen von „Anhörungen“ („*Audiencias*“) in „Dialogrunden“ („*Conversatorios*“) geändert (vgl. Comisión Agraria 05/11/2010). Zwei Tage später veröffentlichte die Agrarkommission den Aufruf an die indigenen Völker Perus, an der *Consulta Forestal* teilzunehmen. Am Tag darauf erschien die erste Fassung des Ablaufplans in der offiziellen Zeitung *El Peruano*, das ab dem 20. November vier je zweitägige „Dezentralisierte Dialogrunden“ („*Conversatorios descentralizados*“) und für den ersten bis dritten Dezember ein Treffen in Lima ankündigte (vgl. Comisión Agraria 07/11/2010 und 08/11/2010).

AIDSESEP protestierte gegen den von der Agrarkommission veröffentlichten Konsultationsplan. Keiner der von AIDSESEP eingebrachten Orte werde dort berücksichtigt und zudem sei es unmöglich, auf zweitägigen Treffen ein etwa 180 Artikel umfassendes Gesetz vorstellen und bewerten zu können. AIDSESEP beklagte ein „wirkliches Desinteresse“ („*desinterés real*“) des Staates, die indigenen Völker zu konsultieren, dass an drei Tatsachen festgemacht werden könne. Erstens sei auf die zahlreichen Einwände und Beiträge seitens

AIDESEPs in Bezug auf das Forstgesetz keinerlei schriftliche Antwort erfolgt. Zweitens sei das von einem indigenen Konsens getragene Gesetz zur Konsultation vom 19. Mai nicht verabschiedet worden und drittens sei der Vorschlag AIDESEPs für die Durchführung der Konsultation nicht beachtet worden. Die Agrarkommission habe außerdem die eigentlich zuständige CPAAAAE ausgeschlossen und ihr Vorgehen sei unsystematisch und intolerant (vgl. AIDSESEP 09/11/2010). CONAP bestätigte am gleichen Tag durch ein Schreiben seine Teilnahme an dem Konsultationsprozess und betonte, dass dazu das Konsultationsgesetz nicht zuvor verabschiedet werden müsse. Allerdings forderte der Verband die Entwicklung einer angemessener Verfahren, die Einrichtung vernünftiger Fristen und die Abhaltung eines weiteren nationalen Treffens, an dem die andinen und küstennahen indigenen Organisationen, die in Waldgebieten leben, beteiligt würden (vgl. CONAP 09/11/2010). Da AIDSESEP aufgrund der nichterfüllten Vorbedingungen eine Teilnahme ablehnte, fand das nächste Koordinationstreffen zur Erarbeitung geeigneter Verfahren am 10. November ohne ihn statt. Die Agrarkommission stimmte CONAP zu, den Zugang auf repräsentative Organisationen zu beschränken und man einigte sich auf die vier in dem veröffentlichten Zeitplan vorgeschlagenen Konsultationsorte. Die Kommission betonte, die Durchführung an 30 Orten, die AIDSESEP forderte, sei ökonomisch unmöglich zu realisieren. CONAP war allerdings nicht mit den angesetzten Terminen einverstanden und verlangte einen neuen Zeitplan. Die Vertreter der Agrarkommission betonten, dass es eine politische Entscheidung gewesen sei, den Prozess in dieser Legislaturperiode zu beenden und stellten so den 15. Dezember als Eckdatum auf. Zudem wurde die Einrichtung eines „Konsens- und Dialogisches“ („*Mesa de Consenso y Diálogo*“) beschlossen. Dieser sollte aus der Expertengruppe der Dachverbände und der Agrarkommission bestehen und im Vorfeld des nationalen Abschlusstreffens (7. - 10.12.) vom 26. November bis zum 6. Dezember über bestimmte sensible Punkte des Forstgesetzes beraten. Offen blieb hier die von CONAP geforderte Hinzuziehung des CCP und des CNA. Zu dem Abschlusstreffen in Lima sollten insbesondere die Vertreter der Verbände und Regionen, in denen keine regionalen Treffen stattgefunden hatten, eingeladen werden. Die *Defensoría del Pueblo* wurde gebeten, Gespräche mit AIDSESEP aufzunehmen, um dessen Teilnahme an der Konsultation zu klären (vgl. Comisión Agraria 10/11/2010). Zum Zeichen des guten Willens bat der Präsident der Agrarkommission am Tag darauf den Kongress offiziell um die Priorisierung der Debatte des Konsultationsgesetzes. Als Begründung führte er nicht nur die Unzufriedenheit und Bitten der indigenen Organisationen an, sondern auch die Aufforderungen des Verfassungsgerichts und der *Defensoría del Pueblo*, ein nationales Rahmengesetz zur *Consulta Previa* zu erlassen. Er betonte, dass eine nationale Gesetzgebung den Konsultationsprozess erleichtern und dem Staat nach so vielen Jahren der



sozialen Konflikte die Glaubwürdigkeit in den Augen der indigenen Bevölkerung wiedergeben könne (vgl. Comisión Agraria 11/11/2010).<sup>xxi</sup>

Am 17. November fand das Koordinationstreffen zur Verabschiedung des Verfahrens wiederum nur mit CONAP statt. AIDSESEP erklärt dazu in einem Schreiben (*Carta N° 364-2010-AIDSESEP*) an den Präsidenten der Agrarkommission, dass erst das Konsultationsgesetz vom 19. Mai verabschiedet werden müsse, dass seine Vorschläge weiterhin nicht beachtet worden seien und er das zu verabschiedende Verfahren der Agrarkommission ablehne, da es nicht mit ihm abgesprochen und ihm nicht bekannt sei (vgl. AIDSESEP 17/11/2010). Warum dieser Brief keinerlei Bezug auf das Schreiben der Agrarkommission vom 15. November nahm, in dem der Präsident der Kommission AIDSESEP zu dem Treffen eingeladen hatte, ist unklar. In dem Schreiben war er auf den Erhalt der Vorschläge AIDSESEPs eingegangen und hatte versichert, dass diese im Verlauf des Prozesses berücksichtigt würden. Er informierte den Verband darin außerdem über den mit CONAP abgestimmten Zeitplan, die Einrichtung des „Tisches für Konsens und Dialog“ und übermittelte den Vorschlag für das Verfahren der Konsultation. Zudem setzte er AIDSESEP darüber in Kenntnis, dass er die Wichtigkeit des nationalen Konsultationsgesetzes anerkenne und am 11. November um die Priorisierung der Debatte des Gesetzesentwurfes gebeten habe. Weiterhin legte er besonderen Nachdruck auf die Bedeutung dieses ersten Konsultationsprozesses und die Teilnahme AIDSESEPs daran (vgl. Comisión Agraria 15/11/2010).

Am 19. November trafen sich die indigenen Organisation AIDSESEP, CONAP, CONACAMI; CCP, CNA und FECONACHA (Verband der nativen Gemeinschaften Chayahuita aus der Region Loreto/ *Federación de Comunidades Nativas Chayahuita*), um ihre Teilnahme und Positionen bezüglich des Konsultationsprozesses zur Forstgesetzgebung abzustimmen. Die Ergebnisse der Zusammenkunft wurden in einem Abschlussprotokoll festgehalten und in einem offenen Brief an die Agrarkommission, den Kongress und die nationale und internationale Öffentlichkeit mitgeteilt. Dort forderten die indigenen Verbände einschließlich CONAPs, einstimmig eine Verlängerung des Konsultationszeitraums bis in die nächste Legislaturperiode, damit sie Informationsveranstaltungen und -workshops für ihre Basis abhalten können. Außerdem bestanden sie auf die Beteiligung der andinen indigenen Organisationen. Einstimmig wurde auch die Ratifizierung des Konsultationsgesetzes gefordert, die aber nur von AIDSESEP, CONACAMI und dem CCP als Vorbedingung des Prozesses angesehen wurde (vgl. AIDSESEP et al. 19/11/2010a und b). Trotz dieser Einwände veröffentlichte die Agrarkommission den mit CONAP zuvor allein abgestimmten Zeitplan. Im Rahmen dieser Veröffentlichung wurde auch betont, dass sich die Agrarkommission trotz der „heiklen und komplexen Situation“ („*situación delicada y compleja*“), vor die sie durch die

Abwesenheit einer nationalen Regulation gestellt sei, an die Verpflichtungen des Abkommens 169 der ILO halte (vgl. Comisión Agraria 14/11/2010).

Ohne dass die Fristen verlängert wurden, fanden im November und Dezember 2010 vier je zweitägige Versammlungen für indigene Völker in den Hauptstädten der nördlichen und zentralen Amazonasregionen Junín, Ucayali, San Martín und Loreto statt.<sup>27</sup> Die Verfahrensweise bei diesen Treffen unterschied sich bis auf die Themen der Arbeitsgruppen nicht jener der zuvor abgehaltenen Informationsveranstaltungen und Anhörungen für die staatlichen und nichtstaatlichen Akteure des Forstsektors. Nach kurzen Präsentationen des Entwurfes des Forstgesetzes und der Ergebnisse der Mesa 2 wurden noch einmal gesondert die Themen und Artikel, die sich auf die Bewirtschaftung der Wälder in indigenen Gemeinschaften bezogen, vorgestellt. Daran anschließend wurden drei Arbeitsgruppen (*Mesas*) gebildet, die Vorschläge und Anmerkungen zu verschiedenen Themen erarbeiten sollten. Die erste Gruppe arbeitete zu „Allgemeinen Prinzipien, Raumplanung, Nutzungswechsel, Bewirtschaftungspläne, Erlaubnisse“ (*„principios generales, ordenamiento territorial, cambio de uso, planes de manejo, permisos“*), die zweite Gruppe zu „Wäldern in Gebieten nativer Gemeinschaften, Nutzungsrecht“ (*„bosques en tierras de comunidades nativas, derecho de aprovechamiento“*) und die dritte Gruppe zu „Wildtieren, Jagd zur Subsistenz, Pflanzungen, Förderungsmöglichkeiten, Wettbewerbsfähigkeit, Monitoring und Überwachung und der Nichterteilung von Wohnrechten in möglichen Überschneidungsgebieten“ (*„fauna silvestre, caza de subsistencia, plantaciones, promoción, competitividad, monitoreo y vigilancia, no otorgamiento de títulos habilitantes en áreas de posible superposición“*). Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sollten am zweiten Tag vorgestellt und in einem Abschlussprotokoll festgehalten werden (vgl. Comisión Agraria 25/11/2010). Während des Prozesses bestand AIDSESEP weiterhin darauf, dass die Verabschiedung des Konsultationsgesetzes und die Klärung der Landtitelvergabe Vorbedingungen eines Konsultationsprozesses zum Forstgesetz seien (vgl. AIDSESEP 26/11/2010). Die regionalen und lokalen Organisationen AIDESEPs äußerten sich wie in Ucayali (ORAU - AIDSESEP 06/12/2010), San Martín (Casa Nativa de Moyobamba 25/11/2010 und CODEPISAM AIDSESEP 26/11/2010) und Loreto (CORPI-SL - AIDSESEP 02/12/2010) negativ über den Prozess und nahmen nicht an den Treffen teil bzw. äußerten dort ihre Unzufriedenheit. Sie bezeichneten das Vorgehen der Agrarkommission als Teil der „schmutzigen Politik“ (*„política sucia“*) der Regierung García, die eine „systematische Praxis“ (*„práctica sistemática“*) der Verletzung indigener Rechte beinhalten und erklärten,

<sup>27</sup> Die „Erste Phase“ der *Consulta Forestal* der Agrarkommission: 1) 24. und 25. November in Satipo/ Junín; 2) 29. und 30. November in Pucallpa/ Ucayali; 3) 2. und 3. Dezember in Tarapoto/ San Martín; 4) 5. und 6. Dezember in Iquitos/ Loreto; 5) 7. bis 10. Dezember Abschlusstreffen in Lima.

dass die widersprüchlichen Formulierungen innerhalb des Gesetzes eine Gefahr für die indigenen Territorien bedeuteten (vgl. ORPIO - AIDSESEP 02/12/2010). Zudem kritisierten sie die Teilnahme CONAPs, deren Repräsentativität nicht gegeben sei, da CONAP in den Regionen eine wesentlich geringere Basis als AIDSESEP habe (vgl. AIDSESEP 06/12/2010b).

## 5.2 Die Ausweitung des Prozesses

Nachdem die regionalen Treffen von der Kritik und den Protesten der Regional- und Basisorganisationen AIDSESEPs begleitet wurden, veröffentlichte die nationale Führung des Verbandes am 30. November gemeinsam mit CCP, CONACAMI und dem CNA ohne CONAP eine öffentliche Stellungnahme über den Konsultationsprozess des Forstgesetzes. Dort wandten sie sich an die nationale und internationale Gemeinschaft und bezeichneten den Prozess als Fortsetzung des „Missbrauches und der Beleidigungen“ („*los abusos y atropellos*“) der indigenen Völker durch die Regierung und die Unternehmen der extraktiven Industrie. Sie kritisierten sowohl die intransparente Finanzierung, die womöglich durch die USA gesteuert sei als auch den Prozess, in dem ihre Vorschläge nicht berücksichtigt wurden. Zudem bestanden sie weiterhin auf der Verabschiedung des Konsultationsgesetzes und der Klärung der Landtitelvergabe. Abschließend betonten sie jedoch, dass sie trotz der Provokationen durch die Regierung dialogbereit seien (vgl. AIDSESEP et al. 30/11/2010). Unterstützung erhielten die indigenen Verbände von der CNDDHH. Das Menschenrechtskomitee bestätigte, dass der Prozess nicht dem Prinzip des „Guten Glaubens“ entspreche und durch die explizite Ablehnung durch einen Großteil der nationalen indigenen Organisationen und dem Ausschluss der bäuerlichen Gemeinschaften nicht im Sinne des Abkommens 169 der ILO sei (vgl. CNDDHH 01/12/2010). Den Höhepunkt der Kritik stellte die Stellungnahme der *Defensoría del Pueblo* vom 3. Dezember 2010 dar. Sie erklärte in ihrer Funktion als Beobachterin der *Consulta Forestal*, dass eine allgemeine Unklarheit über den Fortschritt und die Phasen der Konsultation bestehe. Zudem hätten die indigenen Organisationen am 19. Dezember explizit um die Verlängerung der Zeiträume und zusätzliche regionale Versammlungen gebeten. Die Besorgnis der *Defensoría del Pueblo* sei durch die Ankündigung verstärkt worden, dass laut der veröffentlichten Anzeige in Iquitos die „letzte dezentrale Anhörung“ („*última audiencia descentralizada*“) stattfinde. So scheine die Agrarkommission die Konsultation ohne die Zustimmung der indigenen Verbände beenden zu wollen. Ebenso unklar sei die in dem Urteil N° 0022-2009-PI/TC des Verfassungsgerichts vorgeschriebene Einhaltung der Phasen der Identifizierung, der Information, der internen Evaluierung und des interkulturellen Dialogs. Bisher habe die Agrarkommission einen reinen Informationsprozess abgehalten und dies zudem allein mit CONAP. Die Forderungen der

Vertreter AIDESEPs, CCPs, CNAs und CONACAMIs nach einer Beteiligung am Prozess und der Ausweitung von Zeiträumen und Konsultationstreffen seien ebenfalls zu beachten. Daher fordere die *Defensoría del Pueblo* die Kommission auf, im Konsens mit den indigenen Organisationen einen Zeitplan mit genauen Fristen und einer klaren Verfahrensregel für die Dialogphase zu erstellen. Vorerst lehne sie eine weitere Teilnahme ab (vgl. Defensoría del Pueblo 03/12/2010). AIDESEP schloss sich daraufhin der Position der *Defensoría del Pueblo* an. Er teilte mit, dass seine Partizipation bisher der Agrarkommission dazu gedient habe, einen Prozess gegenüber der nationalen und internationalen Öffentlichkeit zu legitimieren, mit dem der Verband nicht einverstanden sei. Daher werde AIDESEP bis zur Erfüllung der formulierten „Minimalbedingungen“ nicht zu weiteren Treffen erscheinen (vgl. AIDESEP 06/12/2010a). CONAP erkannte im Gegensatz dazu den bisherigen Konsultationsprozess offiziell an und versicherte, dass er trotz einiger Mängel sein Recht auf Konsultation in „Gutem Glauben“ habe ausüben könne. CONAP forderte die Agrarkommission jedoch auf, den Ablauf des Prozesses zu optimieren und die Empfehlungen der *Defensoría del Pueblo* sowie den durch sie und andere indigene Organisationen vorgebrachten Forderungen nach einem verbesserten Verfahren und einem größeren Zeitraum nachzukommen (vgl. CONAP 07/12/2010).

Vom 7. bis zum 10. Dezember 2010 fand das nationale Treffen der Teilnehmer des Konsultationsprozesses in Lima statt. Am ersten Tag des Treffens ging der Präsident der Agrarkommission auf die Kritik der *Defensoría del Pueblo* ein und betonte den Willen der Kommission, den Dialog mit den indigenen Organisationen auch über das nationale Treffen hinaus fortzusetzen. Wenn dies gewünscht würde, sei er zudem bereit, weitere Sitzungen in den Regionen anzusetzen. Darüber hinaus betonte er, dass der bisherige Prozess keinesfalls nur zwischen der Kommission und CONAP stattgefunden habe, sondern auf den drei ersten Treffen der Hauptteil der Beteiligten zu den Basisorganisationen AIDESEPs gehört habe. Der Einbeziehung der andinen Verbände könne er zustimmen, nur die Beteiligung CONACAMIs lehne die Kommission ab, da dieser in dem Sinne nicht repräsentativ sei, dass er nur Betroffene eines bestimmten Themas vertrete. Abschließend betonte er den Wunsch, die *Defensoría del Pueblo* solle ihre Position überdenken und wieder an dem Prozess teilnehmen (vgl. Comisión Agraria 07/12/2010). Die *Defensoría del Pueblo* begrüßte den Willen des Kongresses den Prozess fortzusetzen und nahm auf Wunsch der Kommission und CONAPs an den letzten beiden Tagen des nationalen Treffens teil. Sie wiederholte jedoch noch einmal die Aufforderung, Konsense über den Konsultationsprozess des Forstgesetzes zu finden (vgl. Defensoría del Pueblo 09/12/2010). Die nationale Vertretung AIDESEPs blieb der

Zusammenkunft in Lima fern, einige regionale und lokale Organisationen des Dachverbandes beteiligten sich jedoch an dem Abschlusstreffen.

Die nationale Versammlung begann mit der Anerkennung des bisherigen Prozesses als Teil einer *Consulta Previa* durch die anwesenden regionalen indigenen Vertreter, die allerdings zugleich eine Verlängerung und Fortsetzung der Konsultation forderten. Die Agrarkommission sicherte daraufhin zu, dass dieses Treffen nicht die „letzte Etappe“ des Prozesses sei und Beiträge bis zum Tag der Debatte im Plenum entgegengenommen würden. Eine zweite Phase der *Consulta Forestal* und weitere regionale Treffen erwähnten die Vertreter der Kommission nicht. An die nationalen Vertretungen richteten die regionalen und lokalen Repräsentanten den Wunsch, ihre persönlichen Differenzen beiseite zu lassen und zum Wohle der indigenen Völker und der *Consulta Previa* zusammenzuarbeiten (vgl. Comisión Agraria 10/12/2010: 4 f.). Während des zweiten Tages der Versammlung wurden gemäß der vier Regionen Arbeitsgruppen gebildet, die ihre Ergebnisse am dritten Tag vorstellten. Während des vierten und letzten Tages wurden sich drei interregionale Arbeitsgruppen gebildet, an denen jeweils ein Vertreter der Exekutive teilnahm. Die erste Gruppe behandelte vor allem allgemeine Prinzipien und Fragen der Landtitelvergabe und der Überlagerung von Gebieten, die zweite Gruppe beschäftigte sich mit den Themen Zonenbildung (*zonificación*), Nutzungswechsel und Entwaldung und die dritte Gruppe widmete sich der Forstbewirtschaftung in indigenen Gemeinschaften und der Subsistenznutzung von Forst und Fauna (vgl. ebd.: 18). Diese Beiträge wurden zusammengefasst und im Protokoll festgehalten. Als Ergebnis des Treffens verabschiedeten die regionalen Organisationen eine Erklärung darüber, dass sie diesen ersten nationalen Konsultationsprozess und den Weg eines friedlichen interkulturellen Dialogs begrüßen und sich bisher in ihrer „indigenen Würde“ („*dignidad indígena*“) respektiert fühlten. Sie forderten allerdings die tatsächliche Aufnahme ihrer Beiträge aus den regionalen und dem nationalen Treffen in den Gesetzesentwurf und eine Ausweitung des Prozesses um weitere 120 Tage. Innerhalb dieses Zeitraumes sollten zusätzliche regionale Informationsveranstaltungen durchgeführt werden und daran anschließend ein großes nationales Treffen stattfinden, um alle Beiträge analysieren zu können. Die weitere Verfahrensweise solle im Vorhinein mit den regionalen indigenen Organisationen sowie AIDSESEP, CONAP und weiteren unabhängigen Organisationen abgestimmt werden (vgl. ebd.: 32 ff.).

Am 14. Dezember 2010 äußerte CONAP in einer öffentlichen Stellungnahme seine Sorge darüber, dass der Kongress für den nächsten Tag die Debatte des Entwurfes des neuen Forstgesetzes anberaume. Diese Tatsache allein bedeute eine „Respektlosigkeit

gegenüber dem wahren Willen der indigenen Vertreterschaft“ („*representa un irrespeto total a la expresión genuina de la representatividad indígena*“) und eine „offenkundige Verletzung des Rechtes der indigenen Völker auf Konsultation“ („*flagrante amenaza de vulneración del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados*“). CONAP betonte die Notwendigkeit der Fortsetzung des Konsultationsprozesses und forderte das Eingreifen der *Defensoría del Pueblo*. Der Verband betonte, jeder Versuch, ein neues Forstgesetz vor Beendigung der Konsultation zu verabschieden, werde von ihren Organisationen entschieden abgelehnt (vgl. CONAP 14/12/2010a). In einem Schreiben an den Präsidenten der Agrarkommission vom gleichen Tag übermittelte CONAP das Protokoll der regionalen indigenen Organisationen vom 10. Dezember, um den bereits gestellten Forderungen nach einer verbesserten Verfahrensweise und der Ausweitung der Zeiträume Nachdruck zu verleihen. (vgl. CONAP 14/12/2010b).

Am 15. Dezember 2010, dem letzten Tag der Legislaturperiode, verabschiedete die Agrarkommission trotz der Proteste einen neuen Entwurf des Forstgesetzes (vgl. Comisión Agraria 15/12/2010). Daraufhin kam es zu einem Sturm an öffentlichen Stellungnahmen, in dem sich indigene Organisation sowie nationale und internationale NROs kritisch über das Vorgehen der Kommission äußerten.<sup>28</sup> Die CNDDHH wandte sich direkt an den UN-Sonderberichterstatter Anaya und bat um dessen Unterstützung (vgl. CNDDHH 15/12/2010). Die Regionalorganisationen AIDESEPs, die an dem Treffen in Lima teilgenommen hatten, drohten sogar mit neuen Streiks (vgl. AIDASEP 17/12/2010). AIDASEP und CONACAMI gaben einen Aufruf heraus, in dem sie dazu aufforderten, dem neuen Forstgesetz Einhalt zu gebieten, das nur auf die Ausplünderung von Ressourcen ausgelegt sei und den Peruanern von einer Regierungspartei auferlegt werde, die versuche, es auf „diktatorische Weise“ zu verabschieden („*rechazamos el intento del partido aprista de aprobar dictatorialmente, el proyecto de ley forestal 4141*“). Sie bezeichneten die beteiligten Politiker als „Rassisten des ‚Hundes des Gärtners‘, die wieder einmal lügen, betrügen, manipulieren und alles überrennen, um ihren Herren, der Holzwirtschaft, dem Freihandelsvertrag und anderen zweifelhaften Interessen, zu dienen.“<sup>xxxii</sup> AIDASEP beschuldigte die Agrarkommission zudem offen, Gelder des amerikanischen Entwicklungshilfeprogramms *US Aid* empfangen und benutzt zu haben, um unter den indigenen Vertretern Unterstützung zu erkaufen. Abschließend bestanden die beiden Verbände darauf, dass erst die nächste Regierung den Konsultationsprozess

---

<sup>28</sup> Zahlreiche Stellungnahmen nationaler und internationaler Organisationen unterstützten die Kritik der CNDDHH und der Defensoría del Pueblo. Öffentliche Erklärungen gab es von Amazon Watch und weiteren amerikanischen, britischen und belgischen Umweltschutzorganisationen (13/12/2010) und *Red Muqui* (15/12/2010), sowie Schreiben von SPDE (Carta N° 359-2010/SPDE) und DAR (Carta N° 457-2010-DAR/ECO) an den Kongress.

weiterführen, das Konsultationsgesetz verabschieden und die Landtitelvergabe regeln solle (vgl. AIDSESEP/ CONACAMI 15/12/2010).

Die Agrarkommission wies die Anschuldigungen in einer öffentlichen Stellungnahme entschieden zurück und bezeichnete den Vorwurf als „eine waghalsige, kompromittierende Beschuldigung“ („*una acusación temeraria que compromete*“). Außerdem drückte sich darin ein „Mangel an Respekt gegenüber allen Teilnehmern“ („*falta el respeto a todos los participantes*“) aus, der zu überdenken sei, da auch viele Basisorganisationen von AIDSESEP und CONAP freiwillig an dem Prozess teilgenommen hätten. Der verabschiedete Gesetzesentwurf habe die „wertvollen Beiträge“ („*valiosos aportes*“) der mehr als 700 Teilnehmer aus 105 Verbänden und 146 Gemeinschaften aufgenommen. Jede andere Behauptung sei falsch und „[...] dient allein dazu, das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen gegenüber den indigenen Bürgern zu schwächen sowie das Recht der indigenen Völker auf Konsultation zu leugnen.“<sup>xxiii</sup> Abschließend bestätigte die Agrarkommission, dass sie den Konsultationsprozess auf der Basis des Gesetzesentwurfs, der die bisherigen Übereinkünfte beinhalte, fortsetzen werde (vgl. Comisión Agraria 20/12/2010). Die anfänglichen Versuche der Agrarkommission, Koordinationstreffen für die „zweite Phase des Konsultationsprozesses“ („*segunda etapa del proceso de consulta*“) abzuhalten, scheiterten. AIDSESEP verweigerte die Teilnahme aus Gründen der „Bösgläubigkeit“ („*mala fe*“) und betonte, er wolle erst partizipieren, wenn es „wirksame Korrekturen“ („*efectivos correctivos*“) gegeben habe. Dazu gehöre nicht nur ein Übereinkommen über die Vorgehensweise der Konsultation, sondern auch über den Inhalt des Forstgesetzes. Zudem könne nicht behauptet werden, dass man die Konsultation für eine zusätzliche Zeit fortsetzen werde, da sie ihrer Auffassung nach nicht einmal begonnen habe („*es falso que se va continuar con la consulta por un tiempo adicional, porque ni siquiera esta ha empezado*“). Eine wirkliche *Consulta Previa* sei ein weitaus ernsthafterer, weitreichenderer und längerer Prozess, wie bereits das Konsultationsgesetz vom 19. Mai 2010 festgesetzt habe. Die Verabschiedung und Anwendung dieses Gesetzes sei notwendige Bedingung für einen vertrauenswürdigen Rahmen der Konsultation (vgl. AIDSESEP 21/12/2010). Die *Defensoría del Pueblo* wiederholte in einem Schreiben vom 27. Dezember ihren Aufruf, ein Chronogramm in gegenseitigem Einverständnis zu erstellen. Weiterhin wies sie auf die Wichtigkeit des Prinzips des „Guten Glaubens“ hin, das durch das Urteil N° 022-2009-PI/TC des Verfassungsgerichts zum zentralen Element für die Gültigkeit der Konsultation gemacht werde (vgl. Defensoría del Pueblo 27/12/2010). CONAP ließ am Tag darauf UN-Sonderberichterstatter Anaya eine Zusammenfassung des bisherigen Prozesses und ihrer Position zukommen und bat um seine aktive und direkte Teilnahme in der Fortsetzung der

Konsultation. Der Verband forderte die Agrarkommission zudem zur umgehenden Formalisierung der ersten und zweiten Phase des Konsultationsprozesses auf sowie zu einer offiziellen Darstellung der Verfahrensweise, des Zeitplans und der bisher erreichten Übereinkünfte. Zudem solle ein offizielles Kontaktnetz der regionalen indigenen Vertreter eingerichtet und der Gesetzesentwurfes vom 15. Dezember veröffentlicht werden. Die Kommission solle außerdem eine Systematisierung der Ergebnisse vorstellen, in der der Entwurf vom 15. Dezember, die Ergebnisse der Mesa 2 und die ursprünglichen Gesetzesinitiative Nummer 4141 vergleichend gegenübergestellt würden. Abschließend forderte CONAP die Einbeziehung INDEPAs in den Prozess und betonte gegenüber der Kommission die Wichtigkeit der aktiven Teilnahme der *Defensoría del Pueblo* für die Fortführung des Prozesses (vgl. CONAP 28/12/2010).

### 5.3 Die „Zweite Phase“ des Prozesses

Die Agrarkommission konnte sich mit CONAP auf ein Koordinationstreffen am 10. Januar 2011 einigen. Auf dem Treffen sollten ein neues Konsultationsverfahren und ein Zeitplan für die „zweite Phase“ der *Consulta Previa* erstellt werden. Die Agrarkommission ging auf die Forderungen CONAPs ein und beteiligte auch die beiden andinen Organisationen CCP und CNA an der Planung des weiteren Vorgehens. Auf die von der CNA wiederholte Forderung, dass Konsultationsgesetz zu verabschieden, ging der Sprecher der Agrarkommission nur insofern ein, als er wie bisher auf das seitens der Kommission bereits im November 2010 vorgebrachte Gesuch um Priorisierung verwies. Gleichzeitig betonte er aber, dass das Konsultationsgesetz nicht notwendig sei, um den Prozess der *Consulta Forestal* fortzusetzen, und nicht als Grund dafür angebracht werden dürfe, ihn zu verzögern. Zum Ende des Treffens einigte man sich auf einen Kompromiss der offiziellen Verlängerung des Prozesses um 80 Tage ab der Veröffentlichung der Ausschreibung und auf die Abhaltung von insgesamt sieben Anhörungen in verschiedenen Regionen Perus. Dabei wurden überregionale Zusammenkünfte für die Zentralanden, die nördliche Küste und für den Südosten des Landes angesetzt sowie drei einfache regionale Treffen in Amazonasregionen. Die erste regionale Veranstaltung sollte am 31. Januar stattfinden und ein großes Abschlusstreffen in Lima wurde für den 9. bis 11. März geplant. Außerdem kam man darin überein, dass Vertreter INDEPAs gemeinsam mit Spezialisten von Nichtregierungsorganisationen eine „Technische Hilfsgruppe“ („*Equipo Técnico de Apoyo*“) bilden sollten und die *Defensoría del Pueblo* weiterhin Beobachterin des Prozesses sein solle. Zudem wurde die Einrichtung einer Kommission aus Beobachtern wie dem UN-Sonderberichterstatter, Experten der ILO sowie der CNDDHH beschlossen (vgl. Comisión Agraria 10/01/2010). Am 13. Januar veröffentlichte die Agrarkommission den auf



dem Treffen beschlossenen Zeitplan der sogenannten „zweiten Phase“ der *Consulta Forestal*<sup>29</sup> (vgl. Comisión Agraria 13/01/2011).

AIDSESEP, CONACAMI und FEMUCARINAP (*Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú*/ Nationaler Verband der bäuerlichen, handwerklich arbeitenden, indigenen, nativen und angestellten Frauen Perus), die nicht an der Planung beteiligt waren, aber auch CCP und CNA, gaben am 23. Januar eine gemeinsame Stellungnahme heraus, in der sie forderten, dass das Konsultations- und das Forstgesetz an die neue Regierung übergehen sollen. Zudem machten sie schon im Titel deutlich, dass sie das Forstgesetz als Werk der „Großgrundbesitzer der Holzplantagen“ betrachteten. Sie beschuldigten die als korrupt bezeichnete Regierung, den Konsultationsprozess gewaltsam voranzutreiben, um einerseits vor den Wahlen im April ein neues Forstgesetz präsentieren zu können und andererseits einen inakzeptablen Präzedenzfall der *Consulta Previa* zu schaffen. Die von der Agrarkommission angesetzten regionalen Sitzungen berücksichtigten nicht die traditionellen Strukturen der indigenen Völker und Gemeinschaft, seien zu kurz und behandelten nur einzelne Artikel des Gesetzes. Zudem bestehe keinerlei Garantie, dass die Beiträge tatsächlich in den Gesetzestext eingehen würden. Sie wiederholten die von Beginn an vorgebrachten Forderungen AIDSESEPs nach einer Konsolidierung der indigenen Territorien und der Erlassung des Rahmengesetzes vom 19. Mai 2010. Außerdem solle in Anbetracht der Tatsache, dass Peru am drittstärksten vom Klimawandel betroffene Land der Erde sei, eine Aussetzung der Vergabe von Bergbau- und Biokraftstoffkonzession zugunsten einer Wiederherstellung der Ökosysteme der Waldgebiete gerade auch in Küstennähe stattfinden. Abschließend riefen sie alle Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen auf, klare Positionen zu Konsultations- und Forstgesetz zu formulieren (vgl. AIDSESEP et al. 23/01/2011). Die Arbeitsgruppe für indigene Völker der CNDDHH, die als Beobachter an dem Prozess teilnehmen sollte, zog als Reaktion auf die Stellungnahme der indigenen Verbände ihre Teilnahme zurück. Sie erklärte, dass weiterhin keine einer *Consulta Previa* angemessenen Bedingungen herrschen würden. An dem kritisierten rein informativen Charakter der regionalen Treffen der ersten Phase sei durch die Verfahrensweise der zweiten Phase nichts geändert worden und die Legitimität des Prozesses sei durch die Ablehnung seitens eines Großteils der indigenen Organisationen nicht gegeben (vgl. CNDDHH 04/02/2011).

---

<sup>29</sup> Die „Zweite Phase“ der *Consulta Forestal* der Agrarkommission: 1) 31. Januar und 1. Februar in Ayacucho/ Apurímac, Junín, Huancavelica; 2) 4. und 5. Februar in Chiclayo/ Tumbes, Piura, San Martín, Cajamarca, Ancash; 3) 8. Februar in Puerto Maldonado/ Madre de Dios (zweiter Tag abgesagt); 4) 11. und 12. Februar in Cusco/ Puno; 5) 16. und 17. in Iquitos/ Loreto; 6) 2. und 3. März in Bagua/ Amazonas; 7) 26. und 27. März (vorher 23. - 24. Februar) Atalaya/ Ucayali; 8) 12. bis 14. Mai (vorher 9. – 11. März) Abschlusstreffen Lima.

Die regionalen Treffen der „zweiten Phase“ des Konsultationsprozesses wurden begleitet von den Protesten AIDSEPs, seiner Regionalverbände und einiger weiterer unabhängiger indigener Organisationen, die sich AIDSESEP anschlossen. In der Hauptstadt des südlichen Amazonasgebietes Perus Puerto Maldonado musste der zweite Tag der Versammlung abgesagt werden, da indigene Vertreter und Forstnutzer dort ihre Kritik äußerten und das Treffen verließen (vgl. AIDSESEP 10/02/2011). Der Prozess wurde jedoch trotz der Proteste unverändert fortgesetzt, wie auch die Vergabe von Konzessionen innerhalb des Amazonasgebietes weiterhin stattfand. Nachdem bekannt wurde, dass die Regierung am 18. und am 21. Januar durch zwei Dringlichkeitserlasse (*Decretos de Urgencia* 001-2011 und 002-2011) die Verabschiedung von 33 Investitionsprojekten und deren Studien zu Umweltauswirkungen (*Estudios de Impacto Ambiental*) priorisiert hatte, erreichte die Kritik einen neuen Höhepunkt. Die *Defensoría del Pueblo* befand, dass die beiden Dekrete die Studien zur Umweltbelastung der Projekte zu einer reinen Formalität degradierten und beantrage ihre Revision durch den Kongress (vgl. Defensoría del Pueblo 02/02/2011). AIDSESEP, CONACAMI, aber auch andere indigene Organisationen und die Gewerkschaften organisierten für den 9. Februar einen Protestmarsch in Lima (vgl. Servindi 08/02/2011). CONAP nahm, ohne sich zu den Vorfällen zu äußern, weiterhin an dem Konsultationsprozess teil. Einige Basisorganisationen AIDSEPs begannen daraufhin die Glaubwürdigkeit CONAPs in Frage zu stellen und seinen Ausschluss zu fordern (vgl. AIDSESEP 17/02/2010). CONAP rechtfertigte sich am 18. Februar damit, dass mit der Teilnahme an dem Prozess der *Consulta Forestal* den Wünschen seiner Basis entsprochen worden wäre, einen Raum für ihre Beiträge zu schaffen. Der Schutz der Wälder und ihre nachhaltige Bewirtschaftung seien zentral für deren Lebensstil und daher sei es wichtig, verantwortungsbewusst an deren Gestaltung mitzuwirken. Außerdem habe sich die Agrarkommission, wie klar aus den Protokollen hervorgehe, einerseits verpflichtet, die *Consulta Previa* im Sinne des Abkommens 169 der ILO und der Urteile des Verfassungsgerichts durchzuführen und andererseits hätten auch Unterorganisationen AIDSEPs an den Treffen teilgenommen. Abschließend rief CONAP dazu auf, die auch unter den indigenen Völkern verschiedenen Sichtweisen von Politik und Entwicklung zu respektieren und formulierte den Wunsch nach der Verabschiedung des Konsultationsgesetzes, damit bisherige „Schwierigkeiten“ innerhalb des Prozesses überwunden werden könnten (vgl. CONAP 18/02/2010). Trotz eines Beschwichtigungsversuchs der *Defensoría del Pueblo* spitzte sich die Situation weiter zu (vgl. Defensoría del Pueblo 21/02/2011). AIDSESEP berief am 22. Februar seinen „Ersten erweiterten Koordinationsrat“ (*Primer Consejo de Coordinación ampliado*) ein, um sich innerhalb des Verbandes auf prioritäre Forderungen zu einigen. Der Rat erklärte, dass sich die

amazonischen Völker zur Verteidigung ihrer Territorien und Wälder in Protestbereitschaft befänden. Die Regierung habe mit dem Erlass der Dekrete 001 und 002 einen weiteren Versuch unternommen, die Wälder der indigenen Völker zu privatisieren und sie, die Dekrete, müssten zurückgenommen werden. Zudem solle die neue Regierung eine unverfälschte *Consulta Previa* durchführen (vgl. AIDSESEP 22/02/2011).

Nach Beendigung der regionalen Treffen fanden Anfang März (05. - 07.03.2011), kurz vor dem ursprünglich geplanten nationalen Abschluss in Lima (9. - 11.03.2011), Gespräche zwischen der Agrarkommission und AIDSESEP, CONAP, CCP, CNA und FEMUCARINAP sowie den Regionalorganisationen ARPI-SC-AIDSESEP und ORAU-AIDSESEP statt. Dort einigten sich die Anwesenden darauf, das Abschlusstreffen auf die erste Maiwoche zu verschieben, um den indigenen Organisationen mehr Zeit für die interne Evaluierung zu geben. Außerdem wurde beschlossen, dass die klar als Informationsveranstaltungen zu bezeichnenden regionalen Treffen in Puerto Maldonado zu wiederholen und in Atalaya<sup>30</sup> neu anzusetzen seien (vgl. Comisión Agraria 07/03/2011). Laut einer am 9. März durch die Agrarkommission veröffentlichten Erklärung bestätigten die indigenen Vertreter zudem ihre Anerkennung des bisherigen Prozesses (vgl. Comisión Agraria 09/03/2011). AIDSESEP protestierte daraufhin öffentlich, dass das Protokoll und die Unterschriften auf dem von der Kommission herausgegeben Dokument gefälscht seien. AIDSESEP habe den bisherigen Prozess nicht als „Konsultation“, sondern, wie die Regionalorganisation aus Ucayali (ORAU) in den Gesprächen betont habe, lediglich als „informative Workshops“ anerkannt. AIDSESEP habe gewünscht, dass die auf diesen Treffen eingebrachten Beiträge berücksichtigt werden, aber sie könnten nicht als Teil einer *Consulta Previa* gelten. Diese rein informativen Veranstaltungen dürften nicht als Präzedenzfälle für spätere Konsultationen genutzt oder als vermeintliche Rechtfertigung der Überflüssigkeit des Konsultationsgesetzes angeführt werden. AIDSESEP habe sich ebensowenig von dem Prozess „selbst ausgeschlossen“ („*autoexcluido*“), wie die Agrarkommission behaupte, sondern habe „Im Gegenteil aktiv teilgenommen, aber nicht, um sich solchen Intrigen zu unterwerfen“ („*Al contrario, participamos activamente, pero no para someternos a maniobras*“) (vgl. AIDSESEP 09/03/2011). Die Agrarkommission reagierte darauf mit einer Presseerklärung, in der die Übereinkünfte noch einmal wiederholt und die Einbringung von AIDSESEP und FEMUCARINAP in den Prozess begrüßt wurden. Die Kommission betonte, dass die jetzt herausgegebenen zwei Dokumente als die einzigen offiziell von der Kommission herausgegeben Schreiben über das Treffen betrachtet werden müssten und das Dokument,

---

<sup>30</sup> Das regionale Treffen in Atalaya/ Ucayali vom 23. und 24. Februar musste aufgrund von Wetterbedingungen abgesagt werden.

„welches bei den indigenen Organisationen Ärger und Unbehagen hervorgerufen haben“ („*que puede haber causado incomodidad y malestar a las organizaciones indígenas*“) könne, sei inoffiziell gewesen (vgl. Comisión Agraria 10/03/2010). Auf einem angesichts des Vorfalls anberaumten Notfalltreffen zwischen Agrarkommission und AIDSESEP kam man darin überein, dass es eine öffentliche Entschuldigung der Agrarkommission geben müsse, damit AIDSESEP im Gegenzug keine rechtlichen Schritte einleite. Im Laufe des Monats März wiederholte AIDSESEP mehrmals erfolglos die Forderung nach einer Entschuldigung für die Fälschung der Unterschriften (vgl. AIDSESEP 18/03/2011).

Anfang April gab es mehrere Besprechungen zwischen den indigenen Organisationen und der Agrarkommission, um Verfahren für das nationale Treffen abzustimmen. AIDSESEP informierte darüber, dass der Verband zwar an den regionalen „Informationstreffen“ teilgenommen hätte, die institutionelle Position AIDSESEPs aber sei es, dass erst das Konsultationsgesetz verabschiedet werden müsse, bevor in Lima ein interkultureller Dialog stattfinden könne (vgl. AIDSESEP 04/04/2011). Zudem entspreche die bisherige Verfahrensweise des nationalen Treffens einer „vom Staat geleiteten Sitzung um die Verabschiedung des Forstgesetzes zu erreichen“ („*al parecer todo apunta a reglamentar una reunión dirigida por el Estado para lograr la promulgación del Proyecto de Ley 4141*“) und keinem Dialog zwischen gleichberechtigten Partnern. Außerdem lehnte AIDSESEP die Leitung des Treffens durch INDEPA ab, das sie „als nicht mehr als ein Anhängsel der politischen Entscheidungen dieser antiindigenen Regierung“ („*que no es más que un apéndice de las decisiones políticas de este Gobierno anti indígena*“) bezeichneten. Weiterhin müssten wie vereinbart zumindest die bisher auf den regionalen Treffen gemachten Beiträge und Protokolle der Sitzungen gesammelt, systematisiert und zugänglich gemacht werden (vgl. AIDSESEP 06/04/2011). Am 11. April, dem Tag nach den Präsidentschaftswahlen, übermittelte AIDSESEP ein weiteres Schreiben an die Agrarkommission. Dort drückte der Verband seine Befürchtung aus, dass der bereits fertige Gesetzesentwurf auf der Agenda des Plenums stehe und er keine Garantie gebe, dass die Beiträge der regionalen und nationalen Treffen aufgenommen würden. Er forderte die Agrarkommission auf, den Entwurf aus dem Plenum zu nehmen, denn nach dem nationalen Treffen sei auf dessen Grundlage ein neuer Text zu erarbeiten. Außerdem sollte der interkulturelle Dialog in Lima durch eine Koordinationskommission geleitet werden, die zu gleichen Teilen aus indigenen und Regierungsvertretern bestehe. Der Wunsch, das Gesetz noch unter dieser Regierung zu verabschieden, setze den gesamten Prozess unter Druck und stelle seine Legitimität in Frage. Diese sei schon durch die nach wie vor ausstehende Entschuldigung bezüglich der gefälschten Unterschriften zweifelhaft. Daher sei noch einmal die Notwendigkeit zu betonen, das Gesetz

durch den nächsten Kongress debattieren und verabschieden zu lassen (vgl. AIDSESEP 11/04/2011). Die Agrarkommission stimmte, ohne auf die Einwände AIDSESEPs einzugehen, am 13. April die sowohl das Verfahren als auch den Ablauf des nationalen Treffens mit CONAP, CNA, FEMUCARINAP sowie unter der Beteiligung INDEPAs und der *Defensoría del Pueblo* ab. Als Organisationsform wurde erneut die Einrichtung von Arbeitsgruppen gewählt, die anschließend ihre Beiträge im Plenum vorstellen sollten und in deren Anschluss über die Änderungen der einzelnen Artikel des Gesetzes abgestimmt werde. Die Kommission und die Verbände einigten sich darauf, dass die indigene Teilnehmerschaft sich aus je 15 Abgesandten von CNA und CCP, 10 Vertretern FEMUCARINAPs (mit der Möglichkeit auf weitere 5) sowie je 40 Repräsentanten CONAPs und AIDSESEPs plus 13 Plätzen für unabhängige indigene Organisationen zusammensetzen solle (vgl. Comisión Agraria 13/04/2011a und b). Die nationale Vertretung AIDSESEPs traf sich am 28. April mit ihren regionalen Basisorganisationen, um ihre Position bezüglich des Prozesses abzustimmen. Sie kamen darin überein, dass sie am nationalen Treffen in Lima teilnehmen würden, hielten aber weiterhin daran fest, das Forstgesetz dürfe erst von der nächsten Regierung verabschiedet werden (vgl. AIDSESEP 29/04/2011).

Vom 12. bis zum 14. Mai fand in Lima das nationale Treffen zur *Consulta Forestal* statt. Kurz zuvor war der Entwurf der Agrarkommission auf der Agenda des Kongresses durch den Antrag auf die Zurücksetzung (*Exoneración*) der Entwürfe der beiden anderen beteiligten Kommissionen (Dezentralisierung und Ökonomie) priorisiert worden (vgl. Junta de Portavoces 05/05/2011). Die am 06. Mai von der *Defensoría del Pueblo* zum dritten Mal wiederholte Aufforderung, die Debatte und Verabschiedung des Konsultationsgesetzes vorzuziehen, blieb ebenso wie die seit über neun Monaten vorgebrachten diesbezüglichen Forderungen der indigenen Organisationen, der CPAAAAE und des Präsidenten der Agrarkommission, unkommentiert (vgl. Defensoría del Pueblo 06/05/2011). Laut Protokoll des Treffens in Lima konnten sich die Vertreter der Agrarkommission mit CONAP, AIDSESEP, CCP, CNA und FEMUCARINAP auf 42 der Artikel des Gesetzesentwurfes einigen, 90 Artikel blieben ohne Einwände und die Debatte von 24 Artikeln war weiterhin offen. Die noch nicht beratenen Artikel gingen zur Diskussion an die „Kommission für Koordination und Entwicklung“ (*Comisión de Coordinación y Desarrollo*) über, die aus Vertretern von CNA, CCP, CONAP, AIDSESEP und FEMUCARINAP gebildet wurde (vgl. Comisión Agraria 14/05/2011). Während die *Defensoría del Pueblo* am 17. Mai eine Erklärung herausgab, in der die Fortschritte im Dialog und bei der Suche nach Konsens auf dem nationalen Treffen begrüßt wurden (vgl. Defensoría del Pueblo 17/05/2011), war die Stellungnahme die AIDSESEP, CNA, CONACAMI und mehrere regionale Organisationen im Anschluss an das

Treffen veröffentlichten, wesentlich skeptischer. Dort betonten sie, dass sie weiterhin „alarmiert gegenüber der angeblich durchgeführten Konsultation“ seien und drückten ihr Misstrauen gegenüber der Agrarkommission aus. Diese habe zwar auf dem nationalen Treffen versichert, die Beiträge der indigenen Organisationen aufzunehmen und den bisherigen Gesetzesentwurf durch einen neuen Text zu ersetzen, jedoch befinde sich die Version vom Dezember 2010 weiterhin unverändert auf der Agenda des Plenums. Kritisch und besorgt seien die unterzeichneten Organisationen, da weiterhin die Frage der Landtitel ungeklärt sei und so Überschneidungen mit Konzessionen nicht ausgeschlossen würden. Zudem fördere der Gesetzestext von Dezember die Vergabe von riesigen Gebieten zur Holzwirtschaft, dem Anbau von Biokraftstoffen und Agrarprodukten und bedrohe die Stämme in freiwilliger Isolation (vgl. AIDSESEP et al. 18/05/2011).

Der Interkulturelle Dialog (*Diálogo Intercultural*) über die ausstehenden Artikel wurde jedoch fortgesetzt und Ende Mai fand ein dreitägiges Treffen zwischen der Agrarkommission sowie CONAP, CNA, CCP und FEMUCARINAP statt. Daran anschließend wurde auf einem Abschlusstreffen am 8. Juni ein neuer Text des Forstgesetzes beschlossen, der den Entwurf der Agrarkommission vom 15. Dezember ersetzte (*Texto sustitutorio consensuado con los representantes de los pueblos indígenas sobre el dictamen del proyecto de ley 4141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Comisión Agraria 08/06/2011*). In einem Brief an den Präsidenten und die Abgeordneten des Kongresses drückten die indigenen Organisationen CONAP, CCP, CNA und FEMUCARINAP ihr Einverständnis mit dieser Vorlage aus und erklärten den Prozess in gegenseitigem „Guten Glauben“ für beendet. Sie forderten aber, dass die „erreichten Übereinkommen in unbeschränkter Weise respektiert werden“ („*respete de manera irrestricta los acuerdos alcanzados durante el proceso de Consulta Previa*“) und ersuchten außerdem um die umgehende Priorisierung der Verabschiedung des Konsultationsgesetzes (vgl. CONAP et al. 08/06/2011a und b).

AIDSESEP nahm an diesen Gesprächen nicht teil. Wie der Verband betonte, hatten sich seine Basisorganisationen gegen eine Teilnahme ausgesprochen. In einem Brief an die Agrarkommission und in einer öffentlichen Stellungnahme reagierte AIDSESEP auf eine Pressemitteilung der Agrarkommission vom 27. Mai, in der AIDSESEP in der Liste der nationalen Organisationen aufgeführt worden war, die sich mit dem Dialog und dessen Ergebnissen einverstanden erklärt hätten. AIDSESEP bestand gegenüber der Agrarkommission darauf, dass sein Name nicht benutzt werden dürfe und wiederholte, seine Position sei, das Forstgesetz solle im nächsten Kongress debattiert werden. Zudem erklärte AIDSESEP, dass sich der nationale Dialog von 200 andinen, amazonischen und küstenbewohnenden Führern des Landes nicht auf den Willen von vier Führern nationaler Organisationen und ihrer

technischen Berater reduzieren lasse, besonders nicht, wenn diese nicht die ausdrückliche Legitimation durch ihre Basis hätten<sup>xxiv</sup> (vgl. AIDSESEP 30/05/2011 und 13/06/2011).

Am 15. Juni 2011, in der vorletzten Plenarsitzung der Legislaturperiode, verabschiedete der Kongress das neue Forst- und Wildgesetz mit 61 Stimmen, 23 Gegenstimmen und einer Enthaltung (vgl. Congreso de la República 15/06/2011: 27). Zuvor war der Antrag einiger Abgeordneter der Nationalisten, dass vor der Debatte des Forstgesetzes erst das Konsultationsgesetz verabschiedet werden müsse, gescheitert (vgl. ebd.). Der Entwurf wurde an die Exekutive übermittelt und von Präsident García und dem Ministerrat angenommen. Mit der Bitte, das Gesetz im Eilverfahren zu behandeln ging es am 22. Juni zurück an den Kongress (vgl. PCM 22/06/2011). Das neue Forstgesetz (*Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*) trat einen Monat später mit seiner Veröffentlichung am 22. Juli 2011, eine Woche vor dem Ende der Amtszeit der Regierung García, in Kraft (vgl. República del Perú 22/07/2011). Ron Kirk, der US-Handelsvertreter, begrüßte das neue Gesetz als „*milestone in Peru's implementation of its PTPA* [Peru Trade Promotion Agreement – Anm. d. Verf.] *environmental commitments.*“ Er lobte außerdem: „*Passage of this law is the result of significant work and extensive consultations with Peru's indigenous and local communities.*“ (vgl. Kirk 16/06/2011). Die Agentur für interkulturelle Kommunikation *Servindi* stellte in ihrer Analyse heraus, dass das Gesetz die Mehrheit der Beiträge und Übereinkommen der indigenen Organisationen aufnehme. Hervorzuheben sei hier, dass die neue Forstbehörde (*Servicio Forestal y de Fauna/SERFOR*) einen Führungsrat habe, von dessen zwölf Mitgliedern vier Vertreter indigener Gemeinschaften seien. Zudem seien der Anbau von Biokraftstoffen und die Industrie zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte als Forstplantagen ausgeschlossen worden (Art. 11) und gleiches gelte für den Nutzungswechsel von großen Forst- und Schutzgebieten (Art 37). Artikel 36 halte außerdem fest, dass nur die Gemeinschaften das exklusive Nutzungs- und Verwertungsrecht für die Ressourcen der Wälder innerhalb ihrer Landtitel oder Nutzungsbereiche haben (vgl. Servindi 16/06/2011).

Die Nachzeichnung des Konsultationsprozesses zum Forstgesetz verdeutlicht, dass der besondere Verlauf dieses Prozesses durch die schrittweisen Zugeständnisse der Regierung an die indigenen Verbände zu erklären ist. Deutlich wird hier auch, dass dies erst durch die Unterstützung der *Defensoría del Pueblo* und den Rückhalt einiger Nichtregierungsorganisationen ermöglicht wurde. Zunächst sorgte der durch das Agrarministerium in den Kongress eingebrachte Gesetzesentwurf für die Kritik AIDESEPs und mehrerer nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen. Mit der Unterstützung der *Defensoría del*

*Pueblo* und durch die gemeinsamen Bemühungen CONAPs und AIDESEPs konnte durchgesetzt werden, dass die Agrarkommission eine *Consulta Previa* begann. Die von AIDESEP eingebrachten Vorbedingungen, zunächst das Konsultationsgesetz zu verabschieden und für den Abschluss der Landtitelvergabe im Amazonasgebiet zu sorgen, wurden nicht erfüllt. Der später als die erste Phase der Konsultation bezeichnete Vorgang stellte die Minimalversion einer *Consulta Previa* dar, die von der Agrarkommission auch gegen den Willen CONAPs durchgesetzt wurde. Sie bestand aus vier je zweitägigen regionalen Anhörungen in vier Amazonasstädten und sollte unmittelbar im Anschluss von einem drei Tage umfassenden Treffen in Lima abgeschlossen werden. Dies fand innerhalb von 16 Tagen statt. AIDESEP und CONAP hatten ausdrücklich mehr Zeit gefordert, um ihre Basisorganisationen zu informieren. Erst nachdem die *Defensoría del Pueblo* offiziell ihre Kritik an dem Vorgehen der Agrarkommission äußerte und sogar ihre weitere Teilnahme verweigerte, erklärte sich der Präsident der Agrarkommission auf dem nationalen Treffen bereit, den Prozess zu verlängern. Trotzdem wurde durch die Kommission ein neuer Entwurf des Forstgesetzes auf die Agenda des Plenums gesetzt, was zu einem regelrechten Proteststurm führte. Erst daraufhin wurde eine zweite Phase der Konsultation begonnen. Auf vielfache Aufforderung wurden die beiden andinen Verbände CCP und CNA in die Konsultation einbezogen und diesmal wurden sieben regionale Versammlungen angesetzt, die im Amazonasgebiet, der Küste und den Anden stattfanden. Die Verfahrensweise wurde jedoch nicht verändert und die Veranstaltungen wurden erneut für lediglich zwei Tage angesetzt. Trotz der genannten Zugeständnisse konnte AIDESEP sich nicht mit diesem Kompromiss einverstanden erklären. Der Verband bestand weiterhin auf die Verabschiedung des Konsultationsgesetzes und forderte, dass die Konsultation an die nächste Regierung übergehen solle. Die Agrarkommission versuchte, dem Verband weiter entgegen zu kommen und erweiterte den für die Konsultation angesetzten Zeitraum. AIDESEP blieb kritisch und wurde in seiner ablehnenden Haltung dadurch bestärkt, dass die Regierung García ihre Politik fortsetzte und durch die Verabschiedung von Dringlichkeitsdekreten die Abwicklung von Investitionsprojekte beschleunigte. Die Agrarkommission löste daraufhin einen Skandal aus, indem sie ein Dokument veröffentlichte, auf dem auch Vertreter AIDESEPs angeblich die Anerkennung des bisherigen Prozesses unterschrieben hatten. AIDESEP erklärte daraufhin, dass eine Konsultation nur noch unter einer neuen Regierung möglich sei. CONAP, CCP und CNA arbeiteten jedoch mit der Agrarkommission zusammen und erklärten die *Consulta Forestal* Anfang Juni öffentlich für erfolgreich beendet. Das Forstgesetz, das kurz vor dem Ende der Amtszeit Garcías erlassen wurde, wird allgemein positiv beurteilt. Es nimmt viele Anregungen der indigenen Verbände, auch AIDESEPs, auf. Die Weigerung AIDESEPs, das



neue Gesetz anzuerkennen, ist weniger als Kritik an dem Ergebnis des Prozesses zu verstehen, sondern war hauptsächlich der Unzufriedenheit über den Verlauf der Konsultation sowie über das Verhalten der Agrarkommission geschuldet. Über alldem steht der fehlende politische Wille der Regierung García, das Konsultationsgesetz zu erlassen.

## 6 Resümee und Ausblick

Wie deutlich wurde, ist das Recht der indigenen Völker auf *Consulta Previa* bereits seit 1995 für Peru rechtsbindend, wurde aber trotz faktischer Gültigkeit bis zum Amtsantritt Garcías weder umgesetzt, noch war es Teil des nationalen politischen Diskurses.

Die Untersuchungen in dieser Arbeit folgten zwei Leitfragen. Zum einen sollte der Frage nachgegangen werden, wie das Konsultationsrecht der indigenen Völker nach Jahren, in denen es nicht beachtet wurde, unter der Regierung García schließlich ein Teil der politischen Agenda werden konnte. Zum anderen sollte erklärt werden, warum während der Amtszeit Garcías ein Konsultationsgesetz erarbeitet wurde, das im Mai 2010 eine Mehrheit im Kongress und von allen nationalen indigenen Verbänden Unterstützung finden konnte, dann aber nicht erlassen wurde.

Der ersten Frage, wie die *Consulta Previa* gerade während der Amtszeit Garcías auf die politische Agenda gelangen konnte, wurde durch die Nachzeichnung der Phase des offenen Konfliktes zwischen der Regierung und den indigenen Amazonasverbänden nachgegangen. Die anfangs formulierte These dazu lautete, dass die polarisierende Haltung des Präsidenten in der Öffentlichkeit ein Problembewusstsein schuf, das entgegen seiner eigentlichen Absichten zu einer Solidarisierung mit den indigenen Völkern führte, durch die auch das Konsultationsrecht Teil der politischen Agenda werden konnte. Dazu wurde argumentiert, dass García durch die polemische Vorstellung seines Entwicklungsmodells eine öffentliche Aufmerksamkeit für die enge Verbindung der Themen Wald, Waldschutz und die Situation der indigenen Bevölkerung im Amazonasgebiet schuf. Deutlich zeigte García, dass der Regenwald für ihn lediglich als rohstoffreiches Hinterland von Bedeutung war. Die dort ansässigen indigenen Völker stellte er als rückständige, entwicklungsfeindliche Minderheit dar. Die beginnende Mobilisierung der indigenen Amazonasbevölkerung, die den Ressourcenabbau in den Wäldern bereits als unmittelbare Bedrohung ihrer Lebens- und Identitätsgrundlage erlebte, verstärkte sich daraufhin. Die indigene Protestbewegung präsentierte sich als Gegenentwurf zu Garcías Entwicklungsmodell. Sie stellte sich als „Wächter der Wälder“ dar und betonte deren große Bedeutung nicht nur für Peru, sondern für die Menschheit. Die indigenen Verbände konnten so Anschluss an weitere

zivilgesellschaftliche Gruppen, in erster Linie Umweltschutz- und Menschenrechtsorganisationen finden.

Zentrales Anliegen der Bewegung war die Rücknahme von mehreren, durch die Regierung per Dekret erlassenen Gesetzen, die eine Änderung der Forstgesetzgebung beinhalteten und Investitionen in Agrar- und Bergbauprojekte im Amazonasgebiet fördern sollten. Die indigenen Verbände argumentierten, dass diese Erlasse ihr Konsultationsrecht verletzen und daher gegen die peruanische Verfassung verstießen. Die Mobilisierung zog zwei große nationale Streiks nach sich, die mit Blockaden bisher ungekannten Ausmaßes von Wasser- und Landwegen, Flughäfen und Ölförderstationen einhergingen. Die Regierung reagierte beide Male mit der Verhängung des Ausnahmezustandes in den betroffenen Amazonasregionen. Im Jahr 2008 konnte eine Eskalation des Konfliktes dadurch verhindert werden, dass der Kongress gegen den Willen des Präsidenten den Forderungen der indigenen Demonstranten entgegenkam. Als den gemachten Versprechungen nicht nachgekommen wurde, begann eine zweite Blockade. Diesmal war es der Premierminister, der versuchte einen Kompromiss zu finden, was jedoch ohne Erfolg blieb, da sich die Fronten verhärtet hatten. Die Regierung veranlasste schließlich die Räumung einer seit zweieinhalb Monaten blockierten Zufahrtsstraße nahe Bagua. Dabei starben 34 Menschen. Die Situation wurde durch den Präsidenten und das Innenministerium weiter zugespitzt. Im Versuch, ihr Vorgehen zu rechtfertigen, bezeichneten sie die Demonstranten als Terroristen, Polizistenmörder und kommunistische Verschwörer. Die Öffentlichkeit zeigte darauf das Gegenteil der erwünschten Reaktion. In Lima und auch anderen Städten kam es zu Solidaritätskundgebungen und Protestmärschen, an denen indigene Organisationen aus dem Amazonasgebiet und der Andenregion, Gewerkschaften, Studenten und viele andere Gruppen teilnahmen. Sie forderten die Aufklärung der Ereignisse in Bagua und die Benennung von Verantwortlichen. Der Premierminister übernahm daraufhin die politische Verantwortung. Im Bemühen, den Anliegen der indigenen Bevölkerung entgegenzukommen und seinen guten Willen zu zeigen, richtete er eine nationale Arbeitsgruppe ein, die jene Themen aufnahm, welche in den Forderungen der Protestierenden eine zentrale Rolle spielten. So wurde die Ausarbeitung eines Konsultationsgesetzes und damit die Implementierung der *Consulta Previa* Teil der politischen Agenda. Wichtig war hierfür die persönliche Initiative des Premierministers, der sich mit der Unterstützung der *Defensoría del Pueblo* und des UN-Sonderberichterstatter auch gegen den Willen des Präsidenten und anderer Regierungsmitglieder für einen Dialog einsetzte. Erst daraufhin gestand der Präsident in der Öffentlichkeit ein unangebrachtes Verhalten der Regierung in Bezug auf die Vorfälle in Bagua ein und erklärte, dass es ein

Fehler gewesen sei, keine Konsultation zu der neuen Forstgesetzgebung durchgeführt zu haben.

Die zweite Fragestellung bezog sich auf den Prozess der Aushandlung eines nationalen Gesetzes zur *Consulta Previa*. Dieser Prozess begann mit der Arbeit der Nationalen Koordinationsgruppe und knapp ein Jahr später konnte der Kongress ein Konsultationsgesetz verabschieden, das die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten, aller nationalen indigenen Verbände, der *Defensoría del Pueblo* und der ILO fand. Wie konnte ein solcher Gesetzesvorschlag erst erarbeitet werden und warum wurde er dann nicht erlassen? Die These hierzu lautete, dass der Präsidenten seine konfrontative Haltung auch nach dem offiziell erklärten Dialogbeginn nicht änderte und jede Annäherung an die Forderungen der indigenen Organisationen erst durch den Druck entstand, den verschiedene Akteure auf die Regierung ausübten. Dazu wurden die Bemühungen zur Implementierung des Konsultationsrechts untersucht, die sich einmal in der Erstellung eines Konsultationsgesetzes und später in der Anwendung des Konsultationsrechts zur Forstgesetzgebung zeigten. Dabei war insbesondere auf die Einflussnahme der verschiedenen Akteure auf die Implementierung der *Consulta Previa* zu achten. Wie in der Nachzeichnung der Prozesse zur Erarbeitung des Konsultationsgesetzes und der *Consulta Forestal* gezeigt werden konnte, handelte es bei diesen Akteuren zu einem großen Teil um Organisationen, die sich bereits während oder unmittelbar nach den Protesten kritisch gegenüber der Regierung und solidarisch mit den indigenen Verbänden gezeigt hatten.

Erstens handelte es sich dabei um die *Defensoría del Pueblo*, die in eigener Initiative ein Rahmengesetz des Konsultationsrechts erstellte, das grundsätzliche Richtlinien für den Inhalt aller weiteren Gesetzesentwürfe zur *Consulta Previa* setzte. Sie war bereits während des Konfliktes als Vermittlerin tätig und stellte die einzige staatliche Institution dar, die das Vertrauen der indigenen Verbände besaß. In nahezu allen Treffen der Nationalen Koordinationsgruppe und der *Consulta Forestal* nahm sie eine Beobachterposition ein und erfüllte damit für die indigenen Vertreter und die Regierung eine wichtige Rolle.

Zweitens war die Opposition, die aus den Mitgliedern der *Unión por el Perú* und ihrer Verbündeten bestand von großer Bedeutung. Innerhalb der Kommissionen bildeten sie einen Gegenpol zu den Vertretern der Regierungspartei, die mit den Christdemokraten und zum Teil mit dem Fujimori-Block übereinstimmten. Beide Kommissionen nahmen wesentliche Übereinkünfte der Mesa 3 in ihre Gesetzesentwürfe auf. Der Vorschlag der von einem APRA-Mitglied geführten Kommission für Verfassungsfragen blieb jedoch sehr viel allgemeiner gehalten als der Gesetzestext, den die CPAAAAE in den Kongress einbrachte. Streitpunkt war vor allem, ob explizit ausgeschlossen werden müsse, dass das Recht auf *Consulta Previa* ein

Recht auf Veto beinhalte. In den Texten beider Kommissionen wurde dies ausdrücklich ausgeschlossen. In dem Vorschlag der CPA AAAE, deren Vorsitzende eine Vertreterin der *Unión por el Perú* war, wurde dies jedoch durch einen Artikel über die Verpflichtung des Staates, in drei besonderen Fällen die vorherige Zustimmung der betroffenen Völker einzuholen, eingeschränkt. Im Kongress konnte ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Parteien dadurch gefunden werden, dass ein Vetorecht nicht explizit ausgeschlossen wurde.

Drittens war die Zivilgesellschaft für die Implementierungsbemühungen entscheidend. Die Solidarität in der peruanischen Öffentlichkeit konnte zunächst dazu beitragen, dass die *Consulta Previa* Thema der Politik wurde. Nachdem zwischen der Regierung und den indigenen Verbänden offiziell ein Dialog begonnen hatte, nahm die öffentliche Aufmerksamkeit allerdings wieder ab. Grund dafür war zum einen, dass der Aushandlungsprozess des Konsultationsrechts innerhalb der Nationalen Koordinationsgruppe und später innerhalb der Kongresskommissionen stattfand, wodurch die öffentliche Sichtbarkeit der Konflikte bereits stark eingeschränkt war. Zum anderen erforderte die Diskussion um die Ausgestaltungen des Gesetzestextes ein bestimmtes Maß an Fachwissen und konnte daher nicht auf breiter Basis nachvollzogen werden. Die Beachtung des Themas nahm erst wieder zu, als die beteiligten indigenen Verbände und Nichtregierungsorganisationen öffentlich die Annahme des Konsultationsgesetzes begrüßten und später ihren Unmut gegen den Einspruch der Regierung äußerten. Die Forderungen nach der Erlassung des Gesetzestextes, den der Kongress am 19. Mai 2010 verabschiedet hatte, kamen auch im Laufe der Konsultation zur Forstgesetzgebung wieder auf sowie ein weiteres Mal im Vorfeld der Wahlen 2011. An der Erarbeitung des Konsultationsgesetzes wie auch der Kritik an der Stellungnahme der Regierung waren hauptsächlich Nichtregierungsorganisationen beteiligt, die sich schon vor den Protesten mit dem Schutz indigener Rechte beschäftigt hatten. Während der Blockaden hatten sie die Einwände der indigenen Organisationen an den Dekreten der Regierung unter anderem durch rechtliche Gutachten, aber auch durch das Verfassen von öffentlichen Stellungnahmen und die aktive Teilnahme an Demonstrationen unterstützt. Insbesondere handelte es sich dabei um Mitglieder des peruanischen Koordinationskomitees für Menschenrechte, aber auch um internationale Organisationen. In der Revision der Forstgesetzgebung spielten Nichtregierungsorganisationen ebenfalls eine große Rolle. Der Prozess vollzog sich nahezu unbeachtet von einer fachfremden Öffentlichkeit im Rahmen einer Expertendiskussion. Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltbereich und dem Bereich des Menschenrechtsschutzes setzten sich so nachdrücklich für eine Konsultation zur Forstgesetzgebung ein, dass die Agrarkommission tatsächlich mit einer *Consulta Previa*

begann. Die Organisationen beobachteten den Ablauf der *Consulta Forestal* und unterstützten indigene Verbände in ihren Forderungen nach der Ausweitung der Konsultation, so dass schließlich eine zweite Phase angeschlossen wurde und die Beiträge der indigenen Organisationen Beachtung fanden. Für den Beginn der Bemühungen zur Implementierung waren zudem der UN-Sonderberichterstatter Anaya und die ILO von Bedeutung. Das Expertenkomitee der ILO unterstützte den weiteren Prozess auch durch seine Empfehlungen. Zu beachten ist, dass es sich hier um die Darstellung direkter Einflussnahme von offensichtlich sichtbaren Akteuren handelt. Wichtig ist jedoch auch der Kontext, in dem diese Prozesse stattfanden. Dahinter steht die Erfüllung des für die peruanische Wirtschaft wichtigen Freihandelsvertrags mit den USA und die veränderten Bedingungen, die eine Durchsetzung der Konsultationsverpflichtung für die Unternehmen, die Ressourcen wie Erdöl, Holz oder Gold abbauen, mit sich bringen würde.

In einer abschließenden Bewertung der Bemühungen, die *Consulta Previa* unter Alan García zu implementieren, ist festzuhalten, dass das Konsultationsgesetz, das am 19. Mai 2010 verabschiedet wurde, einen wirklichen Kompromiss zwischen der Regierung und den indigenen Interessen darstellt. Trotz der in dem Einspruch des Präsidenten noch einmal deutlich werdenden antagonistischen Haltung konnten grundlegende Übereinkünfte erzielt werden, die internationalen Richtlinien entsprechen. Eine Schwierigkeit ergibt sich jedoch daraus, dass der Gesetzestext sehr allgemein gehalten ist. In der Konsultation des Forstgesetzes zeigte sich, dass viele Unklarheiten in Bezug auf die Durchführung von Konsultationsprozessen bestehen und es notwendig ist, klare Regeln und Umsetzungsverfahren zu formulieren. Unter der Regierung García war die *Consulta Previa* zwar ein umstrittenes, wenn nicht umkämpftes Thema. Deutlich wurde aber, dass die peruanische Demokratie soweit konsolidiert ist, dass sie autoritäres Handeln nicht mehr duldet und seine Durchsetzung auch erfolgreich verhindern kann. In den Protesten zeigte sich auch, dass Alternativen zu dem ressourcenbasierten Entwicklungsmodell auf breiter Basis gefordert werden und ein allgemeines Umdenken in Richtung nachhaltiger Bewirtschaftung und Umweltschutz stattfindet. Dieses Umdenken ist auch von zentraler Bedeutung für eine Verbesserung der Situation der indigenen Völker des Amazonasgebietes und für die zukünftige Wirksamkeit des Konsultationsrechts. Zudem konnte die indigene Bevölkerung zum ersten Mal erfolgreich ihre Interessen in die peruanische Öffentlichkeit einbringen.

Zuletzt ein kurzer Ausblick. Nachdem das Konsultationsgesetz mit einem dem Entwurf vom 19. Mai 2010 nahezu identischen Text von Perus neuem Präsidenten Ollanta Humala in Bagua

verkündet und am 7. September 2011 veröffentlicht wurde, begann ein Zeitraum von 90 Tagen bis zu seinem in Kraft treten. Innerhalb dieser Frist sind alle notwendigen Schritte zu seiner weiteren Implementierung zu unternehmen. Erst Ende Oktober, kurz vor der Fertigstellung dieser Arbeit, stimmte der Ministerrat der Gründung einer Multisektoralen Kommission zur Implementierung des Konsultationsrechts (*Comisión Multisectorial para el reglamento de la Consulta Previa*) zu, die aus Vertretern des Umweltministeriums und des Ministeriums für Energie und Bergbau sowie fünf indigenen Repräsentanten gebildet werden soll. Die Kommission wird auf den Vorschlag des Vizeministers für Interkulturalität (*viceministro de Interculturalidad*) gegründet, der auch ihre Leitung übernehmen wird. Die Einrichtung des Vizeministeriums für Interkulturalität ist das Ergebnis einer weiteren Umstrukturierung des INDEPA. Das Institut ist jetzt Teil des im Sommer 2010 neugegründeten Ministeriums für Kultur. Ivan Lanegra ist seit dem 23. Oktober 2011 neuer Vizeminister für Interkulturalität und somit für das INDEPA zuständig. Er ist Anwalt für Umweltrecht und besitzt langjährige Erfahrungen zu den Themen indigene Rechte, Forstpolitik und öffentliche Verwaltung. Bereits während seines Postens als Leiter der Abteilung für Umwelt, öffentliche Dienste und indigene Völker in der *Defensoría del Pueblo*, den er für die neue Stellung aufgab, äußerte er sich mehrfach zur Entwicklungsproblematik der indigenen Völker des Landes und betonte immer wieder die Bedeutung der *Consulta Previa*. In den folgenden Wochen sind einige wesentlichen Fragen zu klären, wie beispielsweise jene, ob als zu konsultierende indigene Völker nur Mitglieder bereits anerkannter bäuerlicher und nativer Gemeinschaften gelten können. Zudem sind ein Verfahren oder mehrere, je nach Anwendungsbereich verschiedene Verfahrensweisen zur konkreten Ausgestaltung von Konsultationsprozessen auszuarbeiten. Weiterhin ist das Vizeministerium bzw. das INDEPA als „Spezialisierte Technische Instanz“ beratend für die Durchführung der Konsultationsprozesse zuständig. Der Beginn einer dafür notwendigen Restrukturierung wurde bereits angekündigt. Die tatsächliche Wirksamkeit des Konsultationsrechts muss sich insofern erst in weiteren Implementierungsschritten zeigen.

Nach einer ersten Einschätzung kann durch die Unterstützung des Präsidenten und eine kompetente Besetzung der für die Ausarbeitung der Konsultationsprozesse verantwortlichen Positionen die formale Ausgestaltung in einem erfolgsversprechenden Rahmen stattfinden. Neben der formalen Ausgestaltung von Dialogverfahren stellt hier die Überwindung der institutionellen Schwäche INDEPAs und der Aufbau des Instituts als handlungsfähige, von den indigenen Verbänden wieder akzeptierte Ausführungsinstanz eine Herausforderung dar. Auf drei weitere wesentliche Probleme für die tatsächliche Anwendung der *Consulta Previa* in Peru kann aus den Untersuchungen dieser Arbeit geschlossen werden. Erstens ist dies die

weiterhin ungeklärte Entwicklungsproblematik des Amazonasgebietes. Diese Problematik besteht aus einem schwer zu ordnenden Geflecht aus Überschneidungen von indigenen Gebieten und Bergbaukonzessionen, Umweltverschmutzung, Drogenanbau und dem illegalem Handel mit Tropenholz und Wildtieren. Zweitens muss die in Peru schwach ausgebildete Fähigkeit der Rechtsdurchsetzung beachtet werden, die in Bezug auf das Amazonasgebiet besonders gravierend ist. In dieser zum Teil wenig erschlossenen Region ist der Staat kaum präsent. Drittens ist das Vertrauen, das indigene Bevölkerungsteile dem Staat entgegenbringen sehr gering. Diese drei Faktoren scheinen, nachdem es jetzt einen politischen Willen zur Umsetzung der *Consulta Previa* gibt, die wesentlichen Herausforderungen für die Verwirklichung des Konsultationsrechts zu sein.

# Literaturverzeichnis

## 2 Ausgangslage: Die Rahmenbedingungen der *Consulta Previa* in Peru

Abanto, Alicia (03/10/2011): La institucionalidad indígena en el Perú online im Internet <<http://www.caaap.org.pe/home/noticias/252-la-institucionalidad-indigena-en-el-peru.html>> [Zugriff am 17/10/2011].

Agurto, Jorge (15/06/2009): Grupo de Coordinación para el Desarrollo Amazónico ¿otro “paseo” del gobierno?, online im Internet <<http://servindi.org/actualidad/13065>> [Zugriff am 17/10/2011].

CEACR (2008): 2008 Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III/ Part 1A. ILC. 97/III/1A. Observations Peru, Genf, S. 699.

CEACR (2009): 2009 Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III/ Part 1A. ILC. 98/III/1A. Observations Peru, Genf, S. 686 - 689.

CEACR (2010): 2010 Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III/ Part 1A. ILC. 99/III/1A. Observations Peru, Genf, S. 781 - 784.

CEPAL/ Fundación Ford (2010): Diagnóstico Sociodemográfico de los Pueblos *Indígenas* de *Perú*, Santiago de Chile.

Clavero, Bartolomé (2008): Geografía Jurídica de América Latina. Derechos Indígenas entre Constituciones Mestizas, Madrid.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007): Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 noviembre de 2007, San José/ Costa Rica.

DPLF/ IDL/ Seattle University School of Law (2010): El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú, Lima.

Henk, Elisabeth (2010): Von der Scham einheimisch zu sein. Ursachen und Entwicklung des Rassismus in Peru, Kölner Arbeiten zur Sprache und Kultur, Gießen.

ILO (1989): Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. C 169, Genf.

ILO (2009): Indigenous and tribal peoples' rights in practice. A guide to ILO Convention No. 169. Programme to promote ILO Convention No. 169 (PRO 169), Genf.

INEI (2008a): II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007. Resultados Definitivos. Tomo I, Lima.

INEI (2008b): Informe Técnico. La pobreza en el Perú en el año 2007, Lima.

International Labour Office (23/07/2007): Oficio ACD 5-169 a la Defensora del Pueblo Sra. Beatriz Merino Lucero con referencia a su pedido de aclaración respecto de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, Genf. (digital)<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Die Klammer mit der Bemerkung „digital“ verweist auf die Dokumente, die sich auf der Daten-CD im Anhang befinden.



Meentzen, Angela (2009): Perus indigene Gruppen. „Wir wollen gehört und konsultiert werden“. Zwei Monate nach dem Protest indigener Organisationen im Amazonasgebiet Perus, Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (Hrsg.): Analysen 07, Bonn.

UN (2007): United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A/RES/61/295, New York.

Yrigoyen Fajardo, Raquel (2002): Peru. Pluralist Constitution, Monist Judiciary – A Post-Reform Assessment; in: Sieder, Rachel (Hrsg.): Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy, Basingstoke, S. 157 – 183.

### 3 Konfliktphase: Die neue Sichtbarkeit indigener Interessen

AIDSESEP (2003): La Historia de AIDSESEP, online im Internet <<http://www.aidesepe.org.pe/>> [Zugriff 05/07/2011].

AIDSESEP (13/11/2007): Carta abierta al Presidente Alan García, Lima. (digital)

AIDSESEP (06/08/2008): „Plataforma de Lucha para la reivindicación de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía peruana“; in: Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica Alto Marañón/ SAIPE (01/2009): Boletín de Noticias del SAIPE. Número 35, Jaén/Peru, 8 – 9.

AIDSESEP (12/03/2009): Carta N° 113-AIDSESEP-2009 a la Presidencia del Consejo de Ministros comunicando su preocupación por la falta de voluntad política del gobierno para atender y resolver los problemas históricos de los Pueblos Indígenas del Perú, Lima. (digital)

AIDSESEP (15/06/2009): Reacción del gobierno es tardía y retroceso seguro responde a presión nacional e internacional por las muertes de los hermanos, online im Internet <<http://www.aidesepe.org.pe/index.php?codnota=799>> [Zugriff am 20/07/2011].

AIDSESEP (16/06/2009): Comunicado a las Bases de AIDSESEP y a la Nación Peruana, Lima. (digital)

AIDSESEP (18/06/2009): Día histórico para los pueblos indígenas, online im Internet <<http://www.aidesepe.org.pe/index.php?codnota=809>> [Zugriff am 20/07/2011].

AIDSESEP/ CONAP/ CONACAMI et al. (23/03/2009): Pedidos de las organizaciones indígenas y la sociedad civil al Estado Peruano respecto al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, Lima. (digital)

Alí Alava, Alfredo (01/06/2009): Pizango no descarta hablar con el presidente García, El Comercio, S. 13.

Anaya, S. James (20/07/2009): Observaciones sobre la Situación de los Pueblos Indígenas de la Amazonía y los Sucesos del 5 de Junio y Días Posteriores en las Provincias de Bagua y Utcubamba, Perú.

CAAAP (2008): Análisis de los Decretos Legislativos que afectan a los Pueblos Indígenas, emitidos por el poder ejecutivo en virtud a la ley N° 29157, Lima.

CAAAP (2009): Los decretos legislativos que afectan derechos fundamentales de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, Lima.

- Caretas (11/06/2009): Carretera al Infierno, Edición 2082, S. 12 -16.
- CEACR (2010): 2010 Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III/ Part 1A. ILC. 99/III/1A. Observations Peru, Genf, S. 781 - 784.
- CEACR (2011): 2011 Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III/ Part 1A. ILC. 100/III/1A. Observations Peru, Genf, S. 868 - 874.
- Chipana, Lino (07/06/2009): El Congreso no cede al chantaje, El Comercio, S. 2.
- Chirif, Alberto/ García Hierro, Pedro (2008): Peruvian Amazon. Indigenous Organisations. Challenges and Achievements; in: Indigenous Affairs 3-4/2008, S. 36 – 47.
- Clavero, Bartolomé (08/07/2009): Consigna de acoso ante el diálogo, online im Internet <<http://clavero.derechosindigenas.org/?p=2077>> [Zugriff am 10/08/2011].
- Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los Pueblos Indígenas (2008): Informe sobre los Decretos Legislativos vinculados a los Pueblos Indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en mérito a la Ley N° 29157, Lima.
- CONAP (05/06/2009): Pronunciamiento a la opinión Pública, Lima. (digital)
- Congreso de la República (20/08/2008): Acta de acuerdo entre el Presidente del Congreso y los representantes indígenas, Lima. (digital)
- Cuarta Cumbre Amazónica (06/2009): Cuarta Cumbre Amazónica. ¡Por la vida y la patria, solución a la huelga amazónica! 6 y 7 de junio del 2009. Acuerdos y Conclusiones, Tarapoto/ Peru. (digital)
- Cuarta Cumbre Amazónica (18/06/2009): Comunicado de la Cumbre Amazónica ante la derogatoria de los decretos legislativos, online im Internet <<http://cumbreamazonica.blogspot.com/2009/06/comunicado-de-la-cumbre-amazonica-ante.html>> [Zugriff am 30/07/2011].
- DAR (2009): Informe. Hechos y Aspectos Vulneratorios de los Decretos Legislativos 1090 y 1064, Lima.
- DAR (2010): El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Perú. Últimos Avances, Lima.
- Defensoría del Pueblo (30/05/2008): Demanda de Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1015. (digital)
- Defensoría del Pueblo (19/08/2008): Pronunciamiento ante los acontecimientos que están ocurriendo en distintas zonas de la Amazonía peruana, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (21/08/2008): A solicitud de comunidades nativas Defensoría Del Pueblo sostuvo reunión de trabajo con dirigentes de AIDSESEP y CONAP. Nota De Prensa N° 106/OCII/DP/2008, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (13/05/2009a): Oficio N° 0138-2009-DP al Presidente del Congreso expresando su preocupación por el paro amazónico recomienda al Congreso de la República aprobar una ley marco que garantice que el derecho a la consulta, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (13/05/2009b): Pronunciamiento sobre el paro Amazónico, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (16/05/2009a): Acta de reunión entre AIDSESEP y Defensoría del Pueblo. Dejan sin efecto la referencia hecha al "derecho de insurgencia, Lima. (digital)

- Defensoría del Pueblo (16/05/2009b): Ante exhortación de la Defensora del Pueblo AIDSESEP depono llamado a insurgencia. Nota de Prensa N°088/OCII/2009/DP, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (03/06/2009): Oficio N° 0169-2009/DP a la Presidencia del Consejo de Ministros en la cual exhorta buscar soluciones y da propuestas para la Comisión Multipartidaria, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (04/06/2009): Demanda de Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1064, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (16/06/2009): Oficio N° 0173-2009/DP a la Presidencia del Consejo de Ministros. Propuesta preliminar de mecanismo de diálogo y consulta, en atención a la solicitud pública que recibí de usted el 9 de junio pasado, Lima. (digital)
- Defensoría del Pueblo (02/07/2009): Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD. Actuaciones Humanitarias Realizadas por la Defensoría del Pueblo con Ocasión de los Hechos Ocurredos el 5 de Junio del 2009, en las Provincias de Utcubamba y Bagua, Región Amazonas, en el Contexto del Paro Amazónico, Lima.
- Defensoría del Pueblo (21/08/2009): Oficio N° 0193-2009/DP a la Presidencia del Consejo de Ministros expresando su preocupación sobre el proceso de diálogo y solicitando el apoyo económico y logístico para que representantes indígenas puedan participar en las reuniones del GNCDPA. (digital)
- Defensora del Pueblo (2010): Discurso de la Doctora Beatriz Merino, Defensora del Pueblo, ante la Comisión que investiga los sucesos ocurridos en las Provincias de Bagua y Utcubamba, nombrada por el Congreso de la República, Lima.
- Defensoría del Pueblo (2010a): Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto de Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. Documento Defensorial N° 10, Lima.
- Dongo-Soria, Débora (12/07/2009): García espera que este sea el último Gabinete de su gestión, El Comercio, S. 10.
- DPLF /Oxfam (2011): El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Lima.
- Editorial de El Comercio (18/06/2009): Pizango dejó el país en medio de fuertes medidas de seguridad. La ONU pide investigación sobre Bagua, El Comercio, S. 3.
- Editorial de El Comercio (28/08/2009): Poder Judicial dispone la captura de Alberto Pizango, El Comercio, S. 6.
- ElComercio.pe (20/09/2008a): Antonio Brack. Mesa de diálogo con nativos seguirá pese a retiro de Aidesep, <<http://elcomercio.pe/ediciononline/html/2008-09-20/antonio-brack-mesa-dialogo-nativos-seguira-pese-retiro-aidesep.html>> [Zugriff am 20/07/2011].
- ElComercio.pe (20/09/2008b): Presidente del Congreso promulgó ley que deroga decretos 1015 y 1073, online im Internet <<http://elcomercio.pe/ediciononline/html/2008-09-20/presidente-congreso-promulgo-ley-que-deroga-decretos-1015-y-1073.html>> [Zugriff am 30/07/2011].

- ElComercio.pe (11/10/2008): Cronología de la crisis que tumbó al Gabinete. online im Internet <<http://elcomercio.pe/ediciononline/html/2008-10-10/cronologia-tesis-que-tumbo-al-gabinete.html>> [Zugriff am 30/07/2011].
- ElComercio.pe (05/06/2009): Alan García dice que hay intereses extranjeros tras las protestas en Bagua, online im Internet <<http://elcomercio.pe/politica/296563/noticia-alan-garcia-dice-que-protestas-bagua-hay-intereses-internacionales>> [Zugriff am 22/07/2011].
- ElComercio.pe (09/06/2009): El video del Gobierno sobre los sucesos en Bagua polariza más el conflicto. Para el sociólogo Jaime Antezana el problema no se resuelve denunciando una conspiración, online im Internet <<http://elcomercio.pe/politica/297990/noticia-video-gobierno-sobre-sucesos-bagua-polariza-mas-conflicto>> [Zugriff am 22/07/2011].
- ElComercio.pe (13/06/2009): Evo Morales vuelve a criticar: "Lo que pasó en Perú es el genocidio del TLC", online im Internet <<http://elcomercio.pe/mundo/300340/noticia-evo-morales-lo-que-paso-peru-genocidio-tlc>> [Zugriff am 22/07/2011].
- ElComercio.pe (20/08/2009): García: Sería un error histórico derogar decretos sobre posesión de tierras, online im Internet <<http://elcomercio.pe/ediciononline/html/2008-08-20/garcia-seria-error-historico-derogar-decretos-sobre-posesion-tierras.html>> [Zugriff am 22/07/2011].
- FENAMAD (05/06/2009): Pronunciamiento, Puerto Maldonado. (digital)
- Fuenzalida, Fernando (13/08/2008): Ministro Antonio Brack encabezará proceso de diálogo entre el Ejecutivo y los nativos. Medidas de fuerza adoptadas por el paro indígena se mantienen en la Amazonía, El Comercio, S. 10.
- Gálvez Rivas, Anibal (14/11/2009): „Audiencias CIDH habrían motivado que el gobierno cambie de postura sobre AIDSESP”, online im Internet <<http://servindi.org/actualidad/opinion/18944>> [Zugriff am 10/08/2011].
- García, Alan (28/10/2007): El síndrome del perro del hortelano, El Comercio, S. 4.
- García, Alan (25/11/2007): Receta para acabar con el perro del hortelano, El Comercio, S. 6.
- GNCDPA (22/06/2009): Acta de Acuerdo, online im Internet <[http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/pueblos\\_amazonicos/acta\\_de\\_acuerdo22jun09.pdf](http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/pueblos_amazonicos/acta_de_acuerdo22jun09.pdf)> [Zugriff am 30/07/2011].
- Hohmann, Mathias (2009): Blutroter Teppich für Investoren Regierung von Alan Garcia nach gewaltsamer Niederschlagung der Proteste in Amazonien in der Krise; in: Lateinamerika Nachrichten Nr. 421/422, Juli/ August 2009, S. 26.
- Inoach Shawit, Gil (18/12/2007): La diferencia entre el ‘perro del hortelano’ y el ‘perro del monte’, Lima. (digital)
- La Rosa Vásquez, Rocío (16/05/2009): Ejecutivo y Congreso rechazan llamado a la insurgencia, El Comercio, S. 2.
- Luna Amancio, Nelly (14/06/2009): Confianza y tolerancia deben imperar en mesa de diálogo, El Comercio, S. 8.
- Martín, Carolina/ Sausa, Juan/ Mendoza, Claudio (19/08/2008): Nativos desafían la declaratoria de emergencia e insisten en protestar, online im Internet <<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20080819/pasadas/15/162635>> [Zugriff am 11/07/2011].

- Mayo Filio, Raúl (16/06/2009): Diálogo duró solo dos horas, El Comercio, S. 2.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2010): Acuerdos Comerciales. TLC Perú - EEUU: Textos del Acuerdo, online im Internet <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=57&Itemid=80)> [Zugriff am 10/07/2011].
- Moreno Matos, Jorge (10/06/2009): Se forman bandos ante el asilo dado a Pizango, El Comercio, S. 4.
- Mücke, Ulrich (2007): Die unsichtbaren Indios. Ethnizität und Politik in Peru seit der Unabhängigkeit; in: Büschges, Christian/ Pfaff-Czarnecka, Joanna (Hrsg.): Die Ethnisierung des Politischen. Identitätspolitik in Lateinamerika, Asien und den USA, Frankfurt/ New York, S. 81 – 104.
- ODECOFROC / IWGIA (2009): Crónica de un Engaño. Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajún en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería, Lima.
- Paricahua, Félix (06/06/2009): Muerte llegó con flechas y balas, El Comercio, S. 2.
- PCM (11/06/2009): Resolución Suprema N° 117-2009-PCM. Constituyen el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos a cargo de la formulación de un Plan integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias, Lima.
- PCM (15/06/2009): Acta de Entendimiento entre los Pueblos Indígenas de la Selva Central y el Gobierno, online im Internet <[http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/pueblos\\_amazonicos/acta\\_de\\_entendimiento\\_15jun09.pdf](http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/pueblos_amazonicos/acta_de_entendimiento_15jun09.pdf)> [Zugriff am 30/07/2011].
- PCM (24/08/2009): Resolución Suprema N° 211-2009-PCM. Modifican R.S. N° 117-2009-PCM mediante la cual se constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, Lima.
- Shibayama, Giancarlo (06/06/2009): Bagua se desangra, El Comercio, S.1.
- Primera Cumbre Amazónica (02/2008): Primera Cumbre Amazónica. 16 y 17 de febrero del 2008. Acuerdos, Pichanaki – Junin/ Peru, online im Internet <<http://www.wrm.org.uy/paises/Amazonia/Cumbre.pdf>> [Zugriff am 11/07/2011].
- Piaggio Valdez, Gino (13/06/2009): No descartan posibilidad de pedir extradición de Pizango, El Comercio, S. 12.
- Rosales Ferreyros, Cecilia (09/06/2009): Presidente agradeció a todos ministros por su labor, S. 8.
- Rosales Ferreyros, Cecilia (11/06/2009): Interior retiró controversial spot sobre violencia en Bagua, El Comercio, S. 6.
- Rosales Ferreyros, Cecilia (13/06/2009): García: “Se tiene que poner orden en todos los niveles”, El Comercio, S. 11.
- Rosales, Cecilia/ Dongo, Déborah (18/06/2009): Mejor rectificar que obstinarse, El Comercio, S. 2.
- SAIPE (2009): Boletín de Noticias del SAIPE. Número 35. Enero 2009, Jaén/ Peru.
- Saldaña Ramírez, Jorge (11/06/2009): Humalismos sigue intransigente, El Comercio, S. 2.
- Saldaña Ramírez, Jorge (15/06/2009): Ejecutivo acatará los acuerdos que plantee la mesa de diálogo, El Comercio, S. 6.
- Saldaña Ramírez, Jorge (17/06/2009): Acuerdo sacó chispas en Apra, El Comercio, S. 2.

- Saldaña Ramírez, Jorge (19/06/2009): Una corrección sin precedente, El Comercio, S. 2.
- Saldaña Ramírez, Jorge/ Castillo, Andrea (12/06/2009a): Se puso orden en el Congreso, El Comercio, S. 2.
- Saldaña Ramírez, Jorge/ Castillo, Andrea (12/06/2009b): Nueva mesa de diálogo se instala en 15 días, El Comercio, S. 2.
- Segunda Cumbre Amazónica (04/2008): Segunda Cumbre Amazónica. 12 y 13 de abril del 2008. Acuerdos, Pucallpa/ Peru. (digital)
- Servindi (12/11/2009): Ejecutivo retira pedido de disolución de AIDSESEP pero pide combatir ONG antimineras, online im Internet <<http://servindi.org/actualidad/18843>> [Zugriff am 30/07/2011].
- Tercera Cumbre Amazónica (09/2008): Tercera Cumbre Amazónica. Plataforma Unitaria Amazónica. 20 y 21 de setiembre del 2008. Conclusiones y Acuerdos, Yurimaguas/ Peru. (digital)
- UNPFII (02/06/2009): Statement of the Chair of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), New York.
- Villar Campos, Alberto (12/06/2009): Tensa marcha bloqueó el Cercado, El Comercio, S. 4.

#### 4 Kompromissfindung: Die Aushandlung eines nationalen Konsultationsgesetzes

- AIDSESEP (12/10/2010b): Pueblos del Perú salieron a las calles a protestar contra la política hortelana del gobierno, online im Internet <<http://www.aidesep.org.pe/index.php?codnota=1683>> [Zugriff am 22/08/2011].
- AIDSESEP (06/12/ 2010): Pueblos andinos demandaron reconocimiento como comunidades campesinas, online im Internet <<http://www.aidesep.org.pe/index.php?codnota=1769>> [Zugriff am 22/08/2011].
- AIDSESEP/ CONAP/ CONACAMI/ CCP/ CNA (25/03/2010a): Acta de Consenso sobre la Ley Marco de Consulta, Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CONAP/ CONACAMI/ CCP/ CNA (25/03/2010b): Propuesta consensuada entre organizaciones amazónicas y andinas, Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CONAP/ CONACAMI/ CCP/ CNA (09/04/2010): Carta al Congreso comunicando consenso; Anhang: AIDSESEP et al. (25/03/2010a): Acta de Consenso sobre la Ley Marco de Consulta, Propuesta consensuada entre organizaciones amazónicas y andinas, Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CONAP/ CONACAMI/ CCP/ CNA (21/05/2010): Carta a la Defensoría del Pueblo. Promulgación de Ley de Consulta, necesidad impostergable. Solicitamos exprese opinión institucional, Lima. (digital)
- Anaya, S. James/ Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (07/07/2010): Sobre la "Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo" aprobada por el Congreso de la República del Perú, Genf.

Comisión de Constitución y Reglamento (18/05/2010): Dictamen recaídos en los proyectos de ley Ley N° 413/2007-CR, Ley N° 427/2006-CR, Ley N° 2016/2007-CR, Ley N° 3370/2008-DP, Ley N° 3457/2009-CR y Ley N° 3698/2009-CR, por los que se desarrolla la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, Lima.

Comisión de Constitución y Reglamento (13/07/2010): Dictamen de Allanamiento respecto a las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Lima.

Congreso de la República (19/05/2010): Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009. 9.ª C Sesión. Miércoles 19 de Mayo de 2010, Lima.

Congreso de la República (31/05/2010): Autógrafa de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio Num. 169 de la Organización Internacional de Trabajo, Lima.

CPAAAAE (06/05/2010): Dictamen sobre Ley N° 413/2007-CR, Ley N° 427/2006-CR, Ley N° 2016/2007-CR, Ley N° 2767/2008-CR, Ley N° 3370/2008-DP y Ley N° 3648/2009-CR, que, en texto sustitutorio, propone una Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas u Originarios, Lima.

CPAAAAE (06/07/2010): Dictamen recaído en las Observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio Num. 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Dictamen de Insistencia, Lima.

CPAAAAE (23/11/2010): Oficio N° 343-2010-2011-CPAAAAE-CR al Presidente del Congreso de la República. En concordancia con el Oficio N° 014/2010-2011/CPAAAAE-CR.3; Oficio N° 023/2010-2011/CPAAAAE-CR.3; y el Oficio N° 019/2010-2011/CPAAAAE-CR.2, remitidos a su despacho por la Comisión que presido, le vuelvo a reiterar mi solicitud que le otorgue prioridad en el debate del Pleno al Dictamen que aprueba la Ley de la Consulta Previa, Lima. (digital)

DAR (2010): El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Perú. Últimos Avances, Lima.

Defensoría del Pueblo (2009): Derecho a la Consulta. Mecanismo para institucionalizar el Diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMASPPI-PPI, Lima.

Defensoría del Pueblo (06/07/2009): Oficio N° 0179-2009/DP al Presidente del Congreso. Iniciativa legislativa de la Defensoría del Pueblo denominada "Ley Marco del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas", Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (24/08/2010): Defensoría del Pueblo exhorta a obtener consensos que conduzcan a la aprobación de la Ley de Consulta conforme al Convenio 169 de la OIT. Nota de Prensa N° 210/OCII/DP/2010, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (13/10/2010): Defensoría del Pueblo reiteró exhortación al Congreso de la República para que apruebe Ley de Consulta acorde con el Convenio 169 de la OIT. Nota de Prensa N° 269 /DP/OCII/2010, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (06/05/2011): Oficio 0115-2011-DP al Presidente del Congreso respecto al cumplimiento del derecho a la consulta por parte del Estado peruano y la labor del Poder Legislativo en esta materia, Lima. (digital)

- GNCDDPA (03/12/2009): Informe Final de la Mesa 3. Sobre el Derecho a la Consulta, Lima. (digital)
- Mejía Huaraca, Mario (28/05/2010): Alberto Pizango afrontará en libertad tres procesos penales, El Comercio, S. 7.
- Presidente de la República (21/06/2010): Oficio N° 142-2010-DP/SCM. Observaciones a la Autógrafa de la "Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio Num. 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Lima. (digital)
- Red Muqui (2010): Comentarios a las observaciones del Ejecutivo a la autógrafa de la Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas y Originarios, Lima.
- Ruiz Molleda, Juan Carlos (03/12/2009): Cuando los Pueblos Indígenas reclaman al TC la protección de sus derechos. Argumentos del Estado en defensa de los decretos emitidos en ejercicio de facultades delegadas, presentados en los procesos de inconstitucionalidad iniciados antes el Tribunal Constitucional. Inaplicabilidad del Convenio 169 de la OIT, online im Internet <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=187>> [Zugriff am 17/08/2011].
- Servindi (15/07/2010): Organizaciones indígenas rechazan dictamen de Comisión de Constitución, online im Internet <<http://servindi.org/actualidad/28808>> [Zugriff 17/08/2011].
- Servindi (20/08/2010): Organizaciones indígenas y congresistas alertan sobre Ley tramposa del Gobierno, online im Internet <<http://servindi.org/actualidad/30251>> [Zugriff am 17/08/2011].
- Servindi (17/11/2010): Denuncian grave atentado a derecho de consulta y estado de derecho, online im Internet <<http://servindi.org/actualidad/35292>> [Zugriff am 28/08/2011].
- Tribunal Constitucional (09/06/2010): Sentencia 0022-2009-PI-TC. Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por Gonzalo Tuanama Tuanama, en representación de más de 5000 ciudadanos contra el Decreto Legislativo N.° 1089, Arequipa/ Peru.
- Tribunal Constitucional (30/06/2010): Sentencia del Tribunal Constitucional. EXP. N° 05427-2009-PC/TC Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva (AIDSESEP) contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 593, su fecha 4 de junio de 2009, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento de autos, Arequipa/ Peru.
- Tribunal Constitucional (24/08/2010): Expediente N° 06316-2008-AA. Resolución del Tribunal Constitucional. Vista: La solicitud de aclaración de la resolución de autos, su fecha 02 de julio de 2009, presentada por el abogado de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP), Arequipa/ Peru.

## 5 Präzedenzfall: Die Konsultation zur Forstgesetzgebung

- AIDSESEP (12/07/2010): Carta s/n al Presidente del Congreso. Observaciones al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Lima. (digital)
- AIDSESEP (09/09/2010): Carta s/n a Mara M. Burr, Deputy Assistant US Trade Representative for Environment and Natural Resources. Hacemos llegar documentos sobre posición indígena ante la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. (digital)
- AIDSESEP (12/10/2010a): Carta N° 311-2010-AIDSESEP al Presidente de la Comisión Agraria. Derechos Indígenas y Ley Forestal y de Fauna Silvestre. (digital)



AIDSESEP (21/10/2010): Carta N° 331-2010-AIDSESEP al Presidente de la Comisión Agraria. Consulta a los pueblos amazónicos, Lima. (digital)

AIDSESEP (09/11/2010): Carta N° 356-2010-AIDSESEP al Presidente de la Comisión Agraria. Protestamos por la inobservancia de condiciones al interior de la Comisión, Lima. (digital)

AIDSESEP (17/11/2010): Carta N° 364-2010-AIDSESEP al Presidente de la Comisión Agraria. Convocatoria a reunión de aprobación de la metodología a aplicarse en el Proceso de Consulta del proyecto de Ley Forestal a los pueblos indígenas amazónicos. (digital)

AIDSESEP (26/11/2010): Pronunciamento - Sin consulta previa y saneamiento territorial indígena es inaceptable el reparto del país, Lima. (digital)

AIDSESEP (06/12/2010a): Carta N° 376-2010-AIDSESEP al Presidente de la Comisión Agraria. No participarán más en convocatorias de la Comisión Agraria del Congreso, Lima. (digital)

AIDSESEP (06/12/2010b): Denuncian que convocatoria para la consulta de la Ley Forestal fue una burla, online im Internet <<http://www.aidesepp.org.pe/index.php?codnota=1767>> [Zugriff am 20/08/2011].

AIDSESEP (17/12/2010): Evalúan movilizaciones por aprobación inconsulta del dictamen de Ley Forestal, online im Internet <<http://www.aidesepp.org.pe/index.php?codnota=1792>> [Zugriff am 20/08/2011].

AIDSESEP (21/12/2010): Carta N° 399-2010-AIDSESEP al Presidente de la Comisión Agraria. Informan que no van a participar por la mala fé, Lima. (digital)

AIDSESEP (10/02/2011): Intención de aprobar proyecto de Ley Forestal y Fauna Silvestre sufre su primer revés en la Amazonía, online im Internet <<http://www.aidesepp.org.pe/index.php?codnota=1867>> [Zugriff am 20/08/2011].

AIDSESEP (17/02/2011): OIRA rechazó de la Comisión Agraria en Atalaya y acordaron los Apus no asistir, online im Internet <<http://www.aidesepp.org.pe/index.php?codnota=1875>> [Zugriff am 22/08/2011].

AIDSESEP (22/02/2011): Acuerdos del Primer Consejo de Coordinación ampliado de la AIDSESEP 2011 sobre las Demandas Prioritarias de los Pueblos Indígenas, Lima. (digital)

AIDSESEP (09/03/2011): Pronunciamento ¿Falsificar actas es la “buena fé” de la “consulta” para una Ley Forestal que viola derechos de los pueblos indígenas?, Lima. (digital)

AIDSESEP (18/03/2011): Carta N° 077-CD/AIDSESEP-2011 al Presidente de la Comisión Agraria. Solicita se emita una Nota de prensa de desgravio y disculpas a AIDSESEP por haber suplantado firmas de nuestros representantes indígenas, Lima. (digital)

AIDSESEP (04/04/2011): Carta N° 086-CD/AIDSESEP-2011 al Presidente de la Comisión Agraria. Acredita a representantes de AIDSESEP a reunión de la Comisión Agraria de 5 de abril 2011 y comunica posición institucional, Lima. (digital)

AIDSESEP (06/04/2011): Carta N° 090-CD/AIDSESEP-2011 al Presidente de la Comisión Agraria. Su oficio N° 1361-2010-2011/CA-CR de 05-04-2011 y su invitación a reunión para aprobación de metodología de encuentro nacional, Lima. (digital)

- AIDSESEP (11/04/2011): Oficio N° 101-2011-AIDSESEP al Presidente de la Comisión Agraria. Respecto al "Encuentro Nacional" (EN) de organizaciones indígenas a efectuarse el 12-14 de mayo, Lima. (digital)
- AIDSESEP (29/04/2011): Carta-148-2011-AIDSESEP a bases regionales solicitando nombra Representantes para el Encuentro Nacional, Lima. (digital)
- AIDSESEP (30/05/2011): Carta N° 174-CD/ AIDSESEP-2011 al Presidente de la Comisión Agraria. Nota de Prensa de la Comisión Agraria de fecha 27 del presente mes. Expresa posición frente al Proyecto 4141/2009-PE, Lima. (digital)
- AIDSESEP (13/06/2011): Pronunciamento frente al anuncio del Presidente de la Comisión Agraria de que ha concluido el proceso de consulta a los pueblos Indígenas del Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CCP/ CONACAMI/ CNA (30/11/2010): A la Comunidad nacional y internacional. Los Pueblos indígenas del Perú representados por AIDSESEP, CNA, CCP, CONACAMI y sus bases regionales alertan, Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CONACAMI (15/12/2010): Pronunciamento. Alto a la Ley Forestal del saqueo y la imposición ¿Está detrás ... la embajada de Estados Unidos?, Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CONACAMI/ CNA et al. (18/05/2011): No más engaños: Los pueblos indígenas y campesinos del Perú se mantienen firmes y alertas ante la supuesta consulta realizada a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, online im Internet <[http://www.conacami.org/website/index.php?option=com\\_content&view=article&id=213:no-mas-enganos-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-del-peru-se-mantienen-firmes-y-alertas-ante-la-supuesta-consulta-realizada-a-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre&catid=87:comunidades-y-mineria&Itemid=274](http://www.conacami.org/website/index.php?option=com_content&view=article&id=213:no-mas-enganos-los-pueblos-indigenas-y-campesinos-del-peru-se-mantienen-firmes-y-alertas-ante-la-supuesta-consulta-realizada-a-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre&catid=87:comunidades-y-mineria&Itemid=274)> [Zugriff am 22/08/2011].
- AIDSESEP/ CONAP/ CONACAMI/ CCP/ CNA/ FECONACHA (19/11/2010a): Acta de reunión. Afianzamiento de la participación y posición de los pueblos indígenas en los procesos de discusión sobre la gestion de los bosques, Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CONAP/ CONACAMI/ CCP/ CNA/ FECONACHA (19/11/2010b): Carta a los Presidentes de la Comisión Agraria y del Congreso y a la opinión pública nacional y internacional. Posición indígena en relación al llamado "proceso de consulta previa del PL 04141/2009 Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre", Lima. (digital)
- AIDSESEP/ CONACAMI/ CCP/ CNA/ FEMUCARINAP (23/01/2011): Pronunciamento. Leyes de Consulta y Forestal deben pasar al nuevo gobierno Leyes de Consulta y Forestal deben pasar al nuevo gobierno ¡No a latifundios madereros y al precedente de falsa consulta previa! ¡Si a consolidación territorial indígena y ley marco de consulta del 19 de mayo de 2010!, La Republica. (digital)
- Casa Nativa de Moyobamba (25/11/2010): Pronunciamento de las Federaciones de las etnias Quechua, Shawi y Awajun, Moyobamba/ Peru. (digital)
- CNDDHH (01/12/2010): Carta al Presidente de la Comisión Agraria con las Observaciones a la metodología de "consulta" para la aprobación del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)

- CNDDHH (15/12/2010): Carta a James Anaya con el asunto de la vulneración del Derecho a la Consulta en el Perú, Lima. (digital)
- CNDDHH (04/02/2011): Comunicado público. Cuestionan metodología y que garantice el respeto de sus derechos. Grupo de Pueblos Indígenas rechaza participar en Consulta Ley Forestal, Lima. (digital)
- CODEPISAM-AIDSESEP (26/11/2010): Carta a la Defensora del Pueblo para informar que no van a participar en la convocatoria de la Consulta Forestal en Tarapoto, Moyobamba. (digital)
- Comisión Agraria (10/01/2010): Acta de consenso y acuerdos del Proceso de Consulta Previa Libre e Informada sobre el Proyecto de Ley N°4141/09-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)
- Comisión Agraria (05/11/2010): Acta de la reunión de coordinación para la realización de la Consulta Previa a los pueblos indígena del proyecto de ley N° 4141/209-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)
- Comisión Agraria (07/11/2010): Congreso de la Republica. Convocatoria a los Pueblos Indígenas al a Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en Relación al Proyecto de Ley N° 4141•2009/PE, El Peruano.
- Comisión Agraria (08/11/2010): El Congreso de la República del Perú. Comision Agraria. Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en relación al Proyecto de Ley N° 4141-2009/PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Cronograma, El Peruano.
- Comisión Agraria (10/11/2010): Acta de la reunión de coordinación para la realización de la Consulta Previa a los pueblos indígena del proyecto de ley N° 4141/209-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)
- Comisión Agraria (11/11/2010): Oficio N° 575-2010-2011/CA-CR al Presidente del Congreso. Solicitud de priorizar el debate sobre la Autógrafa Observada por el Poder Ejecutivo sobre la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada, Lima. (digital)
- Comisión Agraria (14/11/2010): El Congreso de la República del Perú. Comision Agraria. Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en relación al Proyecto de Ley N° 4141-2009/PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Cronograma modificada, El Peruano, S. 4.
- Comisión Agraria (15/11/2010): Oficio N° 565-2010-2011/CA-CR al Presidente de AIDSESEP. Propuesta metodológica para la implementación del proceso de consulta del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Documento base: Propuesta de CONAP 10/11/2010, Lima. (digital)
- Comisión Agraria (25/11/2010): Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en relación al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre. Acta del día 25 de noviembre de 2010 Satipo. Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en relación al Proyecto de Ley Nro. 4141/2009-PE, Ley Forestal y Fauna Silvestre, Satipo/ Peru. (digital)
- Comisión Agraria (07/12/2010): Oficio N°766-2010-2011/CA-CR a la Defensoría del Pueblo. Referencia: Oficio N° 0432-2010-DP/PAD, Lima. (digital)
- Comisión Agraria (10/12/2010): Encuentro Nacional en el Proceso de Consulta Previa Libre e Informada para Pueblos Indígenas en relacion al Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, 7 al 10 de Diciembre de 2010. Acta, incluye: Organizaciones Regionales (10/12/2010): Acta de las Organizaciones Regionales en el Marco de Proceso de Consulta del Proyecto de Ley 4141/2009-PE, Lima. (digital)

Comisión Agraria (15/12/2010): Dictamen. Proyectos de ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre y 2349/2007-CR Ley de promoción para la pequeña actividad forestal, Lima.

Comisión Agraria (20/12/2010): Comunicado público. Atención al comunicado publicado por el Consejo Directivo de la AIDSESP, El Peruano, S. 5.

Comisión Agraria (13/01/2011): Cronograma. Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos Indígenas en relación al Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre, El Peruano.

Comisión Agraria (07/03/2011): Acta de Consenso del proceso de la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas del dictamen del proyecto de ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Reuniones del 05 al 07 de marzo, Lima. (digital)

Comisión Agraria (09/03/2011): Congreso de la Republica. Comisión Agraria. Proceso de la Consulta Previa Libre e Informada para los Pueblos Indígena del Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)

Comisión Agraria (10/03/2010): Nota de Prensa de la Comisión Agraria sobre la segunda etapa de la Consulta Forestal, Lima. (digital)

Comisión Agraria (13/04/2011a): Acta de consenso del proceso de la Consulta Previa a los pueblos indígenas del dictamen del proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)

Comisión Agraria (13/04/2011b): Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Metodología para el diálogo de representantes entre: Comisión Agraria del Congreso de la República y las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas, Lima. (digital)

Comisión Agraria (14/05/2011): Acta. Encuentro nacional Consulta Previa forestal. (digital) Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos Indígenas del dictamen del Proyecto de Ley 4141/2009-PE, Ley Forestal y Silvestre. Última etapa del proceso: Encuentro Nacional y Dialogo Intercultural con los Pueblos Indígenas. Jornada del sábado 14 de mayo de 2011, Lima. (digital)

Comisión Agraria (08/06/2011): Texto sustitutorio consensuado con los representantes de los pueblos indígenas sobre el dictamen del proyecto de ley 4141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima.

Comisión Agraria/ Congreso de la República (2011): Consulta Previa, libre e informada, para pueblos indígenas del dictamen del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 4141-09/PE, Lima.

CONAP (09/11/2010): Carta 01.06.2010/CONAP al Presidente de la Comisión Agraria con respecto a la convocatoria para la Consulta Previa Libre e Informada a los Pueblos Indígenas, en relación al Proyecto de Ley N° 4141-2009/PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)

CONAP (07/12/2010): Carta N° 08.01.00-2010/CONAP al Presidente de la Comisión Agraria. Postura frente al Programa del Encuentro Nacional, Lima. (digital)

CONAP (14/12/1010a): Pronunciamiento público sobre su preocupación al respecto del debate del proyecto de Ley 4141, Lima. (digital)

CONAP (14/12/1010b): Carta N° 09.01.00-2010/CONAP al Presidente de la Comisión Agraria transmitiendo: Organizaciones Regionales (10/12/2010): Acta de las Organizaciones Regionales en el Marco de Proceso de Consulta del Proyecto de Ley 4141/2009-PE, Lima. (digital)

CONAP (28/12/2010): Carta N° 11.01.00-2010/CONAP a James Anaya. Asunto: Participación efectiva y de buena fe de CONAP y Organizaciones Regionales afiliadas a AIDSESEP, CONAP e independientes en el Proceso de Consulta del Proyecto de Ley N° 4141 y Solicitud de Participación, Lima. (digital)

CONAP (18/02/2011): Pronunciamiento a la opinión pública en general. Respecto a nuestra participación en el Proceso de Consulta del Dictamen de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)

CONAP/ CCP/ CNA/ FEMUCARINAP (08/06/2011a): Carta al Presidente del Congreso sobre la conclusión del Proceso de la Consulta Forstal, Lima. (digital)

CONAP/ CCP/ CNA/ FEMUCARINAP (08/06/2011b): Carta al Congreso sobre la conclusión del Proceso de la Consulta Forstal, Lima. (digital)

Congreso de la República (15/06/2011): Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2010 15.ª B Sesión (Vespertina). Miércoles 15 de Junio de 2011, Lima.

CORPI-SL-AIDSESEP (02/12/2010): Pronunciamiento sobre una reunión para analizar una propuesta de Ley Forestal en la ciudad Iquitos los días 05 y 06, Iquitos/ Peru. (digital)

Defensoría del Pueblo (2010b): La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el cambio hacia la sostenibilidad. Informe Defensorial N° 151, Lima.

Defensoría del Pueblo (15/09/2010): Oficio N° 382-2010-DP/PAD al Presidente de la Comisión Agraria. Respuesta a la solicitud de los resultados de la Mesa N° 2, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (03/12/2010): Oficio N° 0432-2010-DP/PAD al Presidente de la Comisión Agraria. Observaciones de la Defensoría del Pueblo al proceso de consulta respecto del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (09/12/2010): Oficio N° 433-2010-DP/PAD al Presidente de la Comisión Agraria. Reanudación de la participación, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (27/12/2010): Oficio N° 572-2010-2011-DP/PAD al Presidente de la Comisión Agraria. Exhortamos a establecer un cronograma de consenso y el cumplimiento del principio de buena fe de todas las partes, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (02/02/2011): Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo con relación a los Decretos de Urgencia N° 001–2011 y N° 002–2011, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (21/02/2011): Defensoría del Pueblo hace seguimiento a proceso de Consulta de Proyecto de Ley Forestal y exhorta al Congreso y representantes indígenas a buscar consenso. Nota de Prensa N° 055/DP/OCII/2011, Lima.

Defensoría del Pueblo (06/05/2011): Oficio N° 0115-2011-DP al Presidente del Congreso respecto al cumplimiento del derecho a la consulta por parte del Estado peruano y la labor del Poder Legislativo en esta materia, Lima. (digital)

Defensoría del Pueblo (17/05/2011): Nota de Prensa N°145/DP/OCII/2011. En reciente reunión nacional sobre Proyecto de Ley Forestal. Defensoría del Pueblo saludó avances en diálogo y búsqueda de consensos entre el Estado y los Pueblos Indígenas en materia forestal, Lima. (digital)

- EIA et al. (18/08/2010): Carta al Embajador Ron Kirk, Representante del Comercio de los EEUU, al MINAG y MINCETUR. Preocupación por el incumplimiento hasta la fecha del Anexo Forestal. (digital)
- Junta de Portavoces (05/05/2011): Exoneración del dictamen de la Comisión de Economía sobre el Proyecto de Ley N° 2349 y de Descentralización sobre el Proyecto de Ley N° 4141, la ampliación de agenda y prioridad en el debate, Lima.
- Kirk, Ron (16/06/2011): Statement by Ambassador Ron Kirk on the Passage of Peru's Forestry and Wildlife Law, online in Internet < <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/june/statement-ambassador-ron-kirk-passage-perus-forestry>> [Zugriff am 30/08/2011].
- MINAG (2010): Infografía del proceso de la revisión forestal, online in Internet <<http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/leyforestalydefaunasilvestre/infografia-proceso-revision-legislacion-forestal.pdf>> [Zugriff 10/07/2011].
- ORAU-AIDSESEP (06/12/2010): Comunicado público. La “Segunda Audiencia Pública Descentralizada” en Pucallpa, Pucallpa/ Peru. (digital)
- ORPIO-AIDSESEP (02/12/2010): Pronunciamiento sobre las recientes acciones asumidas por el gobierno nacional y regional en torno a la propuesta de Ley Forestal y Fauna Silvestre, Iquitos/ Peru. (digital)
- PCM (22/06/2011): Oficio N° 143-2010-PR al Presidente del Congreso. Solicitando trámite urgente del Proyecto Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima. (digital)
- República del Perú (22/07/2011): Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Lima.
- Servindi (08/02/2011): Crece rechazo a decretos de urgencia. Mañana se realizará marcha de protesta, online in Internet <<http://servindi.org/actualidad/39990>> [Zugriff am 20/08/2011].
- Servindi (16/06/2011): Aprueban nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, online in Internet <<http://servindi.org/actualidad/46665>> [Zugriff am 30/08/2011].

- <sup>i</sup> Constitución Peruana 1993: *Disposiciones finales y transitorias*. „[...] Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”
- <sup>ii</sup> Constitución Peruana 1993: „Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: [...] 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. [...] Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete.”
- <sup>iii</sup> Ministerio de Comercio Exterior y Turismo 2010: Annex 18.3.4 Annex on Forest Sector Governance. „1. The Parties recognize that trade associated with illegal logging, and illegal trade in wildlife, including wildlife trafficking, undermine trade in products from legally harvested sources, reduce the economic value of natural resources, and weaken efforts to promote conservation and sustainable management of resources. Accordingly, each Party commits to combat trade associated with illegal logging and illegal trade in wildlife. The Parties recognize that good forest sector governance is critical to promoting the economic value and sustainable management of forest resources. Accordingly, each Party commits to take action under this Annex to enhance forest sector governance and promote legal trade in timber products.”
- <sup>iv</sup> Ministerio de Comercio Exterior y Turismo 2010: Article 18.3: Enforcement of Environmental Laws. „[...] 2. The Parties recognize that it is inappropriate to encourage trade or investment by weakening or reducing the protections afforded in their respective environmental laws. Accordingly, a Party shall not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws in a manner that weakens or reduces the protections afforded in those laws in a manner affecting trade or investment between the Parties.”
- <sup>v</sup> El Comercio 20/09/2008a: „AIDSESEP es una organización que quiere paralizar, no dialogar, que quiere incendiar la pradera; mientras que la Conap quiere el diálogo pacífico sin desistir de sus derechos.”
- <sup>vi</sup> PCM 11/06/2009: Resolución Suprema N° 117-2009-PCM: „[...] Que, ese espacio de diálogo debe tener por finalidad no solo atender la solución concreta de los reclamos de las poblaciones amazónicas sino además, brindar un espacio de integración definitiva de tales poblaciones al resto de la nación peruana, con pleno respeto a su cultura e identidad, atendiendo aspectos relacionados con la salud, educación, titulación y formalización de sus tierras, entre otras.”
- <sup>vii</sup> Rosales Ferreyros 13/06/2009: „El gobierno fue muy concesivo, muy dialogante. El diálogo es una virtud, pero cuando se dialoga demasiado la persona que está al frente cree que hay debilidad y temor.”
- <sup>viii</sup> Rosales Ferreyros 13/06/2009: „El comunismo y extremismo nacional e internacional quiere generar caos en el país. No tienen votos, pero tienen armas para matar policías.”
- <sup>ix</sup> AIDSESEP 15/06/2009: „[...] existe tanta desconfianza en los pueblos indígenas que a veces pensamos que el gobierno quería que nuestra lucha pacífica terminara así para hacernos ver como salvajes.”
- <sup>x</sup> vgl. AIDSESEP 16/06/2009: „[...] lucha de todos: una lucha por la naturaleza, por la familia, por la salud y la alimentación, por los recursos del Perú y por la dignidad de la patria de todos los 28 millones de peruanos.”
- <sup>xi</sup> AIDSESEP 18/06/2009: „[...] si esta decisión hubiera sido antes, se habría evitado lamentables muertes y enfrentamientos entre peruanos.”
- <sup>xii</sup> Comisión de Constitución y Reglamento 18/05/2010: „Artículo 2°.- Del derecho a la consulta. Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados en forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sea sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.”
- <sup>xiii</sup> AIDSESEP et al. 21/05/2010: „[...] si bien no recoge todo los avances trabajados colectivamente la hemos considerado un avance. Al respecto nos sería de mucha importancia que sea promulgada al más breve plazo dado que aun se encuentran sin atender la problemática de las comunidades y los pueblos indígenas, motivo por lo que los niveles de conflicto social están latentes y activos en diversas regiones a nivel nacional; [...]”.
- <sup>xiv</sup> Mejía Huaraca 28/05/2010: „[...] para contribuir a la necesaria reconciliación entre peruanos, pero siempre y cuando se nos reconozca como pueblos y ciudadanos en condiciones de igualdad.”
- <sup>xv</sup> Congreso de la República 31/05/2010: „Artículo 9°.- Identificación de medidas objeto de consulta. Las entidades estatales deben identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que tienen una relación directa con los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de modo que de concluirse que existiría una afectación directa a sus derechos colectivos se proceda a una respecto de tales medidas.”
- <sup>xvi</sup> Ruiz Molleda 03/12/2009: „Por tanto, no se puede establecer la Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1020 ni de ninguna norma legal con rango de Ley por no haberse efectuado la consulta previa a pueblos indígenas, por cuanto estos no están identificados en nuestro país, propiamente, no existe una norma legal que establezca los lineamientos y parámetros para su determinación, ni materia específica de consulta, mucho menos existe norma legal que establezca el procedimiento para llevar a cabo la citada consulta, debiendo determinar: a) Cuales son los pueblos indígenas en nuestro país comprendidos en los alcances del Convenio 169 de la OIT. b) Cuales los temas a serles consultados. c) Bajo que procedimiento (s) se produciría la consulta.”
- <sup>xvii</sup> Tribunal Constitucional 30/06/2010: „EXHORTAR al Congreso de la República a que, dentro del marco de sus competencias establecidas en el artículo 108° de la Constitución, culmine con el trámite de promulgación de la “Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, aprobada en la sesión ordinaria del 19 de mayo del 2010, en el término más

inmediato posible.”

<sup>xviii</sup> Tribunal Constitucional 24/08/2010: Expediente N° 06316-2008-AA „[En la sentencia – Anm. D. Verf.] STC 0022-2009-PI, el Tribunal desarrolló los principios generales mínimos del derecho de consulta. Por consiguiente, el hito marcado por el Tribunal debe ser tomado como una pauta que permita, de ahí en adelante, la plena eficacia del derecho de consulta. Así, en virtud de la función ordenadora y pacificadora del Tribunal Constitucional es que *debe establecerse que la obligatoriedad del derecho de consulta debe considerarse como vinculante desde la publicación en la página web, tomando en consideración los principios desarrollados en la referida sentencia.*” (Hervorheb. d. Verf.)

<sup>xix</sup> AIDSESEP 12/10/2010a: „[...] muestra que no hay voluntad política democrática sino autoritaria y desesperada de parte del Ejecutivo y del Congreso por aprobar una ley forestal y que el ‘TLC con EEUU siga adelante’ [...]“.

<sup>xx</sup> AIDSESEP 21/10/2010: „Al respecto, exigimos que el Congreso de la Republica insista en la ratificación de la ley de consulta previa aprobada el 19 de mayo pasado, y se desista de las observaciones hechas por el poder ejecutivo y otros miembros parlamentarios. Si se considera urgente la ley forestal, entonces con mayor razón, que se apruebe primero la mencionada ley de consulta previa; la cual cuenta con el respaldo de los pueblos indígenas amazónicos y de sus instituciones representativas. Dejamos constancia de nuestro desacuerdo de improvisar una ‘consulta forestal’ sin ninguna ley de consulta previa, la cual la hace además una consulta de legitimidad y legalidad vulnerable. [...]”.

<sup>xxi</sup> Comisión Agraria 11/11/2010: „[...] creo que la existencia de una legislación nacional facilitaría el proceso de la consulta y devolvería la credibilidad al Estado frente a la población indígena después de tantos años de conflictos sociales.”

<sup>xxii</sup> AIDSESEP/ CONACAMI 15/12/2010: „Una vez más los racistas del ‘Perro del Hortelano’ mienten, engañan, manipulan y atropellan todo para seguir sirviendo a sus patrones del poder maderero, TLC, y de otros oscuros intereses.”

<sup>xxiii</sup> Comisión Agraria 20/12/2010: „[...] sólo busca debilitar la confianza y credibilidad de las instituciones del Estado frente a los ciudadanos indígenas, así como deslegitimar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados.”

<sup>xxiv</sup> AIDSESEP 13/06/2011: „[...] el dialogo nacional convocado para 200 líderes andinos, amazónicos y costeros del país no se podía reducir a la voluntad de 4 dirigentes de organizaciones nacionales y sus asesores técnicos, máxime si estos no contaban con autorización expresa de sus bases como en el caso nuestro.“