

Consulteren of niet?

Etnische minderheden vallen gemakkelijk buiten de boot

In Colombia stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken vast of een mijnbouwgebied inheemse of afro-Colombiaanse gemeenschappen telt. Dit is van belang, omdat daarmee direct wordt bepaald of deze mensen mogen meepraten over hun eigen leefgebied. Het gebeurt nogal eens dat beslissingen eenzijdig worden genomen en in het voordeel van de mijnbouwbedrijven uitvallen. Twee voorbeelden illustreren dit.

Twee typen problemen

In Colombia wordt sinds enkele jaren een debat gevoerd op het scherpst van de snede over de voors en tegens van voorafgaande consultatie van inheemse en afro-Colombiaanse gemeenschappen. De wetgeving op dit gebied is niet in overeenstemming met de internationale standaarden en onvoldoende uitgewerkt, waardoor talrijke belangrijke wetsvoorstellen die aan deze bevolkingsgroepen moeten worden voorgelegd, volgens het Constitutionele Hof niet kunnen worden aangenomen. Volgens vele critici is voorafgaande consultatie daarmee verworden tot "de stok in het wiel van de nationale ontwikkeling". Ondertussen vindt voorafgaande consultatie plaats op basis van krakkemikkige en gedateerde wetgeving, wat in veel gevallen aanleiding geeft tot grote maatschappelijke protesten en soms tot het stilleggen of afgelasten van op stapel staande grootschalige projecten. Een in het oog springend voorbeeld is het onlangs aangekondigde uitstel van de voorgenomen uitbreiding van de Cerrejon steenkoolmijn - eigendom van het consortium van mijnbouwmultinationals AngloAmerican, Xtrata en BHP Billiton - op het schiereiland van La Guajira. Volgens officiële berichten werd deze beslissing vooral door economische motieven ingegeven, maar het is genoeglijk bekend dat dit uitstel ook en in niet onbelangrijke mate verband hield met de aanzwellende maatschappelijke kritiek op de gevolgde handelswijze (procedure) bij de consultatie van de Wayúu indianen die door de uitbreiding zouden zijn getroffen (de stroom van de Ranchería rivier, de levensader voor de Wayúu en andere gemeenschappen in La Guajira, zou aanzienlijk moeten worden gewijzigd). Het consultatieproces was op een voorbarig moment ingezet - ruim voordat de milieueffectrapportage was voltooid, waardoor de getroffen bevolking niet kon beslissen op basis van volledige informatie - en bovendien waren de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren niet goed afgebakend, waardoor de

legitimiteit van het proces ondermijnd was geraakt. De gerezen situatie heeft onder alle betrokken partijen gevoelens van frustratie en ontevredenheid opgeroepen.

De discussie over voorafgaande consultatie van etnische groepen in de context van ontwikkelingsprojecten wordt in Colombia vooral beheerst door de talrijke problemen die zich aandienen bij de uitvoering van voorafgaande consultatie (ofwel, de vraag "hoe, wanneer en met wie?" voorafgaande consultatie moet plaatsvinden). Minder vaak gaat het echter over de problemen die ontstaan in het stadium dat daaraan vooraf gaat, namelijk de bepaling van de noodzaak van voorafgaande consultatie (de vraag óf consultatie moet worden uitgevoerd). De wijze waarop deze vraag tot op heden door de overheid wordt beantwoord, leidt er nog steeds toe dat grootschalige ontwikkelingsprojecten met ingrijpende gevolgen voor mens en milieu doorgang vinden zónder dat er voorafgaande consultatie van getroffen etnische groepen heeft plaatsgevonden. Dit fenomeen zou ik aan de hand van twee praktijkvoorbeelden uit het departement Cesar onder de loep willen nemen.

Bureaucratische vergissing of gemanipuleerde beslissing?

Het centrum van het departement Cesar is, na La Guajira, het tweede belangrijkste steenkoolmijnbouwgebied van Colombia en, met de geplande uitbreidingen van de bestaande steenkoolmijnen in de regio, op korte termijn mogelijk zelfs het belangrijkste. De twee grootste bedrijven uit deze regio, Drummond en Prodeco, maakten omstreeks 2005 hun voornemen om hun mijnbouwactiviteiten in de regio uit te breiden, bekend aan het Ministerie van Milieu. De Colombiaanse wet schrijft dan voor dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken, vóórdat de milieueffectrapportage wordt opgesteld, onderzoekt of er in de invloedssfeer van deze uitbreiding inheemse of afro-Colombiaanse gemeenschappen leven, die mogelijk door de toekomstige activiteiten worden getroffen. Hiervan dient vervolgens schriftelijk verslag te worden gedaan in een officieel document. In beide gevallen werd vastgesteld dat dit niet het geval zou zijn. Het is interessant hoe deze vaststelling precies werd geformuleerd. Er wordt gesteld dat "in het gebied van het Descanso project" van Drummond "zijn geen bevolkingsgroepen aanwezig die beschikken over etnische of culturele kenmerken die afwijken van die van de nationale meerderheid (inheemse of afro-Colombiaanse bevolking)", en in het geval van het Calenturitas project van Prodeco

dat dit "geen directe of indirecte gevolgen zal hebben voor inheemse en afro-Colombiaanse gemeenschappen". Op deze manier konden de uitbreidingsplannen van de twee bedrijven doorgang vinden zónder dat de noodzaak van voorafgaande consultatie verder in overweging werd genomen.

Maar er bestaat wél een inheems reservaat

Dit is opmerkelijk, aangezien diverse bronnen er namelijk op wijzen dat het invloedgebied van de mijnbouwprojecten wel degelijk samenvalt met het leefgebied van een inheems volk, de Yukpa indianen, die wonen in het resguardo (inheems reservaat) Socorpa, gelegen in het voetgebergte van de Serranía de Perijá in de gemeente Becerril. Inheemse leiders van dit resguardo zeggen nu al negatieve gevolgen van de steenkoolmijnbouw te ondervinden. De verandering van waterstromen door de mijnbouwactiviteiten zou de stroomopwaartse migratiebeweging van de vissoorten verhinderen waarvan zij voor een deel van hun voedselvoorziening afhankelijk zijn, en ook zouden zij hinder ondervinden van het stof uit de naburige mijnen dat met de wind hun leefgebied bereikt. Naast deze fysieke gevolgen, is het bovendien niet onwaarschijnlijk dat veranderingen in de sociaaleconomische structuur in het invloedgebied van het project in de toekomst ingrijpende sociale en culturele gevolgen voor de Yukpa met zich mee kunnen brengen. In dit licht bezien is het curieus dat de Yukpa nooit over het project geconsulteerd werden terwijl Drummond het in afgelopen jaren kennelijk wel noodzakelijk heeft geacht om hen gunstig te stemmen door cadeautjes uit te delen aan Yukpa kinderen en hun ouders (Zie dit [filmpje](#) op YouTube).

Dat de Yukpa niet werden geconsulteerd komt in de eerste plaats doordat het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de vaststelling van de aanwezigheid van etnische gemeenschappen, en dus van de noodzaak van voorafgaande consultatie, doorgaans gebruik maakt van een restrictieve interpretatie van het begrip "invloedsgebied" van een project. Dit is echter in strijd met de geldende wetgeving op dit gebied (i.e. Wet 21 van 1991 en ILO Conventie 169) dat stelt dat de overheid inheemse volken moet consulteren in alle gevallen waarbij deze groepen direct door een project in hun bestaan worden getroffen, onafhankelijk van de vraag of zij in het invloedgebied van een bepaald project leven. Na onderzoek is bovendien gebleken dat er nog een andere, erg knullige reden is waarom de Yukpa aan de

aandacht van het ministerie was ontschoten. Het resguardo Socorpa staat namelijk nog steeds geregistreerd als gelegen in de gemeente Codazzi, waarvan de gemeente Becerril vroeger deel uitmaakte, en die niet tot het invloedgebied van de steenkoolmijnen wordt gerekend. Een administratieve (bureaucratische) blunder.

De antropoloog die het niet wist

Een ander voorbeeld uit dezelfde casus. Het is een feit dat een groot deel van de bevolking in het invloedgebied van de steenkoolmijnen in Cesar van afro-Colombiaanse origine is. In 2009 werd de gemeente La Jagua de Ibirico door het Constitutionele Hof genoemd als voorbeeld van een gemeente waar de afro-Colombiaanse bevolking door het geweld van de afgelopen decennia zich in een situatie van grote weerloosheid en kwetsbaarheid bevindt. Onder invloed van de nationale afro-Colombiaanse beweging is hier onder plaatselijke zwarte gemeenschappen recentelijk sprake van een heropleving van vormen van etnische identiteit en organisatie. Boquerón is een zwarte gemeenschap in La Jagua die onlangs bij het Ministerie van Binnenlandse zaken een verzoek heeft ingediend om officieel te worden erkend als gemeenschap en organisatie met collectieve rechten, met inbegrip van het recht op voorafgaande consultatie. Boquerón is ook een gemeenschap die moet worden herhuisvest als gevolg van de uitbreiding van de steenkoolmijnen. Door aanspraak te maken op het recht op voorafgaande consultatie hopen zij hun belangen in dit slepende proces kracht bij te zetten. Hun verzoek is echter onlangs afgewezen op grond van een kort veldbezoek waarbij een ambtenaar van het ministerie binnen enkele uren concludeerde dat er in Boquerón geen 'echte' culturele wortels zouden bestaan.

Ongeacht de uitkomst van het onderzoek in Boquerón, heeft het er alle schijn van dat de criteria die het ministerie hanteert om te beoordelen of een zwarte gemeenschap recht heeft om aanspraak te maken op collectieve rechten, inconsequent worden toegepast. Dit spreekt uit het feit dat in de nabije omgeving van Boquerón verschillende andere zwarte gemeenschappen die verkeren in zeer vergelijkbare omstandigheden, wél collectieve rechten toegekend hebben gekregen en zelfs onlangs hebben deelgenomen aan processen van voorafgaande consultatie in het kader van diverse andere ontwikkelingsprojecten (de Pozos Colorados-Ayacucho oliepijpleiding en de verbreding van de Ruta del Sol). Ook kunnen vragen worden gesteld ten aanzien van de wijze waarop en de

middelen waarmee de verificatiemissies door het ministerie worden uitgevoerd. In het onderhavige geval werd deze uitgevoerd door een antropoloog die gespecialiseerd was in de situatie van inheemse volken en dus weinig specifieke kennis over afro-Colombiaanse gemeenschappen bezat.

Overleg over wetgeving, méér betrokkenheid van de overheid

Samenvattend kan uit de bovenstaande voorbeelden uit Cesar geconcludeerd worden dat in het lopende debat over een toekomstige wet (of, als dit niet mogelijk blijkt, een protocol) ten aanzien van voorafgaande consultatie meer aandacht nodig is voor de gemankeerde wijze waarop momenteel de noodzaak van voorafgaande consultatie wordt vastgesteld. Daarbij zou de overheid er goed aan doen om afstand te nemen van al te restrictieve interpretaties en meer bereidheid te tonen om tot heldere en afgewogen besluiten te komen. Alleen door samen met vertegenwoordigers van inheemse en afro-Colombiaanse organisatie te komen tot 'criterios y reglas consensuados', kan de overheid de schijn wegnemen dat zij partijdig is ten gunste van de bedrijven.

Joris J. van de Sandt
Thematisch Programmaleider
Delfstoffenwinning en Mensenrechten in Latijns-Amerika
IKV Pax Christi

2 juni 2013