



---

## Dokumentation

---

### **Einzelfragen zum Kohlebergbau in Kolumbien**

Umsetzung der Konsultationsrechte nach dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 und sozioökonomische Lage in den Departamentos La Guajira und Cesar

---

**Einzelfragen zum Kohlebergbau in Kolumbien**

Umsetzung der Konsultationsrechte nach dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 und sozioökonomische Lage in den Departamentos La Guajira und Cesar

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 015/23  
Abschluss der Arbeit: 24. Mai 2023 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Beteiligung indigener Völker an Entscheidungsprozessen</b>	<b>4</b>
2.1.	Umsetzung der ILO-Konvention Nr. 169	4
2.2.	Verfassungsrecht	5
2.3.	Anhaltende Schwierigkeiten am Beispiel der Mine von El Cerrejón	5
<b>3.</b>	<b>Sozioökonomische Situation in La Guajira und Cesar</b>	<b>6</b>
3.1.	Allgemeine Wirtschaftsdaten	6
3.2.	Arbeitsmarkt	7
3.3.	Armut	7
3.4.	Auswirkungen des Kohlebergbaus	8

## 1. Einleitung

Der Nordosten Kolumbiens mit den Departamentos El Guajira und Cesar gilt als das größte Steinkohleabbaugebiet Südamerikas. Allein die Mine El Cerrejón, die seit den 1980er-Jahren in La Guajira betrieben wird, beschäftigte im Jahr 2021 mehr als 11.000 Menschen.<sup>1</sup> Weitere wichtige Minen wie die von Drummond oder Prodeco befinden sich im Departamento Cesar.

In dieser Arbeit sollen zunächst Fragen der Umsetzung des ILO-Übereinkommens Nr. 169 hinsichtlich der Beteiligungsrechte indigener Gemeinschaften in Kolumbien angesprochen werden. Anschließend werden statistische Daten und Studien zur sozioökonomischen Situation in den vom Steinkohlebergbau betroffenen Departamentos vorgestellt.

## 2. Beteiligung indigener Völker an Entscheidungsprozessen

### 2.1. Umsetzung der ILO-Konvention Nr. 169

Das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization - ILO) vom 7. Juni 1989<sup>2</sup>, das am 5. September 1991 in Kraft getreten ist, hat den Schutz der Rechte indigener Völker zum Ziel. Kolumbien ratifizierte das Übereinkommen im Jahr 1991. Es verleiht unter anderem den indigenen Völkern bestimmte Beteiligungsrechte. Artikel 6 sieht das Recht auf vorherige Konsultation der betreffenden Völker durch die Regierungen bei Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen vor, die sie unmittelbar berühren können. Artikel 15 regelt den Schutz der Rechte der betreffenden Völker an den natürlichen Ressourcen ihres Landes.

Die Normüberwachungsmechanismen der ILO und deren Ergebnisse in Bezug auf den Bergbau in Kolumbien werden bereits in einer weiteren Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vorgestellt, die die menschenrechtliche Situation im Steinkohlebergbau in Kolumbien zum Gegenstand hat:

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Steinkohlebergbau in Kolumbien, Menschenrechtliche Aspekte, Dokumentation WD 2 - 3000-022/23 vom 5. April 2023, Abschnitt 6.4.3, S. 23 ff.

Nach Erkenntnissen des Auswärtigen Amtes wird danach „das Recht auf Konsultation ethnischer Gruppen in den vom Steinkohleabbau betroffenen Regionen [...] prinzipiell eingehalten“ (S. 25), doch seien die Regelungen dieser Konsultationen im Rechtssystem stark verbesserungsbedürftig.

---

1 El Cerrejón: Informe de Sostenibilidad 2021 (span.), S.16, abrufbar über den Internetauftritt der Bergbaufirma El Cerrejón: <https://www.cerrejon.com/sites/default/files/2022-07/Informe%20de%20Sostenibilidad%202021%20VF.pdf>

2 ILO-Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern vom 7. Juni 1989, in deutscher Sprache abrufbar über den Internetauftritt der ILO: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100900.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100900.pdf)

2016 hat das Regionalbüro der ILO für Lateinamerika und die Karibik einen Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens Nr. 169 in Bezug auf die vorherige Konsultation bei Investitionsprojekten in Kolumbien, Costa Rica, Guatemala und Chile zum Stand 2014 veröffentlicht:

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (Hrsg.): Reporte Regional - Colombia, Costa Rica, Guatemala, Chile: Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la consulta previa a los pueblos indígenas en proyectos de inversión, 2016 (span.), abrufbar über den Internetauftritt der ILO:  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_507556.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_507556.pdf).

Darin werden zunächst die Regelungen zur vorherigen Konsultation in Kolumbien vorgestellt (S. 28 ff.). Die Zahl der von 2003 bis 2014 durchgeführten Konsultationsverfahren wird tabellarisch nach Wirtschaftssektoren dargestellt (S. 41). Im kolumbianischen Bergbau hat sie sich danach insbesondere im Jahr 2014 mit mehr als 264 gegen nur 16 im Jahr 2013 erheblich erhöht. Auch die Zahl der daraus hervorgegangenen formalisierten Abkommen mit der indigenen Bevölkerung sei angestiegen. Die Situation speziell im Steinkohlebergbau wird dabei nicht thematisiert.

Der Bericht geht ebenfalls auf Probleme bei der Durchführung der Konsultationsverfahren ein (S. 58 ff.). Auf der Grundlage einer vom Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózoga (ICP) zwischen September 2013 und März 2014 durchgeführten Studie werden zehn Hauptgründe für die bestehenden Schwierigkeiten benannt und politische Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung ausgesprochen.

## 2.2. Verfassungsrecht

Das kolumbianische Verfassungsgericht hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2016 zum Steinkohlebergbau in El Cerrejón das in der ILO-Konvention 169 verankerte Konsultationsrecht der indigenen Gemeinschaften auch als verfassungsmäßiges Grundrecht bekräftigt.<sup>3</sup>

## 2.3. Anhaltende Schwierigkeiten am Beispiel der Mine von El Cerrejón

Menschenrechtsorganisationen weisen immer wieder auf fortbestehende Probleme bei den Konsultationsprozessen hin. So berichtet die Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien (ASK) wiederholt über Protestbewegungen und Streiks der indigenen Bevölkerung im Bereich der Kohlemine von

---

3 Corte Constitucional de Colombia: Sentencia T-704/16 Acción de tutela instaurada por la Comunidad Indígena Media Luna Dos en contra de la Nación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Ministerio del Interior y la empresa El Cerrejón, 13. Dezember 2016, abrufbar über den Internetauftritt des kolumbianischen Verfassungsgerichts:  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-704-16.htm>.

El Cerrejón in La Guajira, die auf ein angespanntes Verhältnis zwischen der Minenbetreiberin und den lokalen Gemeinschaften hindeuten.<sup>4</sup> Streit gibt es danach aktuell über die Anerkennung neuer Gemeinschaften, die ein Konsultationsrecht beanspruchen, als indigene Gemeinschaften und über ihre Zugehörigkeit zur Einflusszone der Mine.<sup>5</sup>

### 3. Sozioökonomische Situation in La Guajira und Cesar

#### 3.1. Allgemeine Wirtschaftsdaten

Allgemeinen Wirtschaftsdaten der Departamentos La Guajira und Cesar stellt das Büro für Wirtschaftsstudien des Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) zur Verfügung:

MinCIT: Perfiles Económicos Departamentales, Perfil económico - Departamento de La Guajira, April 2023 (span.), abrufbar über den Internetauftritt des MinCIT:  
<https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4a894153-1d3e-4416-847c-5bfd304039fb>,

MinCIT: Perfiles Económicos Departamentales, Perfil económico - Departamento de Cesar, April 2023 (span.), abrufbar über den Internetauftritt des MinCIT:  
<https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-por-departamentos/perfiles-economicos-por-departamentos/cesar/oe-np-perfil-departamental-cesar-26abr23.pdf.aspx>.

Für das Departamento La Guajira sind auch jährliche Wirtschaftsberichte der Handelskammer von La Guajira von 2013 bis 2022 verfügbar:

Informe Socioeconómico Departamento de La Guajira,  
abrufbar über den Internetauftritt der Handelskammer von La Guajira:  
<https://camaraguajira.org/informe-socioeconomico-departamento-de-la-guajira/>.

Der jüngste Bericht vom Januar 2023 bezieht sich auf das Jahr 2022:

Cámara de Comercio de La Guajira: Informe Socioeconómico Departamento de La Guajira 2022, Januar 2023 (span.),  
abrufbar über den Internetauftritt der Handelskammer von La Guajira:  
<https://camaraguajira.org/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-SOCIOECONOMICO-DE-LA-GUAJIRA-2022.pdf>.

---

4 Vgl. zahlreiche Internetveröffentlichungen der letzten Jahre im Internetauftritt der ASK:  
<https://www.askonline.ch/?s=cerrejon>.

5 ASK: Cerrejón als 100%-Tochter von Glencore: Kaum Fortschritte in der Guajira, Internetveröffentlichung, 13. Februar 2023, abrufbar über den Internetauftritt der ASK:  
<https://www.askonline.ch/allgemein/cerrejon-als-100-tochter-von-glencore-kaum-fortschritte-in-der-guajira>.

### 3.2. Arbeitsmarkt

Das kolumbianische Statistikamt (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE) gibt jährlich ein Informationsblatt zum Arbeitsmarkt in Kolumbien heraus. Die aktuelle Veröffentlichung bezieht sich auf das Jahr 2022:

DANE: Boletín técnico - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2022, Mercado laboral por departamentos - Año 2022, 5. April 2023 (span.), abrufbar über den Internetauftritt des DANE:  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_depto/Boletin\\_dep\\_22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_22.pdf).

Sie enthält Schaubilder mit Informationen über die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigung sowie der Arbeitslosigkeit nach Departamentos zwischen 2015 und 2022.

Im Jahr 2022 lag danach in Cesar die allgemeine Erwerbsbeteiligung (tasa global de participación - TGP) bei 59,1 Prozent, die Beschäftigungsquote (tasa de ocupación - TO) bei 49,7 Prozent und die Arbeitslosenquote (tasa de desempleo - TD) bei 15,9 Prozent (S.10). In La Guajira betrug die allgemeine Erwerbsquote 67,6 Prozent, die Beschäftigungsquote 61,5 Prozent und die Arbeitslosenquote 8,9 Prozent (S. 15).

Die Grafik auf dem Titelblatt der Veröffentlichung ermöglicht einen Vergleich der Arbeitslosenquoten aller 16 Departamentos. Danach ist die Arbeitslosenquote in Cesar die höchste in ganz Kolumbien, während Guajira zu den Departamentos mit den niedrigsten Arbeitslosenquoten gehört.

Ein Zusammenhang der Daten und ihrer Entwicklung im Zeitverlauf mit dem Steinkohlebergbau in diesen Gebieten lässt sich nicht herstellen.

### 3.3. Armut

Das kolumbianische Statistikamt DANE hat im April 2022 eine Pressemitteilung zur Armut („pobreza monetaria“) in Kolumbien im Jahr 2021 veröffentlicht:

DANE: Comunicado de prensa, Pobreza Monetaria, 26. April 2022 (span.) , abrufbar über den Internetauftritt des DANE: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf).

Danach zählen La Guajira und Cesar zu den ärmsten Regionen Kolumbiens. Der Bevölkerungsanteil, der 2021 in finanzieller Armut lebte, betrug in La Guajira 67,4 Prozent (gegenüber 66,3 Prozent 2020) und in Cesar 56 Prozent (gegenüber 58,3 Prozent 2020) (S. 5). Von extremer Armut („pobreza extrema“) waren der Pressemitteilung zufolge im Jahr 2021 in La Guajira 40,4 Prozent der Bevölkerung (gegenüber 39,7 Prozent 2020) und in Cesar 20,9 Prozent (gegenüber 24,8 Prozent 2020) betroffen (S. 6). Während sich mithin die Armutssituation in Cesar 2021 wie in den allermeisten Departamentos Kolumbiens gegenüber 2020 verbesserte, gab es in La Guajira eine Verschlechterung. Über die Gründe dafür gibt die Statistik keinen Aufschluss.

Detailliertere Informationen über die Einkommensverhältnisse in Kolumbien nach Städten und Departamentos bietet die der genannten Pressemitteilung zugrundeliegende Veröffentlichung des DANE:

DANE: Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia - Resultados 2021, 26. April 2022 (span.), abrufbar über den Internetauftritt des DANE:  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf).

### 3.4. Auswirkungen des Kohlebergbaus

Die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Kohleabbaus in La Guajira werden in einem Beitrag in der Chilenischen Zeitschrift für Wirtschaft und Gesellschaft untersucht:

Orozco, Elvis; Iglesias, Valentina; Barrios, Luis: Aspectos socioeconómicos en la minería del carbón de La Guajira Colombia in: Revista Chilena de Economía y Sociedad, Juni 2020, S. 62-75, 2020 (span.), abrufbar über:  
<https://sitios.vtte.utem.cl/rches/wp-content/uploads/sites/8/2022/01/revista-chilena-de-economia-y-sociedad-vol14-n1-2020-Orozco-Iglesias-Barrios.pdf>.

Informationen zum Beitrag des Kohlebergbaus zur wirtschaftlichen Entwicklung in Kolumbien bietet ein Bericht des kolumbianischen Ministeriums für Bergbau und Energie:

Bustamante Ortega, Plinio Enrique et al.: Minería de carbón en Colombia, transformando el futuro de la industria: Ministro de Minas y Energía de Colombia (Hrsg.), 2021 (span.), abrufbar über den Internetauftritt des Energieministeriums:  
<https://www.minenergia.gov.co/static/mineriaco/src/document/documento%20carbon.pdf>.

In diesem Bericht wird auch auf die Auswirkungen auf die regionale und lokale Entwicklung eingegangen (S. 18). Danach liegt der Beitrag des Bergbaus zu den regionalen Bruttoinlandsprodukten wesentlich höher als der Beitrag auf nationaler Ebene und beträgt in La Guajira 38,9 Prozent und in Cesar al 40,7 Prozent, in den Kommunen der Produktionsstandorte liegt er bei bis zu 97 Prozent. In beiden Departamentos entfällt praktisch der gesamte Anteil auf den Steinkohlebergbau.

Eine etwas ältere Analyse der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) bietet Informationen über die Beschäftigung im Steinkohlebergbau sowie über die sozioterritorialen Auswirkungen von Abbau, Transport und des Exports von Kohle in Cesar und La Guajira:

Verschiedene Autoren: La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales, September 2014 (span.), abrufbar über den Internetauftritt der FES:  
<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11067.pdf>.



Hervorzuheben ist in dieser Veröffentlichung der Beitrag von

Cinep/Programa por la Paz: Impactos socioterritoriales de la explotación minera en los departamentos del Cesar y La Guajira (S. 44-67).

\* \* \*