## Bolivien: Ein neuer Ansatz zur Kinderarbeit?

Debatten und Auseinandersetzungen zum Kinder- und Jugendgesetz

LORENZA B. FONTANA /
JEAN GRUGEL

Bolivien ist seit 2014 weltweit das einzige Land, in dem Kinderarbeit ab einem Alter von zehn Jahren ausdrücklich erlaubt ist - eine Regelung, die gegen Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verstößt. Die Debatte, die der Verabschiedung der Reform des Kinder- und Jugendgesetzes vorausging, verdeutlicht die Komplexität und die Vielschichtigkeit des Themas. Das Gesetz entspringt einem Rechtsdiskurs, der über internationale Ansätze hinauszugehen sucht. Lokale Praktiken und Gegebenheiten sollen stattdessen Berücksichtigung finden.

Die Verabschiedung des neuen Kinder- und Jugendgesetzes in Bolivien sorgte für weltweite Aufmerksamkeit. Mit dieser Novelle wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Minderjährige ab einem Alter von zehn Jahren arbeiten können – eine Regelung, die klar gegen entsprechende internationale Vereinbarungen verstößt. Obgleich das Gesetz zwischen Selbstständigen

**Lorenza B. Fontana:** Wissenschaftlerin am Weatherhead Center für internationale Beziehungen an der Harvard-Universität. E-Mail: <lorenza\_fontana@fas.harvard.edu>.

**Jean Grugel:** Professorin für Internationale Politik an der Universität York, Großbritannien. E-Mail: <jean.grugel@york.ac.uk>.

Schlagwörter: Kinderarbeit, Kinder- und Jugendgesetz, Evo Morales, Bolivien.

**Originalversion:** Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 264, 7-8/2016, veröffentlicht. Übersetzung: Bettina Hoyer. Revision: Sebastian Landsberger.

und Angestellten unterscheidet – für Letztere gilt eine Altersgrenze von zwölf Jahren –, eine Sondererlaubnis durch die Ombudsstelle für Kinderrechte vorgesehen ist und besonderer Nachdruck auf die Einhaltung der Rechte der arbeitenden Mädchen und Jungen gelegt wird, wurde das Gesetz von Nichtregierungsorganisationen (NROS) wie Human Rights Watch und Anti-Slavery International scharf kritisiert<sup>1</sup>. Zudem hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) – der international für das Thema Kinderarbeit zuständigen Institution – ofiziell die Verletzung des Übereinkommens über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Übereinkommen c138) durch Bolivien angezeigt und eine Änderung dieses Gesetzes angemahnt<sup>2</sup>.

Es ist kaum von der Hand zu weisen, dass die bolivianische Regelung die Übereinkünfte der ILO verletzt. Dennoch ist auch richtig, dass der Verabschiedung dieses Gesetzes eine lange Debatte über verschiedene Rechtsvorstellungen und Schutzmaßnahmen vorausging sowie das Bemühen, dabei die Stimmen der verschiedenen Akteure zu berücksichtigen, einschließlich die der arbeitenden Jungen und Mädchen selbst. Der von Bolivien gewählte Ansatz zeugt demnach nicht von fehlendem Willen oder einem mangelndem Interesse, die internationalen Vereinbarungen auf dem Gebiet der Menschenrechte und insbesondere der Kinderrechte zu respektieren. Er ist eher einem alternativen und differenzierteren Verständnis der Menschenrechte geschuldet, das die Besonderheiten des bolivianischen Kontextes einzubeziehen sucht.

Kinderarbeit ist ein sichtbares und bedeutsames Phänomen in Bolivien. Nach Zahlen der letzten landesweiten statistischen Erhebung zum Thema aus dem Jahr 2008 gehen fast 850.000 Kinder, das sind mehr als 28 % der bolivianischen Jungen, Mädchen und Heranwachsenden im Alter zwischen fünf und 17 Jahren, irgendeiner wirtschaftlichen Aktivität nach. Die Mehrzahl von ihnen ist im Bereich der Landwirtschaft angestellt (50,2 %) oder verkauft Waren im Straßenhandel (21 %). Der Anteil arbeitender Minderjähriger ist in ländlichen Räumen wesentlich höher (65 %). Nur ein vergleichsweise

<sup>1.</sup> Kailash Satyarthi, Aidan McQuade und Jo Becker: »Carta al presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales«, 21.1.2014, verfügbar auf Englisch unter <www.hrw.org/news/2014/01/24/letter-bolivian-president>.

<sup>2.</sup> ILO: »Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen«, 2015, verfügbar auf Deutsch unter <www.ilo.org/ilc/ILcSessions/104/reports/reports-to-the-conference/wcms\_344456/lang--de/index.htm>.

geringer Anteil ist als Arbeiter\_in tätig (13,7 %) und noch seltener (13 %) verrichten sie qualifizierte Tätigkeiten³. Zweifellos haben das Ausmaß und das Fortbestehen von Kinderarbeit in Bolivien zur Politisierung der Haltungen hinsichtlich dieser Thematik beigetragen. An dieser Stelle sollte erwähnt werden, dass die Überarbeitung der Gesetze zur Kinderarbeit in einer Zeit großer Veränderungen erfolgte. Sie stand im Kontext tiefgreifender Debatten über bürgerschaftliche Identitäten und den Platz Boliviens in der weltweiten politischen Ökonomie. Dieser Kontext einer politisch-institutionellen Transition hat dazu beigetragen, die Diskussion darüber neu zu entfachen, ob Bolivien bestimmte internationale Normen erfüllen soll und falls ja, auf welche Weise.

In diesem Artikel soll die Debatte über Kinderarbeit nachgezeichnet werden, die der Verabschiedung des neuen Kinder- und Jugendgesetzes vorausging. Die Analyse der verschiedenen Positionen und Diskurse ergibt ein höchst fragmentiertes und polarisiertes Gesamtbild zwischen »ablehnenden« und »regulierenden« Positionen, sowohl auf Seiten der Institutionen als auch innerhalb der Zivilgesellschaft. Diese Spaltung kann zum einen auf das Fehlen einer klaren Führung in den zuständigen Ministerien und der allgemein vorherrschenden strukturellen Unbeständigkeit in der öffentlichen Verwaltung Boliviens zurückgeführt werden. Auf der anderen Seite spielen soziale Akteure wie etwa die Gewerkschaften, die traditionell gegen Kinderarbeit eingestellt sind, in der Debatte nur eine marginale Rolle. Hinzu kommen ideologisch gegensätzliche

Positionen bei den Organisationen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Doch jenseits der leidenschaftlichen Auseinandersetzung auf theoretischer Ebene war die Fähigkeit bestimmter Akteure entscheidend, die Aufmerksamkeit jener Mächtigen zu erregen, die »etwas zu sagen haben«: des Präsidenten Evo Morales und seiner engsten Vertrauten. Mit anderen Worten: Das Gesetz ist nicht das

Das Gesetz ist nicht
das Ergebnis eines
Prozesses, bei dem
mittels Verhandlungen
ein Konsens
erreicht wird ■

Ergebnis eines Prozesses, bei dem mittels Verhandlungen ein Konsens erreicht wird. Es zeigt vielmehr, dass eine besonders aktive soziale Gruppe – die Organisationen der arbeitenden Jungen und Mädchen – erfolgreich Druck ausüben konnte, um auf diese Weise eine Übereinkunft mit einer Regierung zu erzielen, die über eine breite Mehrheit im Parlament verfügt.

Instituto Nacional de Estadística (INE) und ILO: Magnitud y características del trabajo infantil en Bolivia, La Paz, 2008.

#### Kinderarbeit und Menschenrechte

Der Korpus der internationalen Regelungen zur Kinderarbeit umfasst verschiedenste Übereinkünfte, Gesetze und Erklärungen und hat während der letzten hundert Jahre verschiedene Phasen durchlaufen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bestand das Hauptinteresse darin, das Mindestalter für die Aufnahme einer Arbeit durch eine Reihe von Verträgen zu definieren, die später durch das Übereinkommen 138 aus dem Jahr 1973 ersetzt wurden. Darin wird festgelegt, dass das Mindestalter »nicht unter dem Alter, in dem die Schulpflicht endet, und auf keinen Fall unter 15 Jahren liegen« darf (Art. 2).

Ohne diese Frage explizit zu thematisieren, hatte das 1989 von den Vereinten Nationen (uno) verabschiedete Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child, crc) große Auswirkungen hinsichtlich einer Neuorientierung der Debatten zur Kinderarbeit. Beispielsweise bewirkte die Festlegung, dass »das Wohl des Kindes« bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, »vorrangig zu berücksichtigen ist« (Art. 3). Bis dato herrscht die Ansicht vor, wonach Minderjährige selbst dann vom Arbeitsmarkt fernzuhalten seien, wenn sie willens waren zu arbeiten oder dies für sie notwendig war. Auf diese Weise sollte die Arbeit der Erwachsenen geschützt werden. Zudem betont Artikel 12 das Recht von Minderjährigen auf Teilhabe und freie Meinungsäußerung, vor allem bei Fragestellungen, von denen sie selbst betroffen sein können. Dieser Aspekt stellte eine wichtige Quelle der Inspiration für die Bewegungen der arbeitenden Jungen, Mädchen und Jugendlichen (Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores, NAT) dar, die sich in der darauf folgenden Dekade entwickelten4.

Mit dem Ziel, den Aufbau von Kompetenzen in den einzelnen Ländern zu unterstützen und eine weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit zu fördern, schuf die ILO zu Beginn der 1990er Jahre das Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (International Programme on the Elimination of Child Labour, IPEC). Gegenwärtig ist IPEC in 88 Ländern präsent. Allein im Jahr 2008 beliefen sich die Kosten für die technische Zusammenarbeit auf mehr als 61 Millionen us-Dollar<sup>5</sup>. Nachdem das Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (c182) im Jahr 1999 in Kraftgetreten war, wurde IPEC

<sup>4.</sup> William Myers: »Considering Child Labour: Changing Terms, Issues and Actors at the International Level« in *Childhood B. 6 Nr. 1, 1999*.

<sup>5. »</sup>Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)«, <www.ilo.org/ipec/lang--es/index.htm>, verfügbar auf Englisch unter <www.ilo.org/ipec/lang--en/index.htm>.

zum operativen Arm der ILO und koordinierte Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit auf nationaler Ebene, um Pläne für Verbote sowie Listen von verbotenen Tätigkeiten zu erstellen. Die Übereinkunft fordert, »unverzügliche und wirksame Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden«. Gemeint sind damit Formen der Sklaverei und der Zwangsrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten, Sexarbeit, illegale Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Drogenhandel sowie jegliche andere Arbeit, die für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich sein könnte. Die Erstellung einer Liste von gefährlichen Tätigkeiten obliegt, in Absprache mit Arbeitgeber\_innen und Organisationen von Arbeitenden, den Staaten selbst<sup>6</sup>.

#### ■ Die Entwicklung der Debatte

Das erste Kinder- und Jugendgesetz wurde in Bolivien 1999 als Folgesatz der Ratifizierung des un-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC) verabschiedet. Nur zwei Jahre zuvor, im Jahr 1997, war die Unterzeichnung des Übereinkommens über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (c138) erfolgt. Eine bedeutende innenpolitische Debatte löste dieser Schritt jedoch nicht aus. Anders verhielt es sich mit dem Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Dessen Unterzeichnung im Jahr 2003 wurde begleitet von der Einführung eines landesweiten Vorhabens

zur Beseitigung der Kinderarbeit, das mit Unterstützung der ILO ausgearbeitet worden war. Doch auch dieses Projekt zeigte kaum Wirkung.

Die etwa um das Jahr 2008 einsetzende Debatte kann auf den zunehmenden Druck seitens der ILO, vor allem im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Ausbeutung Die etwa um das
Jahr 2008 einsetzende
Debatte kann auf den
zunehmenden Druck
seitens der ILO
zurückgeführt werden

und gefährliche Tätigkeiten, zurückgeführt werden. Sie ist jedoch insbesondere im Rahmen der Diskussionen zu sehen, die im Zuge des Prozesses für eine Verfassungsreform aufkamen. Die 2009 per Volksabstimmung

<sup>6.</sup> Yoshie Noguchi: »ILO Convention Nr. 182 on the Worst Forms of Child Labour and the Convention on the Rights of the Child« in *The International Journal of Children's Rights* B. 10 Nr. 4, 2002.

verabschiedete Verfassung nimmt explizit Bezug auf Kinderarbeit und führt einige Änderungen gegenüber den zuvor existierenden Regelungen ein. So verbietet Artikel 61 die Zwangsarbeit und die Ausbeutung von Kindern, ergänzt jedoch: »Die Tätigkeiten, die Mädchen, Jungen und Heranwachsende im familiären und sozialen Rahmen verrichten, sind auf ihre ganzheitliche Heranbildung als Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet und haben bildenden Charakter. Ihre Rechte, Garantien und die institutionellen Schutzmechanismen sind Gegenstand besonderer Regelungen«. Diese Formulierung wurde von den NAT-Bewegungen<sup>7</sup> als »grundlegender Wandel« angesehen

Die Diskussionsrunden für ein neues Gesetz waren von einer starken Polarisierung zwischen »regulierenden« und »ablehnenden« Positionen gekennzeichnet und beflügelte ihre Erwartungen hinsichtlich einer tiefgreifenden Reform des Kinder- und Jugendgesetzes.

Die Diskussionsrunden für ein neues Gesetz wurden zwischen 2010 und 2013 geführt. Sie waren von einer starken Polarisierung zwischen »regulierenden« und »ablehnenden« Positionen

gekennzeichnet, worin sich – mit einigen lokalen Nuancen – die ideologische Bandbreite der internationalen Debatte zur Kinderarbeit widerspiegelte. Jene, die für eine Regulierung eintraten, argumentierten, dass Jungen, Mädchen und Heranwachsende ein Recht auf Arbeit haben, wenn auch auf sichere und ihrem Alter gemäße Tätigkeiten. Dem Staat komme die Aufgabe zu, über den Schutz der Minderjährigen als Arbeiter\_innen zu wachen. Im Gegensatz dazu vertraten die Befürworter\_innen eines Verbots die Ansicht, der Staat habe dafür Sorge zu tragen, Mädchen und Jungen vom Arbeitsmarkt fernzuhalten. Sie forderten die Einführung von strengeren Gesetzen und klar definierten Maßnahmenplänen auf nationaler Ebene<sup>8</sup>.

#### »Erbitterte Auseinandersetzungen«

Die außerordentlich intensiv und konfliktiv geführte innerbolivianische Debatte endete erst 2014 mit der Annahme des Gesetzes durch das bolivianische Parlament. Besonders hitzig wurde darüber diskutiert, wie Kinderrechte zu schützen und zu fördern seien. Diese Debatte weitete sich

<sup>7.</sup> Unión de Niños y Niñas Trabajadores de Bolivia (Unatsbo): *Mi fortaleza es mi trabajo*, Terre des Hommes Suisse / Save The Children / Canadian International Development Agency, La Paz, 2010, S. 13.

<sup>8.</sup> Michael Bourdillon: »Children and Work: A Review of Current Literature and Debates« in Development and Change B. 37 Nr. 6, 2006.

immer wieder zu einer Auseinandersetzung über die Frage der Interpretation und Relevanz internationaler Menschenrechtsnormen für den bolivianischen Kontext aus. Auf der einen Seite schlossen sich Gruppierungen aus der Zivilgesellschaft zusammen, um Druck auf die Regierung auszuüben. Sie zielten darauf ab, ein gesetzliches Verbot von Kinderarbeit zu erwirken sowie die Verabschiedung von Maßnahmen, um Kinderarbeit in der Praxis zu reduzieren und die Einhaltung des gültigen Mindestalters sicherzustellen. Auf der anderen Seite forderte eine zweite Gruppe zivilgesellschaftlicher Bewegungen, angeführt von der Gewerkschaft arbeitender Jungen, Mädchen und Heranwachsender in Bolivien (Unión de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores de Bolivia, Unatsbo), die Einführung gesetzlicher Vorgaben, die bestimmte Rechte für minderjährige Arbeiter\_innen vorsehen und ihnen Schutz vor ausbeuterischen und prekären Arbeitsverhältnissen bieten sollten. Beide Fraktionen bekundeten, dass das Kindeswohl im Mittelpunkt ihrer Überlegungen stehe.

Die erste Gruppe plädierte für eine strikte Anwendung der ILO-Normen mit dem Argument, dass es »nicht erforderlich ist, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, solange die Kinderarbeit verboten bleibt«<sup>9</sup>. Diese Ansicht wurde weitestgehend von einigen wichtigen politischen Akteuren in der Partei der Bewegung zum Sozialismus (Movimiento al Socialismo, MAS) geteilt, welche in Regierung und Kongress die Mehrheit stellt:

Es ergibt keinen Sinn, Kinderarbeit zu legalisieren, da wir hiermit eine staatliche Politik einführen würden, die auf der Vorstellung basiert, dass die neue Generation von Männern und Frauen ihre Erziehung in den Schulen, in den Familien *und bei der Arbeit* erhält – und dies ist nicht unsere Vision einer Gesellschaft, die wir erschaffen wollen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass arbeitende Kinder keine geeignete Bildung erhalten.<sup>10</sup>

Die zweite Gruppe wiederum drängte darauf, Kinderrechte angepasst an den sozioökonomischen Kontext Boliviens zu definieren, denn die Arbeit junger Menschen werde als essenzieller Bestandteil des Familieneinkommens wertgeschätzt und anerkannt. Jede Reform, die ein Verbot der Kinderarbeit vorsehe, ignoriere nicht nur die Rechte dieser Kinder, sondern auch die auf der Familie basierende traditionelle Wirtschaftsweise. Bei einem Workshop in Cochabamba erfuhren wir Folgendes von arbeitenden Kindern:

<sup>9.</sup> Interview mit dem Kinderschutzbeauftragtem der Unicef, La Paz, August 2013.

<sup>10.</sup> Interview mit dem Vorsitzenden des Parlamentarischen Netzwerks für Kinder und Heranwachsende und Abgeordneter des bolivianischen Parlaments, La Paz, August 2013.

Die Ilo fördert politische Maßnahmen im Bereich der Arbeit, ihr Wirken bezieht sich allerdings eher auf die internationale Ebene. Was wir uns wünschen, ist eine Institution auf nationaler Ebene, in der sich die Politik Boliviens widerspiegelt, da wir hier unsere eigene nationale Realität haben. Wir leben nicht in derselben Welt wie andere Länder (...). Wir wollen nicht die Abschaffung der Kinderarbeit. Wir wollen, dass die Arbeit wertgeschätzt wird, schließlich tragen wir zum Wohl des Landes bei. 11

#### Untypische Koalitionen

Interessant an der bolivianischen Debatte ist, dass sie eine Spaltung offenbart, die weit über die klassische Dichotomie zwischen Staat und Zivilgesellschaft hinausgeht. Sowohl innerhalb des Regierungslagers als auch unter

Die bolivianische
Debatte offenbart eine
Spaltung, die weit
über die klassische
Dichotomie zwischen Staat
und Zivilgesellschaft
hinausgeht

den sozialen Akteuren kam es zu heftigen Auseinandersetzungen. An der Spitze der Koalition »für ein Verbot« im Sinne der ILO standen das Arbeitsministerium sowie eine Reihe lokaler und internationaler NROS. Demgegenüber gehörten zur Bewegung für eine Regulierung der Kinderarbeit sowohl die Organisationen arbeitender Kinder als auch NROS wie Save the Children, Defensa del Niño Internacional, einzelne Abteilungen von Terre des Hommes so-

wie Geberorganisationen wie etwa die italienische Organisation für Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus gehörten zu dieser zweiten Gruppe Repräsentant\_innen der Regierung im Kongress sowie Beamt\_innen des Bildungsministeriums und der Ombudsstelle.

Am Ende setzte sich das Bündnis für die Regulierung durch. Dies lag an seiner Mobilisierungskraft, aber auch daran, dass seine Argumente in einem übergeordneten politischen Prozess, den Bolivien zu diesem Zeitpunkt durchlebte, Widerhall fanden. Unatsbo war zudem auch im Rahmen der Verfassunggebenden Versammlung (2006-2009) aktiv und es gelang der Organisation, ihren Ansichten im Rahmen der Mobilisierung für die Verfassunggebende Versammlung viel Gehör zu verschaffen. Vertreter\_innen der NAT gingen nach Sucre und Oruro – wo die Versammlung tagte – und überbrachten den Teilnehmer\_innen ihre Vorschläge. Und tatsächlich ist Artikel 61 das Ergebnis der direkten Verhandlungen zwischen diesen Vertreter innen

und der Präsidentin der Versammlung<sup>12</sup>. Obgleich das andere Lager über eine ausreichende Finanzierung und eine solide Kommunikationsstrategie verfügte, gelang es ihm nicht, denselben Zugang zum Präsidenten und zur Regierungspartei zu erlangen. Den Befürworter\_innen einer Regulierung kam überdies die sehr marginale Beteiligung der bolivianischen Gewerkschaften an der Debatte zugute, wodurch einer der Akteure ausschied, die der Kinderarbeit traditionell kritisch gegenüberstehen.

#### Unterschiedliche Auffassungen zum Thema Rechte

Im Laufe der Debatte, die der Verabschiedung des neuen Gesetzes voranging, beschuldigten die verschiedenen Parteien sich mehrfach gegenseitig, ideologisch motivierte Fragen über die Bedürfnisse und Rechte der Minderjährigen zu stellen. Es fällt auf, dass die Befürworter innen der Regulierung öfter und auf konsistentere Art und Weise auf Argumente aus einem Kinderrechtsdiskurs zurückgriffen als diejenigen, die ein Verbot durchsetzen wollten. Auf diese Weise konnten sie bewusst die Ansicht in Frage stellen, wonach die ILO-Konventionen notwendigerweise der beste Schutz für die bolivianischen Kinder seien. Diese skeptische Haltung gegenüber den internationalen Übereinkommen zum Kinderschutz führt - zu Ende gedacht – zu der Forderung, dass Arbeit als ein Recht von Jungen, Mädchen und Heranwachsenden angesehen werden muss und dass ihr Einsatz als Arbeitskräfte nicht notwendigerweise als gesellschaftliches Problem angesehen werden darf. So wird Arbeit in einer der Erklärungen der Internationalen Bewegung der Kinderarbeiter\_innen explizit als ein »Menschenrecht« bezeichnet, dem zentrale Bedeutung für die Entwicklung junger Menschen zukommt<sup>13</sup>. Entsprechend heißt es im Unatsbo-Vorschlag für ein neues Kinder- und Jugendgesetz:

Arbeitende Jungen, Mädchen und Heranwachsende sind zuallererst Menschen, die Rechte haben (...). Der Staat ist verpflichtet, diese Rechte zu schützen, einschließlich des Rechts, zu arbeiten und am öffentlichen Leben mit einer eigenen Meinung und eigenen Handlungen teilzunehmen. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Regulierung der Arbeitsverhältnisse von Kindern im Rahmen der Verteidigung ihrer Menschenrechte das Feld für eine umfassendere Einhaltung von Verpflichtungen und der Ausübung von Rechten eröffnen könnte.<sup>14</sup>

<sup>12.</sup> Interview mit einer Vertreterin von Terre des Hommes (Schweiz), Cochabamba, August 2013.

<sup>13.</sup> Erklärung von Berlin, 2004, auf Englisch verfügbar unter <www.enfants-actifs.org/?p=868>.

<sup>14.</sup> Unatsbo: op. cit.

Die Befürworter\_innen eines Verbot von Kinderarbeit im Sinne der ILO schienen es wiederum vermeiden zu wollen, sich direkt auf internationale Rechtsnormen zu beziehen. Möglicherweise wollten sie nicht der Kritik ausgesetzt sein, wonach es sich bei diesen Normen um vom »Westen« aufoktroyierte Positionen handele – eine Kritik, die gerade in Bolivien sehr verbreitet ist. In der Folge war der Diskurs innerhalb dieser Gruppe weniger auf das Thema der Menschenrechte fokussiert als auf empirische Daten, mit denen die negativen Auswirkungen von Kinderarbeit auf Bildung und Gesundheit verdeutlicht werden sollten.

#### Von der Straße zum Verhandlungstisch

Einen ersten Höhepunkt erreichte die Mobilisierung für eine Regulierung im Dezember 2013, als eine Gruppe arbeitender Jungen und Mädchen in La Paz für ihr Recht auf Arbeit demonstrierte und von der Polizei gewaltsam auseinandergetrieben wurde. Das Präsidialamt verurteilte öffentlich diese Repression. Präsident Evo Morales entschied, sich mit Vertreter\_innen dieser Organisationen zusammenzusetzen und schließlich seine Position zum Thema Kinderarbeit öffentlich zu machen.¹ Morales, der in seiner Kindheit

# Die Positionen der NAT stimmen perfekt überein mit der Kritik am »Neokolonialismus«

selbst gearbeitet hatte, war in einer ländlichen indigenen Gemeinde im bolivianischen Hochland aufgewachsen. Es ist daher nicht überraschend, dass er Sympathien für die NAT hegt. Gleichzeitig basiert die Führungskraft von Morales auf seiner Fähigkeit, die Forderungen traditionell ausgeschlosse-

ner sozialer Sektoren zu artikulieren und ein alternatives Projekt für die bolivianische Politik anzubieten, die historisch stets von wirtschaftlichen Eliten und alten Oligarchien dominiert war. In diesem Zusammenhang stimmen die Positionen der NAT, die die Verbotsbestrebungen der ILO als ungeeignet für den bolivianischen Kontext und als Abbild eines »westlichen« Kindheitsideals erachten, perfekt überein mit der Kritik am »Neokolonialismus« und der skeptischen Haltung gegenüber liberalen Mechanismen zur Regierungsführung. Auf einer Pressekonferenz im Dezember 2013 erklärte Präsident Morales schließlich: »Es sollte keine Altersbeschränkung für Kinder geben, aber [diese] sollten auch nicht ausgebeutet werden. (...) Wer von Kindesbeinen an arbeitet, entwickelt ein stärkeres gesellschaftliches Bewusstsein«16.

<sup>15.</sup> Verónica Smink: »¿Ilegal o parte de la cultura? El trabajo infantil divide a Bolivia« in BBC Mundo, 14.1.2014.

<sup>16. »</sup>Evo Morales contrario a prohibir trabajo infantil« in Página/7, 23.12.2013.

Möglicherweise war die Intervention von Morales entscheidend für den Ausgan der Debatte. Tatsache ist, dass das umstrittene Gesetz sechs Monate später angenommen wurde.

Seitdem vertritt die Regierung die Position, dass das neue Gesetz nicht nur keine Verletzung der Rechte von Kindern darstellt, sondern ihnen sogar größeren Schutz gewährt. Präsentiert wurde das Kinder- und Jugendgesetz als Fortschritt auf dem Gebiet der Rechte sowie als Ergebnis eines Prozesses zur Inklusion, in dessen Rahmen Kinder als legitime soziale Akteure anerkannt sind. Unter Verweis auf das Argument, wonach dieses Gesetz sicherstellen werde, dass »[die Kinder] in den vollen und wirksamen Genuss ihrer Rechte kommen« und dies »die Interessen [der Kinder] in Übereinstimmung mit der Verfassung des Staates und den internationalen Menschenrechtsabkommen« schützt, konnte die Regierung ihre Position beibehalten und die Empfehlungen im Rahmen des upre-Verfahrens 2015<sup>17</sup> zurückweisen. Erneut bekräftigt wurde diese Haltung auf einem Treffen des Entwicklungsausschusses des Europäischen Parlaments, bei dem das Gesetz zur Diskussion stand. In diesem Rahmen betonte der Botschafter Boliviens:

Es handelt sich um ein Gesetz, in dem Kinder keine Objekte sind, über die bestimmt wird und verwaltungstechnische Vorgänge beschlossen werden, sondern (...) eines, in dem sie selbst zu Akteuren und Subjekten werden, die Träger ihrer eigenen Rechte und Pflichten sind. (...) Dieses Gesetz (...) passt die Normativität dem vorhandenen Kontext an und orientiert sich nicht am irrealen Kontext eines Prohibitionismus, der auf kulturellen Normen basiert, die dem bolivianischen Kontext fremd sind. <sup>18</sup>

#### Schlussfolgerungen

Mit der Verabschiedung des neuen Kinder- und Jugendgesetzes ist Bolivien das einzige Land, das Kinderarbeit ausdrücklich ab einem Alter von zehn Jahren erlaubt. Die Nachricht wurde in der internationalen Presse breit rezipiert. Jenseits der tatsächlichen Entscheidung illustrieren sowohl das Gesetz als auch die vorangegangene Debatte die Bedeutung und die Kontroversen rund um die Implementierung internationaler Menschenrechtsnormen.

<sup>17.</sup> Edgar García: »Bolivia rechaza 15 recomendaciones sobre el trabajo infantil e independencia judicial« in *Red Interamericana de Derechos Humanos*, 19.3.2015.

<sup>18. »</sup>Committee on Development – meeting 22-01-2015«, Video verfügbar unter <www.europarl. europa.eu/news/en/news-room/20150116IPR09877/committee-on-development-meeting-22-01-2015-09001230>.

Einerseits ist der Kampf gegen die Kinderarbeit zu einem Kernthema der internationalen Entwicklungsagenda geworden. Dies ist sowohl dem Druck von internationalen Institutionen und NROS geschuldet, insbesondere der ILO und Unicef, als auch der erst kürzlich erfolgten Aufnahme dieses Themas in die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die neuen Leitlinien in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Andererseits wird am Fall Bolivien deutlich, welche Bedeutung lokale Faktoren haben und welche Schwierigkeiten sich ergeben, wenn allzu umfassende Generalisierungen zu Rechten und Interessen in unterschiedlichen politischen und kulturellen Kontexten vorgenommen werden.

In der Praxis werden Gesetze nur dann anerkannt, wenn die sozialen Akteure damit arbeiten, sprich, wenn sie »von unten« legitimiert sind. Die internationale Debatte zur Kinderarbeit ist vom Grundsatz her eine moralisch geführte Diskussion, in der wenig Pragmatismus zu erkennen ist. Sie neigt dazu, die Problematik zu ignorieren, die eine universelle Definition von Kinderarbeit für einen Großteil der Länder des Globalen Südens mit sich bringt. Sie übersieht zudem die Tatsache, dass diese oft in einer Grauzone »zwischen Ausbeutung und Ausnutzung auf der einen Seite und der Hilfe im Haushalt auf der anderen» stattfindet<sup>19</sup>, wie etwa in der Landwirtschaft und in Familienbetrieben<sup>20</sup>. Lateinamerika hat traditionell die Errichtung eines universellen Menschenrechtsrahmens unterstützt. Es gibt allerdings eine neue Tendenz, insbesondere unter den »post-neoliberalen« Ländern, eine Vision von Rechten zu bevorzugen, die stärker auf das eigene Land ausgrichtet ist.

In den 1990er Jahren, kurz nach dem Zusammenbruch des Ostblocks, waren viele Länder bestrebt, ein ähnlich hohes Maß an Wohlstand und Stabilität wie die Industriestaaten zu erreichen und das Wohlwollen sowie die politische und wirtschaftliche Unterstützung Europas und der usa zu erlangen<sup>21</sup>. Als Teil dieses Prozesses ratifizierten viele Staaten eine große Anzahl internationaler Menschenrechtsabkommen und integrierten diese in ihre Verfassungen. Seitdem wurde die Hegemonie des Westens allerdings wieder in Frage gestellt, sowohl im Zuge des Wirtschaftswachstums der Schwellenländer als auch durch soziale und wirtschaftliche Krisen, die durch das vorherrschende Entwicklungsmodell hervorgerufen wurden. Die

<sup>19.</sup> Sharon Bessell: »Influencing International Child Labour Policy: The Potential and Limits of Children-Centred Research« in *Children and Youth Services Review B.* 33 Nr. 4, 2011, S. 567.

<sup>20.</sup> Eric V. Edmonds y Nina Pavcnik: »Child Labor in the Global Economy« in *Journal of Economic Perspectives* B. 19 Nr. 1, 2005.

<sup>21.</sup> David P. Forsythe (Hg.): Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace, United Nations University Press, Tokyo, 2000.

unterschiedlichen bolivianischen Positionen hinsichtlich der Vorgehensweisen der ILO zeigen, dass Alternativen zum »westlichen Modell« im globalen Kontext stärker Verbreitung finden.

Schließlich lässt sich feststellen, dass zwar das neue Kinder- und Jugendgesetz eine neue politische und ideologische Haltung definiert, es in der Praxis jedoch weiterhin Unklarheiten hinsichtlich seiner Implementierung und Auswirkungen gibt. Seit der Verabschiedung des Gesetzes sind zwei Jahre vergangen und seine Wirkung war bislang eher symbolisch als konkret. Das Bildungsministerium hat zwei Plurinationale Bildungstreffen für arbeitende Jungen, Mädchen und Heranwachsende organisiert. Zudem wurden erstmals Daten zu arbeitenden Schüler\_innen (ca. 34.000) erhoben. Im vergangenen Mai reiste eine NAT-Delegation nach Genf, um dort das Gesetz vorzustellen und zu erklären, warum diese Regelung ihre Rechte schützt und nicht verletzt. Der im Gesetz vorgesehene und von der Regierung versprochene Schutz für minderjährige Arbeiter\_innen steht bislang noch aus, und die juristischen Reformen haben bis dato keine realen Veränderungen für die Jungen und Mädchen in Bolivien mit sich gebracht.

### Estudios Internacionales

Septiembre-Diciembre de 2016

Santiago de Chile

Nº 185

José Morandé Lavín, Presentación Edición Especial conmemorativa por el 50° Aniversario del IEI. Claudio Véliz, Introducción: El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. ARTÍCULOS: Fernando Lolas, Bioética global y el problema del medio ambiente. Felipe Morandé, A casi cuatro décadas del Consenso de Washington ¿cuál es su legado en América Latina? María Teresa Infante, Las fronteras desde la perspectiva del Derecho Internacional. Joaquín Fermandois, Entre la geografía y el mundo: América Latina ante el sistema global. Federico Merke y Diego Reynoso, Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. Roberto Arancibia, Los procesos de paz en América Latina: El Salvador y Honduras, un estudio de caso. Carolina Stefoni, Fernanda Stang y Andrea Riedemann, Educación e interculturalidad en Chile: un marco para el análisis. OPI-NIÓN: Daniel Aguirre, La gobernanza global de Internet y sus alcances para Chile. DOCU-MENTOS: Mesa Redonda: «Chile, trayectoria y proyección en el Asia Pacífico», Pedro Reus, Alicia Frohmann, Diego Velasco y Fanor Larraín.

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <inesint@uchile.cl>. Página web: <www.iei.uchile.cl>.