

November 2023

# Länderbericht



Länderbüro Panama, Regionalprogramm  
Allianzen für Demokratie und Entwicklung mit Lateinamerika ADELA

## Ein Volk verliert seine Geduld

### Umstrittener Bergbauvertrag in Panama löst landesweit Massenproteste aus

*Winfried Weck, Alejandro Marín<sup>1</sup>*

*In den letzten Monaten hat Panama eine kontroverse Debatte über einen umstrittenen Bergbauvertrag mit tiefgreifenden Auswirkungen geführt. Der Vertrag, der vom panamaischen Kongress am 20. Oktober genehmigt wurde, gewährt Minería Panama, einer Tochtergesellschaft von First Quantum Minerals aus Kanada, das Recht, die größte Tagebaugrube für Kupfer in Mittelamerika über einen Zeitraum von 20 Jahren zu betreiben. Diese Grube erstreckt sich über etwa 12.000 Hektar in Donoso, Provinz Colón. Die Vereinbarung verspricht Panama erhebliche wirtschaftliche Gewinne und stellt sicher, dass jährlich mindestens 375 Millionen US-Dollar an Lizenzgebühren anfallen. Präsident Laurentino Cortizo betonte bei der Genehmigung des Vertrags am 24. Oktober: 'Wir haben die richtige Entscheidung getroffen, nicht die einfachste.' Dennoch brachen landesweite Proteste aus, die die öffentliche Unzufriedenheit sowohl mit der Vereinbarung selbst als auch mit der aktuellen Regierungspolitik widerspiegeln.*

#### **“No a la Minería” – Bergbauprojekt-Kontroverse und weitverbreitete Unruhen**

Heftige Proteste erfassen derzeit ganz Panama, ausgelöst durch das Cobre Panama Bergbauprojekt, der größten privaten ausländischen Einzelinvestition im Land. Der Widerstand gegen dieses Projekt, das im Jahr 2019 den kommerziellen Betrieb aufnahm und mittlerweile etwa vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts des Landes erwirtschaftet, gilt als Kulminationspunkt der wachsenden Unzufriedenheit der Bevölkerung Panamas mit ihrem Präsidenten und der regierenden Mitte-Links-Partei PRD<sup>2</sup>. Obwohl sich die Wirtschaft Panamas nach dem Pandemie-Schock erholt hat, sind viele Menschen weiterhin oder erneut arbeitslos oder erhalten Löhne, die mit den steigenden Preisen nicht mehr mithalten. Geld und Arbeit sind zu raren Gütern in der panamischen Gesellschaft geworden.

Bereits der erste Entwurf des Konzessionsvertrags, der von der Regierung unter Staatspräsident Laurentino „Nito“ Cortizo im März dieses Jahres veröffentlicht worden war, führte zu Protesten, die jedoch friedlich und überschaubar verliefen. Hauptkritikpunkt der Gegner des Entwurfs bestand darin, dass die panamische Regierung der kanadischen Bergbaugesellschaft First Quantum weitgehende Souveränitätsrechte über das Minengebiet

---

<sup>1</sup> Winfried Weck ist Leiter des Länderprojekts Panama und des Regionalprogramms Allianzen für Demokratie und Entwicklung mit Lateinamerika (ADELA), Alejandro Main Projektmanager im KAS-Büro Panama

<sup>2</sup> Americas Quarterly (2023) [Panama's Protests Are About More Than a Mine \(americasquarterly.org\)](https://americasquarterly.org/)

inklusive des Luftraums gewähren wollte; ein für viele Panamaer inakzeptables Zugeständnis ihrer Regierung an die kanadische Betreibergesellschaft. Diese Sensibilität hängt insbesondere mit der Geschichte Panamas und des Kanals zusammen, da die US-Regierung das Kanalgebiet zum eigenen Territorium erklärt hatte, zu dem kein Panamaer, der nicht für das US-Militär oder die Kanalgesellschaft arbeitete, Zutritt hatte. Erst am 31.12.1999 erfolgte die Übergabe des Kanals und sämtlicher Betriebs- und Souveränitätsrechte an Panama.

Im weiteren Verlauf der Geschehnisse entwickelten sich die Proteste gegen bestimmte Teile des Konzessionsvertrags zu einer generellen Ablehnung des Bergbaus in Panama, vor allem aus Gründen des Naturschutzes und des Schutzes der Lebensbedingungen für künftige Generationen. Besonders die dramatische Wassersituation wegen ausbleibender Regenfälle im Frühjahr 2023 verschärfte diese Entwicklung. Der fehlende Regen führte dazu, dass die panamaische Regierung am 30. Mai 2023 den Umweltnotstand für das gesamte Staatsgebiet ausrufen musste. Der Panamakanal wiederum benötigt für die Aufrechterhaltung des Schiffsbetriebs eine ständige Frischwasserzufuhr, da beim Öffnen der alten Schleußen von 1914 permanent Wasser in die beiden Meere östlich und westlich des Kanals abfließt. Aufgrund der anhaltenden Trockenheit musste der Schiffsbetrieb von 36 auf 32 Durchfahrten pro Tag reduziert werden. Als der Öffentlichkeit bewusst wurde, dass neben den allgemein bekannten Umweltschäden, die der Bergbau hervorruft, auch noch riesige Wassermengen für den Betrieb der Kupfermine benötigt werden, erweiterte sich der Widerstand gegen die Kupferminenkonzession zu einer generellen Ablehnung des Bergbaus in Panama.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die jüngste Verlängerung der Konzession der Kupfermine, die am 20. Oktober 2023 von der Legislative genehmigt wurde, bei Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Gruppen in Panama erbitterten Widerstand hervorrief, der sich täglich ausgeweitet und zu mittlerweile teils gewalttätigen, landesweiten Protestaktionen geführt hat. Die ersten Demonstrationen flackerten erstmals Anfang August erneut auf, nachdem die Regierung den umgearbeiteten Konzessionsentwurf vorgelegt hatte. Das Vorgehen der Regierung in den letzten zwei Wochen, den Konzessionsvertrag innerhalb weniger Tage unter Dach und Fach zu bekommen, provozierte eine Eskalation der Situation.

Die Proteste finden Unterstützung durch eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen, darunter Umweltschützer, lokale und landesweite Nicht-Regierungsorganisationen, die Gewerkschaften der Bauarbeiter und der Lehrer sowie nahezu alle indigenen Gemeinschaften. Schwerpunkte der Proteste sind die Hauptstadt und ihre jenseits des Kanals liegenden Vorstädte sowie die Provinzen Chiriquí, Colón und Veraguas. Die Demonstrationen stellen aufgrund ihres mittlerweile gewalttätigen Charakters die Protestwelle im Juli / August 2022 in den Schatten, die durch eine weit verbreitete Unzufriedenheit mit der steigenden Kostenkrise ausgelöst worden war und zu wochenlangen Sperrungen der Panamericana geführt hatte, der Hauptverkehrsader und einzigen Verbindung zwischen dem Westen und dem Osten des Landes. Seit dem 23. Oktober haben Berichte über zunehmende Polizeigewalt gegen die Demonstranten die Situation zusätzlich erhitzt. Als Reaktion auf diese Vorwürfe hat sich die panamaische Polizei von solchen Behauptungen distanziert und diese Vorfälle als Reaktionen gegen das gewaltsame Vorgehen verschiedener Demonstrantengruppen dargestellt. Dennoch häufen sich die Berichte über den verschärften Einsatz von Tränengas gegen Demonstranten, was zu zahlreichen Verletzungen geführt hat. Ein in der Öffentlichkeit bekannt gewordener Fall ist der von Audrey Baxter, einer panamaischen Journalistin und Fotografin, die aufgrund dieser Auseinandersetzungen das Augenlicht auf einem Auge verloren hat.

Konzentrierten sich die Protestaktionen anfangs auf die Einrichtungen staatlicher Institutionen wie das Parlament, den Regierungssitz des Präsidenten und den Obersten Gerichtshof, haben sich die Aktionen mit rasant wachsender Dynamik auf Büros verschiedener politischer Parteien und Politiker sowie auf Privatbesitz ausgeweitet. Gewalttätige Ausschreitungen, einhergehend mit Plünderungen von Geschäften und der Sperrung vieler Hauptverkehrsadern machen die Lage in der Hauptstadt komplett

unübersichtlich und haben in den letzten Tagen nahezu zum Stillstand des Alltagsbetriebs in verschiedenen Stadtvierteln geführt. Angesichts der Konfrontationen zwischen den Demonstranten und der panamaischen Polizei wurden fast 50 Verhaftungen im Zusammenhang mit Vandalismus, Diebstahl und verschiedenen anderen Straftaten vorgenommen. Als Reaktion darauf boten lokale panamaische Anwälte ihre rechtliche Unterstützung pro bono für die während dieser Aktionen festgenommenen Demonstranten an. Diese Hilfe soll sicherstellen, dass die Verhafteten rechtliche Vertretung und eine faire Behandlung im Rechtssystem erhalten.<sup>3</sup> Die Protestaktionen werden hauptsächlich von Gewerkschaften in städtischen Gebieten und indigenen Gruppen in ländlichen Teilen des Landes initiiert und koordiniert. Adolfo Fábrega, Präsident der Industrie-, Landwirtschafts- und Handelskammer Panamas (CCIAP), schätzt, dass die Straßensperrungen tägliche Verluste in Höhe von 60 bis 90 Millionen Dollar verursachen<sup>4</sup>, weil der Transport von Waren nach und von Panama-Stadt stark eingeschränkt ist. Diese Situation hat bei vielen Bürgern Ängste ausgelöst und wird von Hamsterkäufen in Supermärkten und Einzelhandelsbetrieben begleitet. Dennoch haben aufgrund der eskalierenden Intensität der Proteste zahlreiche Geschäfte und Einrichtungen in der Stadt ihre Türen früher als üblich schließen müssen. Dies geschieht aus Sorge vor möglichen Vandalismus und Diebstahl. Das Bildungsministerium von Panama (MEDUCA) ist von den Protesten ebenfalls betroffen, da viele öffentliche und private Schulen und Universitäten den Unterricht eingestellt haben. Viele Schüler und Studenten setzen nun ihren Unterricht über digitale Plattformen fort, ein Arbeitstool, dessen Einrichtung der Covid-19-Pandemie und den damaligen monatelangen Ausgangssperrungen zu verdanken ist.

## Regierungsreaktion – Ansprachen von Präsident Cortizo anlässlich der Bergbauproteste

Am 24. Oktober, inmitten des sich ausweitenden Aufstands gegen den Bergbau in Panama, hielt der panamaische Präsident eine kurze landesweite Fernsehansprache an die Bürger des Landes. Der Versuch, die Lage damit zu beruhigen, scheiterte kläglich. Nach einem kurzen Rückblick über die relativ junge Geschichte des Bergbaus in Panama seit 1991 erklärte der Präsident, dass die derzeitige Regierung aufgrund der Entscheidungen der Vorgängerregierungen zum Handeln gezwungen gewesen sei. Für den neuen Vertrag mit dem kanadischen Bergbauunternehmen First Quantum Minerals und seiner Tochtergesellschaft Minería Panama seien der panamaischen Regierung nur drei Optionen offengestanden:

1. Die Schließung des Bergbaubetriebs, was die Arbeitsstabilität und die rechtliche Sicherheit verletzen würde und negative Auswirkungen auf die panamaische Wirtschaft hätte.
2. Nichts zu tun und der Nationalversammlung das ursprüngliche Gesetz von 1997 vorzulegen, das vom Obersten Gericht Panamas als verfassungswidrig eingestuft wurde.
3. Verhandlungen mit dem Bergbauunternehmen aufnehmen.

Präsident Cortizo schloss damit, dass die getroffene Entscheidung bezüglich des Vertrags zwar die richtige, aber nicht die einfachste war. Er rechtfertigte den Vertrag, indem er auf seinen potenziellen finanziellen Beitrag von Minería Panama zum panamaischen Sozialversicherungsfonds (Caja de Seguro Social) hinwies. Dieser Beitrag soll voraussichtlich etwa 120.315 panamaischen Rentnern zugutekommen und eine Mindestrente von 350 US-Dollar sichern, wobei die erste Zahlung für den 20. November 2023 geplant ist.<sup>5</sup> Präsident Cortizo stellte jedoch auch klar, dass Akte von Vandalismus oder Diebstahl während der Proteste nicht toleriert werden würden und betonte, dass niemand über dem Gesetz stehe.

<sup>3</sup> La Prensa Panamá (2023) [Declaraciones Laurentino Cortizo: Cortizo defiende contrato minero, anuncia pago a jubilados y llama al orden en medio de protestas - Nacionales | TVN Panamá \(tvn-2.com\)](#)

<sup>4</sup> Metrolibre Panamá (2023) [Entre \\$60 y \\$90 millones en pérdidas diarias por los cierres de calles \(metrolibre.com\)](#)

<sup>5</sup> TVN noticias (2023) [Declaraciones Laurentino Cortizo: Cortizo defiende contrato minero, anuncia pago a jubilados y llama al orden en medio de protestas - Nacionales | TVN Panamá \(tvn-2.com\)](#)

Obwohl die kurze Ansprache des Präsidenten dazu gedacht war, ein Gefühl der Verantwortung und des Engagements zu vermitteln, wurde sie nicht allgemein positiv aufgenommen. Stattdessen verschärfte sich die Proteste. Viele Bürger erachteten die umständlichen Ausführungen des Präsidenten als ein Netzwerk von Lügen und Ausflüchten – so dass die Präsidentenrede letztlich noch mehr Demonstranten auf die Straßen trieb. Darüber hinaus wurden seine Aussagen zur Intoleranz gegenüber Vandalismus und dem Prinzip, dass 'niemand über dem Gesetz steht', von einigen als potenzielle Bedrohung des Demonstrationsrechts und des Rechts auf freie Meinungsäußerung interpretiert.

In einer zweiten Ansprache, die kurzfristig für Freitag, den 27. Oktober um 18:00 Uhr angekündigt worden war, jedoch bereits zwei Minuten vorher begann und um 18:00 Uhr bereits beendet war, informierte der Präsident die Bevölkerung über den jüngsten Regierungsbeschluss, künftige und im Prozess befindliche Bergbauvorhaben in Panama zu verbieten. Der Bevölkerung war aber sofort bewusst, dass dies nicht den Vertrag mit First Quantum beinhaltet, der dieser mit der Abstimmung der Legislativen am 20. Oktober letztendlich abgeschlossen worden war. Unmittelbar nach dieser Verkündung setzte eine erneute Protestwelle mit gewalttätigen Ausschreitungen bis kurz vor Mitternacht ein. Der Umstand, dass am Freitag Abend das gesamte Stadtgebiet von starken Regenfällen betroffen war, verhinderte möglicherweise eine Eskalation mit nicht vorhersehbaren Auswirkungen auf die Regierungsfähigkeit des Landes. Das folgende Wochenende war geprägt von zumeist friedlichen Massenkundgebungen von Ausmaßen, die Panama seit Jahrzehnten nicht mehr erlebt hatte. An beiden Tagen sollen allein in Panama-Stadt jeweils mehr als 50.000 Bürgerinnen und Bürger ihren Protest zum Ausdruck gebracht haben.

Präsident Cortizo sah sich daher gezwungen, sich am 29. Oktober zum dritten Mal innerhalb einer Woche an die Bevölkerung zu wenden. In dieser ebenfalls kaum zwei Minuten dauernden Ansprache schlug der Präsident ein Referendum für den 16. Dezember 2023 vor, in dem alle Panamaer über den Minenvertrag abstimmen sollten. Das Echo in den sozialen Medien war eindeutig: Zum Einen sei ein solches Referendum verfassungswidrig, da Plebiszite laut der panamaischen Verfassung im Zeitraum eines halben Jahres vor oder nach den allgemeinen Wahlen, die am 5. Mai 2024 durchgeführt werden, nicht zulässig seien. Zum Anderen wolle der Präsident mit einem Referendum das panamische Volk für die eigenen Fehler in Verantwortung ziehen.

Jede der drei Ansprachen des Präsidenten hat zu einer weiteren Stufe der Eskalation der Proteste geführt. Im Moment weiß niemand, wie sich die Lage in den kommenden Stunden und Tagen entwickeln wird.

Damit hat jede der drei Ansprachen des Präsidenten zu einer weiteren Stufe der Eskalation der Proteste geführt. Erst ein im Eilverfahren durch die parlamentarischen Instanzen gezogenes Gesetz zum Verbot künftiger und in Prozess befindlicher Minenprojekte, das das nationale Parlament am 3. November verabschiedete, sowie das mit vielen Feierlichkeiten einhergehende lange Wochenende zum Souveränitätstag Panamas haben dem Land etwas Ruhe gebracht. Wie es aber mit dem bereits verabschiedeten Konzessionsvertrag weitergehen soll, hängt vor allem vom Urteil des Obersten Gerichtshofes ab, ob die Konzession verfassungswidrig oder im Einklang mit der Verfassung steht. Von der Entscheidung über die von mehreren Anwälten am 30. Oktober eingereichte Verfassungsklage wird abhängen, wie sich die aufgeheizte politische Lage weiter entwickeln wird.

## **Bergbau, Rechtslage und die allgemeinen Wahlen 2024**

Der Zustimmungswert der Regierung liegt derzeit bei niedrigen 18 Prozent, hauptsächlich aufgrund wachsender Frustration über anhaltende Korruptionsprobleme. Enrique de Obarrio, ein Gründungsmitglied und Präsident des Lateinamerikanischen und Karibischen Netzwerks für Demokratie (REDLAD), betonte die umstrittene Natur des Bergbaugeschäfts. Er

erklärte, dass der Vertrag "von einer Regierung vorgeschlagen wurde, der es an Glaubwürdigkeit mangelt, und von Abgeordneten genehmigt wurde, die weithin als korrupt angesehen werden"<sup>6</sup>. Darüber hinaus wies er darauf hin, dass der neue Vertrag rasch durch den panamaischen Kongress gedrängt wurde, mit minimalem öffentlichem Input, was Misstrauen unter den panamaischen Bürgern über potenziellen Nepotismus innerhalb der Vereinbarung schürte. Vertreter anderer politischer Parteien und panamaische Anwälte haben ebenfalls den Mangel an Transparenz des neuen Vertrags kritisiert.<sup>7</sup> Diese Bedenken haben dazu geführt, dass Gruppen lokaler Anwälte die Verfassungsmäßigkeit des neu genehmigten Vertrags in Frage stellten. Am 26. Oktober hat der Oberste Gerichtshof Panamas einen dieser rechtlichen Ansprüche anerkannt, obwohl er derzeit von den Richtern zur weiteren Bearbeitung geprüft wird.

Die laufenden Proteste üben einen erheblichen Einfluss auf die bevorstehenden Wahlen im Mai 2024 aus, mit fatalen Auswirkungen auf die regierende PRD von Präsident Cortizo. Derzeit führt der ehemalige Präsident Panamas, Ricardo Martinelli (2009-2014), die Umfragen an. Da er aber am 25. Oktober 2023 zu einer 10-jährigen Haftstrafe wegen Geldwäsche in letzter Instanz verurteilt wurde, ist seine Kandidatur höchst unwahrscheinlich, weil verfassungswidrig. Wer das Rennen letztendlich machen wird, ist komplett ungewiss, da die panamaische Verfassung nur einen Wahlgang vorsieht und der Präsident mit einfacher Mehrheit bestimmt wird. Die Kontroverse um den neuen Vertrag und seine Auswirkungen auf Umwelt-, Arbeits- und rechtliche Aspekte stellen eine erhebliche Herausforderung für den PRD-Präsidentschaftskandidaten, Vizepräsident Gabriel Carrizo, bei den bevorstehenden Wahlen dar. Mehrere Kandidaten haben ihre Meinungen zur aktuellen Situation und zum neuen Vertrag geäußert, wobei die Mehrheit ihre Ablehnung zum Ausdruck bringt. Dazu gehören der derzeitige Präsidentschaftskandidat der Partido Popular, der ehemalige Präsident Martín Torrijos (ebenfalls PRD, 2004-2009), sowie der Präsidentschaftskandidat Romulo Roux von der politischen Partei Cambio Democrático, die ein Wahlbündnis mit der nationalen Partido Panameñista eingegangen ist. Die wachsende Unzufriedenheit mit der endemischen Korruption im politischen Leben Panamas könnte allerdings auch dazu führen, dass ein unabhängiger und unbelasteter Kandidat als Überraschungssieger aus den Wahlen hervorgehen wird.

---

<sup>6</sup> Americas Quarterly (2023) [Panama's Protests Are About More Than a Mine \(americasquarterly.org\)](https://www.americasquarterly.org/panama-protests-are-about-more-than-a-mine/)

<sup>7</sup> Americas Quarterly (2023) [Panama's Protests Are About More Than a Mine \(americasquarterly.org\)](https://www.americasquarterly.org/panama-protests-are-about-more-than-a-mine/)

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Winfried Weck  
Leiter des KAS-Büros in Panama  
Europäische und Internationale Politik  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[winfried.weck@kas.de](mailto:winfried.weck@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)