

Hinweise für die Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika¹

DR. EDGAR KÖPSELL

Vorbemerkung

In den vorangegangenen Kapiteln wurden bereits Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern gegeben, sie lassen sich auch aus den Ausarbeitungen selbst ableiten. Im Folgenden und abschließend sollen noch kurz einige Hinweise für die EZ-Praxis aufgeführt werden, die sich aus der Arbeit der "Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik (KIVLAK)"² ergeben haben. Diese Hinweise folgen (noch)² keiner umfassenden Systematik, es sei denn der, dass sie sich im Rahmen der Arbeit von KIVLAK dem Autor besonders eingeprägt haben. Ein Teil dieser Hinweise stammt aus der intensiven Unterstützungsarbeit, die die Koordinationsstelle für das BMZ leistet. Hier ist insbesondere die Fallstudie "Erfahrungsauswertung der Zusammenarbeit mit indigenen Bevölkerungsgruppen und Organisationen in Bolivien, Ecuador und Guatemala" zu nennen, bei deren Konzeption KIVLAK das BMZ unterstützt, daran anschließend die Studie im Auftrag des Ministeriums ausgeschrieben und in der Durchführung sehr intensiv betreut hat.³ Die

Studie, deren Fertigstellung sich mit der Herausgabe dieses Readers überschneiden hat, ist die zur Zeit aktuellste Aufarbeitung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und kann deshalb, begleitend zu diesem Buch, als Lektüre sehr empfohlen werden.

Der andere Teil der Hinweise geht auf die EZ-Arbeit in Projekten bzw. Programmen zurück, wobei nicht nur "good practices" genannt, sondern auch auf mögliche Fehlerquellen aufmerksam gemacht werden soll.

Empfehlungen und Hinweise, mögen sie auch noch so umfassend und detailliert sein, können keine Blaupause sein, die unabhängig von der jeweiligen Situation schematisch anzuwenden ist. Allgemein lässt sich sagen, dass mit der konsequenten Anwendung des aktuellen und erprobten EZ-Instrumentariums (z.B. Zielgruppen- und Akteursanalyse, partizipative Vorgehensweise usw.) kaum etwas falsch gemacht werden kann. Wichtig ist, dass man sich dabei auf der Höhe der Zeit befindet, denn die Vorgehensweisen und Methoden der EZ unterliegen Wandlungen, meist nicht nur sprachlicher Art. Um ein Beispiel zu nennen: War mit der zielorientierten Projektplanung (ZOPP) u.a. untrennbar der Begriff der Zielgruppenanalyse verbunden, so hat aktuell diese Methodik an Stellenwert verloren und zu der Zielgruppenanalyse ist heute verstärkt die Akteursanalyse hinzugetreten. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass verschiedentlich die Vertreter/innen von indigenen Organisationen darauf hinweisen, dass sie sich nicht als Zielgruppe, sondern als eigenständige Akteure und damit als vollwertige Partner der Internationalen Zusammenarbeit verstehen.

Von daher unterliegen auch die folgenden Hinweise der Gefahr, durch neue Erkenntnisse

¹ Für diesen Artikel werden wesentliche Teile aus einem Gutachten von Frau DR. JULIANA STRÖBELE-GREGOR, das im Auftrag von KIVLAK erstellt wurde, verwendet bzw. übernommen. Die Verantwortung für etwaige Fehler u.ä. trägt jedoch nur der Autor.

² Eine umfassende und systematische Ausarbeitung von Empfehlungen ist von KIVLAK geplant.

³ Die Studie ist Basis für die zukünftigen Überlegungen des BMZ für die Zusammenarbeit mit den indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik. Auch soll, so die weiterführende Planung des Ministeriums, das BMZ-Konzept für die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern überarbeitet und aktualisiert werden. Es ist geplant, die Studie allen Interessenten zugänglich zu machen und auch auf der Webseite von KIVLAK <http://www.gtz.de/indigenas/> zu veröffentlichen.

und Entwicklungen überholt zu werden. Sie müssen deshalb fortgeschrieben, aktualisiert und immer wieder auf Relevanz und Anwendbarkeit geprüft werden. Letztlich können sie

auch nur Anregungen geben und Themen anreißen, die konkrete Vorgehensweise wird immer auf die jeweilige Situation zugeschnitten sein müssen.



Foto: Kundgebung in der Comarca Ngöbe-Buglé (Proyecto Agroforestal Ngöbe)

1. Konfliktvermeidung und –entschärfung

Bei der EZ mit indigenen Völkern ist es wichtig, sich immer vor Augen zu führen, dass die Emanzipation der indigenen Bevölkerung in den lateinamerikanischen Staaten ein sehr konfliktreiches Thema ist. Denn mit dieser Emanzipation verschieben sich – extrem verkürzt gesagt - die Machtverhältnisse innerhalb der jeweiligen Gesellschaft und damit letztlich auch der Zugang zu Ressourcen, seien sie nun materiell oder immateriell. Bei den davon betroffenen Gesellschaftsgruppen werden Ängste ausgelöst und Spannungen aufgebaut, die in Konflikte münden können. Dieser Sachverhalt ist deshalb bei der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern generell zu beachten.

Um diese, auch ethnisch begründeten, Konflikte nicht (unbeabsichtigt) zu schüren, müssen die EZ-Projekte die Konfliktrisiken verstehen, beobachten und präventiv

bearbeiten können. Es muß also darauf geachtet werden, dass (unwillentlich) negative, gewaltverschärfende Wirkungen vermieden und die Ursachen für gewaltsame Konflikte durch das Projekt zumindest nicht verstärkt werden. Dabei geht es letztlich um die Frage, wie vermieden werden kann, dass ein latent vorhandener Konflikt, der u.a. ethnisch begründet wird, durch die EZ verschärft wird bzw. wie bereits zu einem frühen Zeitpunkt Konfliktrisiken erkannt und ein Beitrag zur Prävention und friedlichen Konflikttransformation geleistet werden kann.

Interethnischen Konflikten liegen oft Landkonflikte zugrunde. Dazu gehören Invasionen von Bauern-Migranten, indigener wie nicht-indigener Herkunft, in Territorien, die von anderen ethnischen Gemeinschaften genutzt werden. Oftmals spielen auch historisch begründete interethnische Spannungen, unterschiedliche politische und ökonomische Strategien, Pro-

duktionsweisen und kulturell geprägte Beziehungen zur jeweiligen natürlichen Umwelt eine Rolle.

Von daher ist eine positive Erweiterung des Aktionsfeldes der EZ die Konfliktmoderation. Sie kann dazu beitragen, gewalttätige Auseinandersetzungen zu entschärfen. Obwohl eigentlich selbstverständlich, soll aber noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der Brisanz von Konflikten Moderation nur von entsprechend qualifizierten und erfahrenen Personen bzw. Institutionen geleistet werden kann.

Die Erfahrung der EZ zeigt sehr deutlich, dass es Indizien dafür gibt, dass die Kanalisierung von Ressourcen in ein Konfliktgebiet Konflikte schüren kann. Deshalb muss unbedingt bei der Planung von Vorhaben potentiell, durchaus auch interethnisches Konfliktpotential genau durch unabhängige kompetente Expert/innen untersucht werden, um nicht aufgrund fehlender Kenntnisse Konflikte anzuzünden. Eine solche Untersuchung darf sich nicht auf die Projektregion beschränken, sondern muss auch die angrenzenden Gebiete einbeziehen.

2. Stärkung der Verhandlungsmacht indigener Organisationen innerhalb von Dialogstrukturen

Bei diesem Sachverhalt ist zu prüfen, ob die Partizipation indigener Repräsentant/innen auf lokaler und nationaler Ebene nicht unterstützt werden kann. Wenn der Auftrag dies abdeckt, sollte die EZ entsprechende Initiativen fördern. Instrumente der formalen Partizipation sind häufig Konsultationen oder "runde Tische", an denen sämtliche zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten sind. Weitere Instrumente wären zu prüfen. In jedem Fall sollte der Ausgleich von Interessensdifferenzen zwischen sozialen Gruppen sowie die Stärkung der Verhandlungsmacht von sozial schwachen Akteuren (Kleinbauern, indigene Gemeinschaften, Frauen) besonders berücksichtigt werden. Diese Gruppen sollten bei Bedarf unterstützt werden, z.B. durch Beratungspersonal und die Bereitstellung von notwendigen Informationen.

3. Berücksichtigung des Genderaspektes

In bestehende oder geplante Vorhaben ist der Genderansatz umfassend verankert. Diesbezüglich bietet es sich an, mit Frauenorganisationen und Gruppen, die auf das Thema indigene Frauen spezialisiert sind sowie mit eigenständigen indigenen Frauen-Initiativen zusammenzuarbeiten.

Aus der EZ-Praxis ist bekannt, dass indigene Frauen oftmals über keine eigenen Ausweisdokumente verfügen. Dadurch sind sie häufig an der Wahrnehmung ihrer Bürgerrechte, aber auch im Zugang zu Krediten und Investitionen gehindert. Projekte und Programme, die dazu die Möglichkeit haben, sollten deshalb auf jeden Fall indigene Frauen unterstützen, Ausweisdokumente zu erhalten.

Anschließend an diese Empfehlung muss darauf hingewiesen werden, dass Vorhaben⁴, die bei der Eintragung individueller Landtitel in indigenen Gemeinden unterstützend tätig sind, darauf achten müssen(!), dass Frauen ihre Landrechte nicht verlieren. In vielen Regionen gibt es "traditionell" ein Erbrecht, dass Frauen Eigentum an Land sichert. Frauen verlieren jedoch häufig ihre Ansprüche, wenn sich bei der Individual-Titulierung nur der Mann eintragen lässt. Nicht selten rechtfertigen Männer die Eintragung auf ihren Namen damit, dass sie ja traditionell die Familie nach außen vertreten (Familienoberhaupt). Tatsächlich sichern sie damit nur ihren Vorteil.

Indigene Frauen sollten auch unterstützt werden, wenn sie sich in Interessensgruppen organisieren. Wo dies bereits geschehen, können existierende Zusammenschlüsse gefördert und institutionell gestärkt werden. Capacity Development und Empowerment sind dazu die Stichworte. Auch dabei gilt wieder, dass vor der Unterstützungsleistung die nötige fachliche Expertise, in diesem Falle über die Organisationen, ihre Repräsentativität und Legitimität, einzuholen ist.

⁴ Die überwältigende Mehrzahl der Vorhaben wird nicht auf diesem, sehr politischen, Gebiet arbeiten. Wenn aber doch, ist der genannte Sachverhalt unbedingt zu beachten, damit eine eigentlich erfolgreiche Maßnahme sich für indigene Frauen nicht in das Gegenteil verkehrt. Stattdessen gilt "Land auch in indigene Frauenhand".

4. Aus- und Fortbildung von indigenen Fachkräften

Im Dialog mit indigenen Repräsentant/innen zeigt sich immer wieder, dass Ausbildung, insbesondere die formale und Hochschulausbildung, einen hohen Stellenwert hat, denn daran ist die Hoffnung und Erwartung verknüpft, dass diese in eine entsprechend qualifizierte Arbeitsstelle und auch gesellschaftliche Teilhabe mündet.

Zurückhaltender werden dagegen Seminare, Workshops und dergleichen bewertet. Diese mögen zwar der Fortbildung dienlich sein, vermitteln aber schlussendlich keine national bzw. international anerkannte Qualifikation.

Die Schlussfolgerung für die Vorhaben kann deshalb nur sein, dass indigene Mitarbeiter/innen zur Teilnahme an Fort- und Weiterbildung und (Postgraduierten-) Studium ermuntert und bei der Suche nach Stipendien, der geeigneten Ausbildungsstätte u.ä. unterstützt werden sollten⁵.

Eine solche Förderung von Seiten der EZ-Vorhaben setzt natürlich voraus, dass überhaupt indigene Fachkräfte beschäftigt werden. Die zusätzliche, klare Empfehlung lautet deshalb, in Regionen mit indigener Bevölkerung gezielt indigene Fachkräfte zu suchen und einzustellen. Diese sollten auch für Verantwortungs- bzw. Führungspositionen unter Vertrag genommen werden um keine ethnischen Hierarchien entstehen zu lassen. Indigene Frauen sollten diesbezüglich besonders gefördert werden.

Eine weitere Schlussfolgerung und Empfehlung ist, in Ländern mit einem relevanten Anteil

⁵ Oftmals gibt es durchaus Möglichkeiten innerhalb der deutschen EZ bzw. IZ. Erwähnenswert ist, daß die Hanns-Seidel-Stiftung in Ecuador seit Anfang der 90er Jahre ein Stipendienprogramm aufgebaut hat, das sich ganz bewußt an junge indigene Frauen und Männer richtet, um ihnen ein Hochschulstudium zu ermöglichen.

Auch die GTZ führt im Auftrag des BMZ Maßnahmen durch, um die Hochschulausbildung von indigenen Frauen und Männern zu fördern. Aktuell ist das Vorhaben "Indigene Interkulturelle Universität" zu nennen, das mit dem Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe als Träger durchgeführt werden soll.

indigener Bevölkerung als Beitrag zur gesellschaftlichen Integration der indigenen Bevölkerung, qualifizierte indigene Fachkräfte auch für Projekte einzustellen, die sich nicht direkt an die indigene Bevölkerung richten.

.... von Projektpersonal

In Fortsetzung des vorhergehenden Punktes ist auch zu prüfen, ob nicht in geeigneter Form beim Personal der Projekte und den Trägern eine Fortbildung zum Thema indigene Bevölkerung, gesellschaftliche Partizipation und Interkulturalität angebracht wäre. Ein entsprechendes Ausbildungskonzept sollte partizipativ mit erfahrenen Durchführungsorganisationen/ Fachkräften und/ oder eigenen Mitarbeitern erstellt werden, denn der Prozess der Ausarbeitung des Planes bedeutet bereits für die Mitarbeiter/innen einen Aneignungs- und Lernprozess.

.... von neuausreisenden EZ-Mitarbeiter/innen

Die Einführung von EZ-Mitarbeiter/innen in die indigene Thematik Lateinamerikas – wenn relevant - wird vor der Ausreise in der Vorbereitungszeit geleistet. Wenn allerdings mit indigenen Völkern gearbeitet wird, kann die Situation so speziell sein, dass dies in der Vorbereitungszeit nur bedingt machbar ist. In solchen Fällen muss dann die Vorbereitung im Projekt für den/ die neu ausgereiste EZ-Mitarbeiter/in fortgesetzt werden.

Es wird oftmals darauf hingewiesen, dass in das Curriculum der Vorbereitungskurse für ausreisende Mitarbeiter/innen in Vorhaben, die einen direkten oder indirekten Bezug zu indigener Bevölkerung haben, die Themen indigene Völker und Interkulturalität noch besser und systematischer integriert werden können. Dies ist sicherlich zutreffend, in diesem Zusammenhang darf aber auch daran erinnert werden, dass Vorgesetzte mit für die Ausbildungsinhalte in der Vorbereitungszeit verantwortlich sind und diese von ihnen auch mit festgelegt werden (können).

KIVLAK sieht es als wünschenswert an, wenn in die Vorbereitung – je nach Ausrichtung des Vorhabens – Themen wie Rechtssituation,

Bodenrecht, Nutzungsrechte natürlicher Ressourcen und Rechtspraxis; politische Teilhabe, indigene Organisationen und ihre Forderungen im jeweiligen Land, Verhältnis Indigene – nationale Gesellschaft, indigene Kulturen und aktuelle kulturelle Ausdrucksformen, Gender und indigene Kultur – kulturell definierte Gender-Rollen und ihre Auswirkung auf politische Beteiligung, Wirtschaft und Ausbildung einbezogen werden. Desweiteren sollten Kenntnisse über internationale Konventionen, die indigene Völker betreffen – in diesem Buch werden die wichtigsten genannt – sowie wichtige theoretische und methodische Ansätze und good practices, welche die kulturelle und Geschlechterdimension berücksichtigen, in der Vorbereitung beinhaltet sein.

Auch Mitarbeiter/innen von Vorhaben zur Demokratieförderung, Menschenrechte, Staatsmodernisierung und Dezentralisierung, die in Ländern mit einem relevanten indigenen Bevölkerungsanteil eingesetzt werden, sollten in der Vorbereitung mit der Indigenen-Thematik ausreichend vertraut gemacht werden. Stärkung von Demokratie und Dezentralisierung verlangt notwendigerweise, die Berücksichtigung kultureller und ethnischer Bedingungen, der darin enthaltenen Schwächen, Potentiale und möglicher Interessenskonflikte.

5. Wenn immer möglich: Direkte Zusammenarbeit mit der indigenen Bevölkerung, ihren Organisationen und ihren Repräsentant/innen

Die indigenen Bewegungen und Organisationen sind – insbesondere auch von Europa und den USA – unterstützt worden. Nicht nur von der bilateralen und der multilateralen EZ, sondern in einem ganz bedeutenden Ausmaß auch von NROs. Dabei wurde von den NROs Beachtliches geleistet, wenn auch manchmal eine Tendenz zu einer kulturalistischen und paternalistischen Vorgehensweise festzustellen war.

Mittlerweile sind viele indigene Organisationen erstarkt, sie treten selbstbewusst auf und wünschen, dass sie ohne Mittler und unmittelbar als Akteure angesprochen werden. Auf paternalistische oder assistenzialistische Konzepte

reagieren die indigenen Organisationen ablehnend. Wie bereits eingangs festgestellt, weisen manche Vertreter/innen von indigenen Organisationen darauf hin, dass sie sich nicht als Zielgruppe, sondern als eigenständige Akteure und als vollwertige Partner der Internationalen Zusammenarbeit verstehen, die an den Entwicklungsprozessen in ihrem Land beteiligt sein wollen.⁶

Die Schlußfolgerung kann deshalb nur sein, daß in den Vorhaben der bilateralen EZ (und nicht nur in diesen) direkt mit indigenen Gemeinschaften und Organisationen zusammenzuarbeiten ist, ohne die Zwischenschaltung von Mittlern und sonstigen, nicht indigenen Organisationen, bzw. das Gegenteil sorgfältig überlegt und begründet sein sollte. Noch akzentuierter vertritt diese Ansicht Frau HEIDI FELDT, sie kommt in ihrem Artikel "Indigene Völker und Staat" im Abschnitt "Legitimität von Repräsentant/innen" kurz und bündig zu der Aussage: "Von indigener Seite wird die Vermittlung oder Vertretung indigener Belange durch nicht-indigene NRO abgelehnt."

6. Detaillierte und umfassende Datenerhebung/ Kenntnisse der Innenansicht indigener Gemeinschaften und Organisationen

Wird direkt mit indigener Bevölkerung zusammengearbeitet, wie zum Beispiel in Vorhaben der ländlichen Entwicklung und der Armutsbekämpfung, ist es unabdingbar, detaillierte und umfassende Kenntnisse über die Innenansicht von indigenen Gemeinden, ihre Wertvorstellungen und Eigenbewertung von Potentialen einzuholen. Die entsprechenden Daten sind zu erheben. Indikatoren, seien sie von dem jeweiligen Staat oder multilateralen Institutionen, sind nicht immer vollständig zutreffend für die jeweilige indigene Bevölkerung in einem Gebiet, auch nicht immer deckungsgleich mit der Perspektive indigener Gemeinschaften. Fachkräfte, die mit der jeweiligen Kultur, Sprache

⁶ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass indigene Repräsentant/innen oftmals ihre Beteiligung an den bilateralen Regierungsverhandlungen fordern, wenn es um indigenen-relevante Vorhaben geht. Dies dürfte aber nicht einfach zu erfüllen sein, geht auch über die Möglichkeiten der EZ-Vorhaben hinaus.

und den lokalen Bedingungen vertraut sind und Erfahrungen in partizipativen Methoden unter Einbeziehung des Genderaspektes haben, sollten diese Erhebungen vornehmen.

Im Rahmen der Planung von Vorhaben mit indigener Bevölkerung sind bei den damit verbundenen Vorstudien, u.a. genderdifferenziert, folgende Aspekte zu erheben: Soziale Arbeitsorganisation, Weltbild, soziale Normen und Werte, Zugang zu Bildung und Ausbildung, Formen und Folgen der Zeitmigration, welche Folgen hat dies für Haushalt, Produktion, Teilnahme an lokalen Entscheidungsprozessen, lokale Ämter. Auch hier gilt, dass die Datenerhebung mit partizipativen Methoden lokal erfahrenen (Kurzzeit-) Expert/innen anzuvertrauen ist.

7. Wissens- und Erfahrungstransfer, Öffentlichkeitsarbeit

Vorausgesetzt, dass das Mandat dazu legitimiert, sollten entsprechende EZ-Vorhaben den Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen indigenen Organisationen in einem Land und länderübergreifend fördern.

Dazu gehört, den Zugang von lokalen, regionalen und nationalen indigenen Organisationen zu verschiedenen Informationspools und zu anderen Projekten zu fördern (z.B. Wissenspools in der GTZ, im Fondo Indígena, der ILO, Weltbank, BID). Indigenen Organisationen, obgleich zum Teil mit neuer Technologie ausgestattet, fehlt vielfach (noch) die Kenntnis über die Existenz von Informationspools. Es genügt auch nicht, sich auf die Unterstützung eines Dachverbandes – oder auf nationale Dachverbände – zu konzentrieren, da deren interne Strukturen oftmals die Weiterleitung von Informationsmaterial an die "Basis" nicht leisten (kann). Der Mangel an Informationen schränkt dann die Erarbeitung konkreter, machbarer alternativer Strategien ein.

Bei Wissens- und Erfahrungstransfer ist auch der themenbezogene Besucheraustausch von Gruppen indigener Repräsentant/innen und Fachkräften von Bedeutung. Die Reise in ein Projekt oder Programm, in die Region, die direkte Anschauung, Gespräche und Erfahrungsaustausch vor Ort sind bisweilen wir-

kungsvoller und vermitteln mehr Kenntnisse als Workshops und Kongresse.

Zu prüfen ist auch, ob im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit nicht gesellschaftliche Bewusstwerdungsprozesse unterstützt werden können, in bezug auf die Bedeutung der Partizipation indigener Bevölkerung in verschiedenen gesellschaftsrelevanten Bereichen, wie Menschenrechte, Recht, Demokratisierung, Regionalentwicklung, Naturschutz und Biodiversität u.a. Dazu gehört auch das Bewusstsein über die Rolle der lokalen indigenen Bevölkerung bei der nachhaltigen Nutzung und beim Schutz natürlicher Ressourcen insbesondere der Biodiversität.

Ausblick

Die in diesem Kapitel genannten Hinweise wollen einen (kleinen) Beitrag dazu leisten, die indigene Bevölkerung Lateinamerikas in den entsprechenden Vorhaben der deutschen EZ, sei es in der Durchführung oder auch in der Phase der Vorbereitung, wo die entscheidenden Weichen gestellt werden, noch adäquater wahrzunehmen, zu berücksichtigen und einzu beziehen. Eine umfassende Berücksichtigung sollte eigentlich immer gegeben sein, die Erfahrung von KIVLAK ist aber, dass es diesbezüglich durchaus noch Verbesserungspotential gibt, die eingangs genannte Fallstudie bestätigt dies ebenfalls. Die Möglichkeiten zur Verbesserung zu nutzen, gebietet die Professionalität, damit wird man auch dem zunehmenden Stellenwert der indigenen Bevölkerung in Lateinamerika gerecht.