

Indigene Völker und Staat

HEIDI FELDT

Das Verhältnis zwischen Staat und indigenen Völkern ist seit Gründung der Nationalstaaten in Lateinamerika spannungsgeladen. Indigene waren in der post-kolonialen Geschichte Lateinamerikas politisch, sozial und wirtschaftlich marginalisiert, und der Staat reagierte auf ihre Forderungen mit Repression und versuchte im Namen der Nationenbildung, ethnische Unterschiede zu negieren, und indigene Völker einer Assimilierungspolitik zu unterwerfen. Erst in den letzten Jahren beginnt sich dieses Verhältnis zwischen Nationalstaat und indigenen Völkern zu wandeln. Interessanterweise manifestiert sich dieser Wandel vor allem in den reformierten Verfassungen der lateinamerikanischen Ländern, während die politisch-institutionelle Umsetzung neuer Beziehungsmodelle zwischen Indigenen und Staat noch wenig ausgereift ist.

1. Wandel der Verfassungsnormen

In den letzten 20 Jahren hat sich allerdings ein grundlegender Wandel in der rechtlichen Wahrnehmung indigener Völker auf lateinamerikanischer und internationaler Ebene vollzogen. Im Rahmen dieser Entwicklung haben viele Staaten Lateinamerikas den Ansatz des einheitlichen Staates zugunsten eines auf Pluralismus/ Multikulturalismus beruhenden Staatsverständnisses verlassen (KUPPE, 2002; STAVENHAGEN, 2002). In den Verfassungen dieser Länder wird der plurikulturelle und multiethnische Charakter der Nationalstaaten anerkannt und den indigenen Völkern kollektive Rechte zugestanden.

Die Entwicklung der Staatsmodelle gliedert KUPPE (2002) in drei Etappen:

1. **Derecho Indiano** (von der Eroberung Lateinamerikas bis 1820)
Indigene werden als *Indios* mit eigenem Rechtssystem und Autoritäten anerkannt, allerdings sind sie diskriminierenden Verpflichtungen unterworfen.
2. **Recht der Nationalstaaten** (1820 bis ca. 1990, von KUPPE als Monismus mit Diskriminierung der Andersartigkeit definiert)
Diese Etappe unterteilt KUPPE in vier Phasen, die sich über die Entmündigung der Indigenen und einer repressiven Politik hin zu der staatlichen Integrationspolitik ab Mitte des letzten Jahrhunderts zieht. Im Rahmen dieser Politik werden Indigene als *campesino* wahrgenommen.
3. **Multiethnische und plurikulturelle Staatlichkeit** (seit 1985, die Andersartigkeit wird als gleichberechtigt anerkannt)
Indigene Völker gewinnen verfassungsrechtliche Relevanz, sie werden im Nationalstaat als Völker mit eigener Identität anerkannt.

Diese Veränderungen in Verfassungsnormen ermöglichen eine Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Indigenen und eröffnen neue Perspektiven ihrer politischen, rechtlich abgesicherten Partizipation. In den nächsten Jahren wird es sehr wichtig sein, ob und wie diese Verfassungsnormen in Gesetzen ausgestaltet und politisch-institutionell umgesetzt werden, denn allein mit der Anerkennung in den Verfassungen ist die Marginalisierung der Indigenen durch die dominierende Gesellschaft noch längst nicht überwunden.

Die indigenen Organisationen sind sich dessen bewusst. Der indigene Aufstand und die darauf folgenden Aktionen 1990 in Ecuador, der "Marsch für Territorium und Würde" 1990 in Bolivien, der Aufstand in Chiapas, Mexico, die wiederholte Lähmung der gesamten Wirtschaft in Ecuador und Bolivien in den letzten Jahren und der "Erdgasaufstand" 2003 in Bolivien zeigen nicht nur das große Mobilisierungspotenzial indigener Organisationen sondern auch, dass diese Organisationen, dort, wo Indigene die Mehrheit oder einen großen Teil der Bevölkerung bilden, die Frage nach gesellschaftlicher Macht stellen.

2. Die neue indigene Bewegung

Das Organisationsmodell der neuen indigenen Bewegung hat seinen Ursprung in der Federación de Centros Shuar in Ecuador, dem Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) in Kolumbien und dem Movimiento Katarista in Bolivien, die sich in den 1970er Jahren des letzten Jahrhunderts herausbildeten (ASSIES, 1999). Ihnen gemein war, dass sie ihre Organisation auf der Zugehörigkeit zu Ethnien gründeten und die bis dato verbreitete Einordnung Indigener als *campesinos* ablehnten. Die indigenen Organisationen des Tieflandes sind aus diesen Anfängen entstanden. Sie sind kleinteilig auf der Ebene von Ethnien oder Regionen organisiert, haben sich aber zu regionalen, nationalen und internationalen Förderationen und Konföderationen wie der Koordination der indigenen Organisationen des Amazonasbeckens (COICA)¹ zusammengeschlossen.

Aus einer anderen Tradition kommen die indigenen Organisationen des Hochlands. Ihr Ursprung beziehungsweise die Organisationserfahrung vieler ihrer Führungspersonen kommt aus der gewerkschaftlich geprägten *Campesino*-Bewegung und verknüpft heute Forderungen der Bauernbewegung, wie Zugang zum Markt, zu Krediten, allgemeine Kritik des neoliberalen Wirtschaftsmodells mit Forderungen nach zweisprachiger interkultureller Bildung und politischer Beteiligung als Indigene an den Entscheidungsprozessen des Staates. Einige Vertreter wie Felipe Quispe in Bolivien fordern sogar die Rückkehr zu traditionellen Gemeindestrukturen, den *Ayllu* (GOEDEKING, 2002) oder die Wiederbelebung alter Inka Strukturen. Sie ähneln Heilsversprechungen, in dem sie die alten Strukturen der Andenvölker glorifizieren. Diese Strukturen werden allerdings nicht gelebt, und von daher werden sich auch die Heilsversprechen nicht einlösen lassen. Die Forderungen haben keine große Anhängerschaft, allerdings gewinnt der Wunsch zurück zur *Ayllu*-Struktur in Bolivien, Peru und Ecuador an Popularität.

Die Beziehung zwischen indigenen Organisationen des Tief- und des Hochlandes ist nicht

konfliktfrei. Zum einen sind die Organisations- und Konfliktverfahren unterschiedlich, zum anderen haben sie andersartige Konzepte von Territorialität. Daraus leiten sich verschiedene Forderungen und Schwerpunkte für die Organisationen ab. Am weitesten ist der Annäherungsprozess zwischen Tiefland- und Hochlandorganisationen vielleicht in Ecuador, da durch die Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) ein gemeinsamer Organisationsrahmen gegeben ist.

Die Entwicklung der indigenen Organisationen in Guatemala hat zeitverzögert eingesetzt. Bis Mitte der 1990er Jahre herrschte Bürgerkrieg in dem Land, zu dessen Opfern vor allem die Maya Bevölkerung zählte. Der Krieg hatte durchaus Züge eines Ethnozids. Erst mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages zwischen Regierung und Guerilla 1996 und vor allem durch den "Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas" wurden die vollen Bürgerrechte, die soziale, politische und wirtschaftliche Teilhabe und die kulturellen Rechte der indigenen Bevölkerung anerkannt und der Abbau der Diskriminierung der Maya Bevölkerung beschlossen. Zwar hatten sich schon während des Krieges einige wenige Maya Organisationen gegründet, aber erst nach Friedensschluss hatten sie die Möglichkeit offen zu arbeiten. Viele der heute existierenden Maya Organisationen sind im Foro Maya zusammengeschlossen. Ein großes Problem der Organisationen ist, dass sie auf die Hauptstadt konzentriert sind und wenig Anbindung an die Maya Bevölkerung auf dem Land haben, die weitgehend von allem politischen Partizipations- und wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen ausgeschlossen ist. Die deutsche EZ setzt über das Projekt "Interkultureller Dialog und politische Beteiligung der Indígena-Bevölkerung Guatemalas" an diesem Problem an, und versucht mit den Maya Organisationen Politikstrategien für eine kulturell differenzierte Entwicklung zu erarbeiten, und zur Verbesserung der Chancengleichheit der indigenen Bevölkerung beizutragen.

¹ Coordinadora de organizaciones indígenas de la Cuenca Amazónica

3. Selbstbestimmung, Autonomie und Partizipation

Zentrale Anliegen der indigenen Organisationen, unabhängig ob aus dem Tiefland des Amazonas, der Küstenregion oder aus dem Andenhochland, sind die Forderungen nach Autonomie, nach dem Zugang zu den politischen Entscheidungsebenen auf nationaler wie regionaler Ebene des Staates sowie die Selbstbestimmung in allen Belangen, die sie und ihr Territorium betreffen. Autonomie und Selbstbestimmung sind Konzepte, die in unterschiedlichen Zusammenhängen unterschiedlich verstanden werden. Auch die indigenen Organisationen verbinden damit unterschiedlich weitreichende Vorstellungen. Deshalb soll an dieser Stelle eine Begriffsklärung vorgenommen werden.

Selbstbestimmung

Das Recht auf Selbstbestimmung der Völker ist eines der grundlegenden Prinzipien der internationalen Staatengemeinschaft. Im Internationalen Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte (1966) und im Pakt über zivile und politische Rechte (1966) wird dieses Recht festgehalten. Im gemeinsamen Art.1 steht:

- (1) "Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.
- (2) Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenz beraubt werden."

Dieses Recht auf Selbstbestimmung war ein sehr wichtiges Prinzip in dem Prozess der Unabhängigkeitsbestrebungen vieler Kolonialstaaten und spielte in der Anerkennung der neuen Nationalstaaten durch die Vereinten

Nationen eine große Rolle. Das Recht auf Selbstbestimmung findet nach dem Völkerrecht bisher seine Anwendung nur bei Nationalstaaten. Inwieweit dieses Konzept auch auf indigene Völker angewendet werden kann, ist Gegenstand einer kontroversen Debatte. Kern dieser Debatte ist die Definition des Begriffs "indigene Völker" (siehe auch STRÖBELEGREGOR in diesem Band). Die Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die die entscheidende Grundlage für alle internationalen Vereinbarungen bezüglich indigener Völker bildet, spricht zwar von indigenen Völkern schränkt aber in Art. 1.3 ein: "Die Verwendung des Ausdrucks "Völker" in diesem Übereinkommen darf nicht so ausgelegt werden, als hätte er irgendwelche Auswirkungen hinsichtlich der Rechte, die nach dem Völkerrecht mit diesem Ausdruck verbunden sein können." Der Begriff "indigene Völker" beinhaltet also keinen Rechtsanspruch als Volk im völkerrechtlichen Sinne und die ILO-Konvention 169 vermeidet konsequent den Begriff der Selbstbestimmung. Damit soll vor allem verhindert werden, dass Separationsbewegungen indigener Völker sich auf die ILO-Konvention berufen können. Im lateinamerikanischen Kontext kann dieser Gesichtspunkt der Separationsbewegungen vernachlässigt werden. Es gibt kaum ernstzunehmende Forderungen nach nationalstaatlicher Selbstständigkeit.² Auch die indigenen Völker, die sich selbst als "Nationen" bezeichnen wie in Ecuador, definieren sich als indigene Nationen innerhalb eines unabhängigen Nationalstaates. Selbstbestimmung wird in erster Linie gefordert als das Recht, über das Land und seine Ressourcen selbst zu bestimmen, die eigene Kultur, die eigenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme zu erhalten und weiterzuentwickeln (COICA, 2004). Diese Forderungen stehen im Einklang mit dem Artikel 3 der Draft United Nations Declaration on the Rights

² Eine Ausnahme bildet das Movimiento Indígena Pachakutik (MIP) des Felipe Quispe in Bolivien, das einen eigenen Aymara und Quechua Staat fordert. "Nosotros vemos en el MIP el instrumento ideológico de otro estado, de la nación Qullasuyana. No podemos tener relaciones con la otra Bolivia" (Interview mit F. Quispe, o.J.). Internetveröffentlichung: <http://www.nodo50.org/resumen/resumen51/quispe.htm>

of Indigenous Peoples: "Indigenous Peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development." Über diesen Artikel konnte bisher keine Einigung unter den Mitgliedsstaaten³ erzielt werden. Das Recht auf Selbstbestimmung ist auch in der vorgeschlagenen Erklärung zu indigenen Rechten der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) umstritten. Auf der Sitzung Ende 2003 der Arbeitsgruppe der OAS zu dieser Erklärung wurde von Seiten der Delegation der USA der Begriff der ‚internen oder qualifizierten Selbstbestimmung‘ eingeführt. Dies wurde von der COICA vehement zurückgewiesen: "Nosotros consideramos que la "calificación" dada al derecho a la libre determinación es una expresión de discriminación grave pues todos los pueblos del mundo tenemos derecho a ella, sin distinción..." (COICA, 2004). Laut COICA wurde sie in ihrem Anliegen durch die Regierungen von Guatemala, Peru, Ecuador und Venezuela gestützt.



Foto: Demonstration für Landrechte in Ngöbe-Bugle, Panama (Proyecto Agroforestal Ngöbe)

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass sich einige wenige indigene Völker vor allem aus dem Tiefland de facto den herrschenden Strukturen entziehen und so ihr Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen. Dazu gehören die Völker, die in Isolation leben wie die Tagaeri, Taromane und Oñamenane

³ Seit 1995 arbeitet eine Arbeitsgruppe der UN-Kommission für Menschenrechte an der Überarbeitung der Erklärung. Bisher konnte nur über zwei der 45 Artikel eine Übereinstimmung erzielt werden (siehe auch SPEISER in diesem Band).

im Amazonasgebiet von Peru, Brasilien und Ecuador. Fraglich ist jedoch, wie lange dies aufgrund des zunehmenden Wirtschaftsdrucks auch auf diese Region noch möglich sein wird.

Die Debatte, ob indigene Völker ein Recht auf Selbstbestimmung als Völker haben oder nicht und wenn ja, wie dieses definiert wäre, ist noch nicht beendet. Häufig wird der Ausweg in der Unterscheidung zwischen interner und externer Selbstbestimmung gesucht, wobei die Inhalte der internen Selbstbestimmung dem Konzept der Autonomie entsprechen (SIEDER, 2002). Die Forderung nach Autonomie vieler indigener Organisationen scheint demzufolge auch leichter durchsetzbar, da der (liberale) Staat viele Formen der Autonomie innerhalb seines politischen Systems kennt.

Autonomie

Nach GARCIA SERRANO (2002) umfasst Autonomie für indigene Völker: Die "Anerkennung der Territorien, Nutzungs- und Nießrecht über die Ressourcen, Anerkennung der eigenen Autoritäten im Einklang mit der Tradition, Jurisdiktion im Einklang mit "Gewohnheiten und Normen", die eigene Sprache sowie die Ausübung kultureller Praktiken wie z.B. Medizin, Bildung."

GONZALEZ, indigener Abgeordneter in Venezuela, definiert Autonomie wie folgt:⁴ "La autonomía de los pueblos indígenas debe entenderse como el derecho que tienen estos pueblos de decidir libremente sobre sus asuntos internos, el ejercicio de sus sistemas de organización propia social, económica, cultural y política, así como el manejo, control y administración de sus tierras. Es condición esencial para el entendimiento de este concepto el previo reconocimiento de los pueblos en la constitución del estado con la finalidad de que entrevenga la unidad y la indivisibilidad de la Republica. Bajo esta premisa debe entenderse que la autonomía planteada, es al interior de los estados nacionales."

Beide Beschreibungen gehen von autonomen Einheiten innerhalb eines souveränen Staates aus. Die Autonomie ist durch das indigene

⁴ Email Nachricht 2004

Territorium und seine Grenzen sowie durch das soziale Gefüge des indigenen Volkes bestimmt. Die Autonomie richtet sich im Wesentlichen nach innen, es werden keine hoheitlichen Aufgaben des Staates im Rahmen der Sicherheits-⁵ und Außenpolitik beansprucht.

Eine besondere Situation ist die der indigenen Völker, die in zwei oder mehreren Staaten leben. Im Krieg zwischen Peru und Ecuador wurde diese spezielle Problematik offensichtlich. Daher wurde im Waffenstillstandsabkommen der spezifischen Situation Rechnung getragen und eine spezielle Vereinbarung für die indigenen Völker in der Grenzregion aufgenommen, die ihnen die freie Kommunikation untereinander erlaubt.

Grundvoraussetzung für die Autonomie ist den Definitionen zufolge ein abgrenzbares Territorium, das ausschließlich oder mehrheitlich von einem indigenen Volk bewohnt wird.

Dies ist im Tiefland Amazoniens, im Chaco, in Teilen Zentralamerikas und in Panama möglich, wo Territorien eindeutig abgrenzbar sind. Im Hochland der Anden oder aber in den Städten des Kontinents sieht die Realität anders aus. ROLDÁN erweitert daher den Autonomiebegriff auf "Autonomie umfasst die Fähigkeit, die Kommunen, Regionen, Provinzen oder andere Einheiten innerhalb eines Staates ausüben können, um mittels Normen und einer eigenen Regierung ihre Interesse im Inneren regeln zu können. Außerdem beinhaltet sie die Möglichkeit eines Volkes, politische Unabhängigkeit zu leben und die eines Individuums, in einigen Aspekten seines Lebens unabhängig von anderen zu sein. Im Falle der indigenen Völker und Gemeinschaften trifft ersteres zu. Die Autonomie ist relativ und variiert von Land zu Land" (ROLDÁN, 2004).

Dies ist der konzeptionelle Rahmen, aber wie sieht die Praxis aus? In einigen Ländern wie Kolumbien, Nicaragua, Panama wird den indigenen Völkern rechtlich die politisch-administrative Autonomie über ihre Territorien zugestanden. Einschränkendes Merkmal auf der rechtlichen Ebene ist in allen Ländern die

Verfügungsgewalt über die Bodenschätze, die sich der Staat vorbehält (zu den erneuerbaren Ressourcen siehe ROSSBACH DE OLMOS in diesem Band). In der Realität werden die rechtlichen Vorgaben jedoch wenig beachtet. So kommt es immer wieder zu tiefgreifenden Konflikten zwischen indigenen Völkern und dem Staat, Siedlern und Unternehmen, die die Ausübung der Autonomie entscheidend beeinträchtigen: Erdöl in Ecuador, Kohle in Kolumbien, Drogenanbau bzw. Drogenbekämpfung in Peru, Kolumbien und Bolivien, Gold und Holzeinschlag in Brasilien, Peru und Ecuador sind nur einige Beispiele für Konflikte um Ressourcen, die die Autonomie indigener Territorien bedrohen.

In anderen Ländern wie in Bolivien und Guatemala wurden keine indigenen Territorien eingerichtet, sondern die Regierungen bevorzugten im Rahmen der Staatsmodernisierung und Dezentralisierung der staatlichen Funktionen die Einrichtung indigener Gebietskörperschaften (Munizipien). Diese lokalen Verwaltungseinheiten können in indigenen Siedlungsgebieten durchaus Besonderheiten indigener Völker aufgreifen, wie z.B. einen eigenen Wahlmodus oder spezifische Prozesse der Entscheidungsfindung. Sie sind aber in die staatliche Struktur der Lokalverwaltungen eingebunden. KUPPE (2002) sieht es daher als fraglich an, ob die "Munizipalisierung" indigener Selbstregierung, in der Tat Regierungsprinzipien indigener Völker stärken oder ob hier – wie zum Beispiel in Bolivien teilweise ersichtlich – nicht die bisher entlegenen indigenen Siedlungsgebiete endgültig mit Prinzipien staatlicher Lokalverwaltung überlagert werden. SIEDER (2002) sieht jedoch auch, dass die Stärkung kommunaler Strukturen, die Privatisierung und Dezentralisierung von Dienstleistungen und die Stärkung der sogenannten Zivilgesellschaft und lokaler Partizipationsinstrumente den Spielraum der indigenen Bewegung vergrößert. Andererseits: "In some cases, decentralisation has mitigated against democratisation, reinforcing local power elites, clientelist politics and unequal access to power. In others, the increased penetration of the logic of political parties into rural areas has increased

⁵ In Kolumbien wird zur Zeit eine Diskussion geführt, ob oder ob nicht Indigene den Militärdienst leisten müssen (siehe unter www.etniasdecolumbia.org)

the fragmentation and division of indigenous authorities“ (SIEDER, 2002:8).

Zur Ausübung der autonomen Verwaltung eines indigenen Territoriums gehört auch die Anwendung eigener Normen zur Regelung der internen Beziehungen, das Gewohnheitsrecht. Unter Gewohnheitsrecht versteht man nicht schriftlich fixierte rechtliche Normen, die sich aus der Tradition entwickelt haben. Im öffentlichen Recht (*derecho público*) der Länder findet das Gewohnheitsrecht keine Anwendung, im Zivilrecht nur in ganz wenigen Ausnahmefällen. Innerhalb der indigenen Völker jedoch regelt das Gewohnheitsrecht die Beziehungen nach innen und nach außen (ROLDÁN, 2004).

In Bolivien, Peru, Ecuador, Kolumbien und Venezuela wird das Gewohnheitsrecht indigener Völker als Rechtsnorm zur Regelung interner Angelegenheiten auf ihrem Gebiet anerkannt. In Guatemala kommt das *Derecho Maya* bei Streitschlichtungsverfahren zum Einsatz. Allerdings herrscht in allen Ländern Unsicherheit, wie weit der Anspruch auf autonome Rechtsausübung reicht (ROLDÁN, 2004). Dies ist vor allem dann kritisch, wenn die indigene Rechtsauffassung gravierend von der staatlich ausgeübten Gesetzeslage und Rechtssprechung abweicht. So strafen einige Völker schon bei relativ leichten Vergehen mit drastischen Maßnahmen, zum Beispiel das Verstoßen aus einer Gemeinschaft im Falle von Diebstahl. In der Rechtsauffassung herrscht dann zwar der Grundsatz vor, dass die Menschenrechte und das nationale Recht dem Gewohnheitsrecht übergeordnet sind, aber in der Praxis ist dies nicht immer eindeutig und es fehlt an entsprechenden Gesetzen und Institutionen, um die Normenbereiche zu harmonisieren.

Abschließend sei noch erwähnt, dass die rechtlich verankerte Autonomie einzelner Völker an den Landesgrenzen endet. Indigene Völker, die in zwei oder mehreren Ländern leben, haben keine gemeinsame anerkannte autonome politische Struktur. Dies gilt zum Beispiel für die Völker im Chaco, der sich in die drei Länder Bolivien, Paraguay und Argentinien erstreckt.

Partizipation

Das Recht auf Partizipation indigener Völker bezieht sich laut ILO-Konvention auf alle Entscheidungen, die sie direkt betreffen (Art. 7.1). Die Konvention verpflichtet daher die Regierungen, „Mittel zu schaffen, durch die diese Völker sich im mindestens gleichen Umfang wie andere Teile der Bevölkerung ungehindert auf allen Entscheidungsebenen an auf dem Wahlprinzip beruhenden Einrichtungen sowie an Verwaltungs- und sonstigen Organen beteiligen können, die für sie betreffende Maßnahmen und Programme verantwortlich sind“ (Art.6).

Allgemein setzt eine wirkungsvolle Partizipation die rechtliche Verankerung, die Einbettung in die politischen Strukturen des Landes, die politische Legitimität und eine hinreichend große Handlungsfähigkeit der zu beteiligenden Akteure voraus (EBERLEI, 2003). Partizipation ist also nicht die staatlich gewährte Teilnahme an Entscheidungsprozessen, sondern die rechtlich abgesicherte Teilhabe. Im Folgenden geht es im wesentlichen um die Partizipationsmöglichkeiten indigener Völker an den politischen Entscheidungen auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen.



Foto: Indigener Gender - Dialog im urbanen Kontext (S. HESS-KALCHER, PROENCUENTRO)

Die Antwort der lateinamerikanischen Staaten auf die Forderung indigener Organisationen nach politischer Teilhabe und Zugang zu den politischen Entscheidungsstrukturen war in den meisten Ländern die Einrichtung staatlicher oder autonomer Stellen für „indigene Angelegenheiten“ wie des *Ministerio de Asuntos In-*

dígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), der Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (CODENPE) in Ecuador oder die Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) in Chile. Der politische Einfluss dieser Institutionen ist gering. Die Indigenen haben zwar in den meisten Fällen ein Mitspracherecht, was die personelle Besetzung der Institutionen und deren Politik anbelangt, bestimmen diese Politik aber nicht. Von daher erfüllen diese Institutionen den Anspruch indigener Partizipation an den Entscheidungen des Staates nicht.

Um sich die politische Partizipation in den Ländern zu erkämpfen, haben Indigene unterschiedliche Optionen entwickelt. Grundvoraussetzung all dieser Optionen ist die Existenz starker regionaler und/ oder nationaler indigener Organisationen.

▪ **Die Bildung einer eigenständigen indigenen Partei:**

Ein Beispiel dafür ist Pachakutik⁶ in Ecuador, die das erste Mal 1996 an den Kongresswahlen teilgenommen und 8 Sitze gewonnen hat. Pachakutik hat eine wichtige Rolle in der Diskussion um die Ratifizierung der ILO-Konvention 169 und der neuen ecuadorianischen Verfassung gespielt. Mit Nina Pacari und Luis Macas hatten sie 2003 sogar kurzzeitig zwei Ministerposten in der neuen Regierung inne. Pachakutik hat innerhalb kurzer Zeit eine wichtige Stellung für Indigene im parlamentarischen Raum einnehmen können. Dieser Erfolg war jedoch nur durch die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Organisationen und Indigenen aus dem Andenraum und dem Amazonas möglich.⁷

⁶ Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo Pais ist ein Bündnis von Indigenen und anderen Sektoren der Gesellschaft

⁷ Allerdings scheint Pachakutik zur Zeit das gewonnene politische Ansehen wieder zu verspielen. So beklagt LUIS MACAS, 2003 Landwirtschaftsminister in der Regierung Gutiérrez: "Pachakutik verfügt über kein Regierungsprogramm, das in den eigenen Reihen abgestimmt wäre.... Die politische Krise beinhaltet für Pachakutik das Risiko, aus der politischen Landschaft zu verschwinden, wenn keine tiefgehende Auswertung vorgenommen wird, die einen politischen Wandel und eine geänderte Stra-

▪ **Die Nutzung kommunaler Strukturen wie in Guatemala:**

In Guatemala gibt es neben der *alcaldía* (Kommune) indigene Gebietskörperschaften (*municipios indígenas*). In ländlichen Gebieten mit absoluter indigener Mehrheit wählen die Bewohner der indigenen Weiler (*Cantones*) ihre eigenen Bürgermeister (in einigen wenigen Orten wie Zolola sind es Bürgermeisterinnen) nach einem eigenen Wahlverfahren. Zwar verfügen diese indigenen Gebietskörperschaften über eine gewisse Autonomie, sind aber der *alcaldía*, die zum Beispiel das Geld verwaltet, nachgeordnet.

Auch in Städten wie Quezaltenango haben sich *comités cívicos*, eine Art Wahlverein, der indigenen Bevölkerung gebildet mit dem Ziel, die Bürgermeister des Ortes zu stellen, und so ein *poder local* aufzubauen. Da das guatemaltekeische Wahlsystem nur Parteien und *comités cívicos* anerkennt, haben sich die indigenen Organisationen entschlossen lokal über die *comités cívicos* in das "normale" Wahlgesehen einzugreifen.⁸ Die lokalen indigenen Strukturen sind relativ schwach und weitgehend auf externe Unterstützung durch die staatliche oder nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit zur Durchführung von Projekten angewiesen. Auch in den Andenländern wie in Peru und Ecuador beteiligen sich die indigenen Organisationen mit eigenen Kandidaten an den Bürgermeisterwahlen, unter den gleichen Bedingungen wie alle anderen Kandidaten. In Peru, wo bis vor einigen Jahren Bürgermeister noch vom Staat ernannt wurden, haben sie bei den letzten Bürgermeisterwahlen einige Erfolge erzielen können.

tiege, wie ein wirklich plurinationaler Staat erreicht werden kann, beinhaltet" (zitiert aus ILA, Mai 2004).

⁸ Zwar wurde in Guatemala Ende der 1990er die Bildung eigenständiger Indigenenpartei diskutiert. In Guatemala wurde dieser Plan jedoch wieder verworfen, da die Organisationen zu schwach, zu zerstritten waren und zu wenig Basis hatten.

- **Der Aufbau autonomer völkerübergreifender Selbstverwaltungsstrukturen:**

Ansätze gibt es dazu in Ecuador mit dem "indigenen Parlament". Allerdings sind die Abgrenzungen zwischen den indigenen Organisationen CONAIE (Consejo de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) und CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) einerseits und dem indigenen Parlament andererseits unscharf, so dass an dieser Stelle wenig darüber gesagt werden kann, welchen Beitrag das Parlament zur politischen Teilhabe und Selbstverwaltung leistet bzw. leisten kann.

- **Das "klassische Mittel" des sozialen Protests:**

Beispiele dafür sind die sozialen Protestbewegungen in Bolivien und Ecuador oder die (bewaffnete) Widerstandsbewegung der Zapatisten in Mexiko, die maßgeblich von indigenen Völkern beziehungsweise deren Organisationen getragen werden. Diese Proteste haben in Ecuador und Bolivien zu tiefen Regierungskrisen bis hin zur Absetzung der amtierenden Regierung geführt und national wie international das Augenmerk auf die soziale und politische Marginalisierung der indigenen Völker gerichtet.

- **Bildung von Interessenvertretungen und Nichtregierungsorganisationen auf überregionale Ebene:**

Die gewachsene Präsenz indigener Organisationen auf den internationalen Foren sollte in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden. Die internationale Debatte um die Rechte indigener Völker hat zur Stärkung der indigenen Organisationen und ihren Partizipationsmöglichkeiten beigetragen.

In der Praxis schließen sich die einzelnen Optionen nicht aus sondern ergänzen sich vielmehr. Die indigenen Organisationen kombinieren daher gleichzeitig mehrere Ansätze in ihrer Politik. Die oben genannten Optionen beziehen sich alle auf Länder, in denen indigene Völker einen hohen Anteil an der Bevölkerung oder die Bevölkerungsmehrheit bilden. Anders sieht

es in den Ländern aus, in denen Indigene eine kleine Minderheit sind wie in Kolumbien oder Venezuela.

Das Beispiel Venezuela

Die indigenen Organisationen Venezuelas stehen vor einer enormen Herausforderung. Innerhalb kürzester Zeit haben sich nach Jahrhundertlangem Negierung mit dem Regierungswechsel 1998 Möglichkeiten der aktiven politischen Partizipation und Interessenvertretung ergeben. Diese ist in der Verfassung verankert, deren rechtlich-administrative Umsetzung jedoch noch durch Gesetze geregelt werden muss. Die Indigenen können sich dabei im wesentlichen nur auf eine politische Kraft innerhalb der Mehrheitsgesellschaft stützen: den Präsidenten und Teile seiner Partei. Nach wie vor handelt der überwiegende Teil der Mehrheitsgesellschaft einschließlich des Verwaltungsapparates diskriminierend. So stieß das Gesetz zur Demarkierung des *habitat*, einem in anderen lateinamerikanischen Ländern ungebräuchlichen Begriff für indigenes Land und das Resultat eines Kompromisses der Parteien im Parlament, auf erhebliche Widerstände. Großgrundbesitzer und Militärs starteten eine Gegenkampagne, in der sie Landkarten Venezuelas veröffentlichten, die das ganze Land in der Hand von einigen wenigen Indigenen zeigte, während sich die Millionen von Venezolanern in ein paar Städten zusammendrängen mussten. Die indigenen Organisationen, die noch relativ jung und schwach sind, stehen also vor der großen Herausforderung den neuen Spielraum optimal zu nutzen, und die erreichten Reformen zu sichern. Sie benötigen dafür eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung. Dementsprechend setzen sie auf Dialog und weniger auf Konfrontation. Ein Beispiel für den Umgang im Konfliktfall ist die umstrittene Stromleitung von Ciudad Guayana nach Brasilien und das Einlenken der indigenen Organisationen, die im Endeffekt dem Bau der Stromleitung zustimmten, im Versprechen auf einen regionalen Entwicklungsfonds und der Aussicht auf eine rechtliche Verankerung indigener Territorien auf nationaler Ebene. Die Auseinandersetzung um die Stromleitung hat fast zur Spaltung der regi-

onalen Indigenenorganisation im venezolanischen Bundesstaat Bolívar geführt.

Durch die neue Verfassung haben die Indigenen das Recht, drei Parlamentsabgeordnete zu stellen, Parlamentarier und Stadträte in die Provinz- und Kommunalparlamente zu entsenden, und Institutionen für indigene Belange personell zu besetzen. Das stellt die indigenen Organisationen vor große Herausforderungen, da sie nicht über viele ausgebildete Führungspersönlichkeiten verfügen und keine politischen Erfahrungen in der parlamentarischen Arbeit haben. Sie müssen nicht nur eigene Gesetzesvorschläge erarbeiten, sondern auch gleichzeitig den politischen Druck oder Spielraum entwickeln, um sie durchzusetzen. Das ist für eine relativ junge Organisation wie CONIVE, der nationalen Indigenenorganisation Venezuelas, für die indigenen Parlamentarier und die kleine Gruppe von Beratern eine sehr große Aufgabe. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat die indigenen Organisationen in der Erarbeitung der relevanten Verfassungsartikel unterstützt, in dem sie ihnen die Möglichkeit gegeben hat, Konsultationsworkshops mit der Basis durchzuführen. In einer zweiten Phase, die mittlerweile abgeschlossen ist, wurde dann die Rückkoppelung über die gesetzgeberischen Vorschläge zwischen den indigenen Parlamentariern und der indigenen Basis unterstützt. Weiterer Bestandteil des Projektes war die rechtliche Beratung bei Gesetzesvorschlägen. Dieses Projekt ist ausgefallen, ohne dass neue Vereinbarungen getroffen wurden. Dies ist bedauerlich, da es für die Indigenen in Venezuela notwendig wäre – auch angesichts der Polarisierung der Gesellschaft – einen kontinuierlichen angepassten Konsultationsprozess zwischen indigenen Parlamentariern und der Basis über ihre Arbeit und neue Gesetzesinitiativen durchzuführen. Dies ist umso dringender, da die parteipolitische Vereinnahmung der indigenen Bewegung und damit der Verlust ihrer Unabhängigkeit droht, was langfristig zu einer Schwächung der indigenen Bewegung Venezuelas führen kann.

Das Beispiel Kolumbien

In Kolumbien stehen die indigenen Völker und deren Organisationen vor anderen Herausforderungen. Obwohl die Indigenen nur ca. 3% der Gesamtbevölkerung ausmachen, haben sie bereits Anfang der 1990er Jahre eine weitgehende Anerkennung ihrer Rechte durchsetzen können. So wurden bereits in der Verfassung von 1991 indigene Territorien, so genannte *resguardos* anerkannt, und ihnen auf der politischen Ebene die direkte Interessenvertretung im Senat durch zwei Mitglieder zugesichert. Die rechtliche Anerkennung indigener Völker ist in Kolumbien weiter fortgeschritten als in den anderen lateinamerikanischen Ländern. In der Realität wird allerdings dieser Rechtsanspruch durch die Realität des Krieges in den indigenen Territorien überlagert. Die bewaffneten Gruppen, Guerilla, Paramilitär und Militär kämpfen um die territoriale Kontrolle und, eine indigene Selbstverwaltung der *resguardos* ist unmöglich. Die Aussage von AIDA SUÁREZ SANTOS von der regionalen Indigenenorganisation in Antioquia beschreibt den eingeschränkten Handlungsspielraum der Indigenen: "Unser Vorschlag sind Schutzzonen innerhalb des Territoriums, wo die indigenen Gemeinden leben. Diese Zonen müssen aber außerhalb der strategischen Korridore der bewaffneten Akteure liegen. Es soll bestimmte Orte geben, wo Gemeinden Zuflucht suchen können, wenn ihnen in ihrem eigenen Gebiet Vertreibung droht oder Kämpfe zu befürchten sind." (BRABEL, ILA, 2004). Angesichts der permanenten Bedrohung des Lebens und der Vertreibung ist es fast unmöglich, indigene Selbstverwaltungs- und Beteiligungsstrukturen aufzubauen – trotz weitreichender rechtlicher Absicherung.

Fazit

Trotz einiger Verbesserungen hin zu mehr Partizipation und damit zu mehr Demokratie ist die politische Marginalisierung indigener Völker längst nicht überwunden. Es wird daher wichtig sein, die Ansätze, die sich in den einzelnen Ländern zeigen, zu nutzen und auszubauen. Dazu gehört auch die Begleitung und Beratung indigener Organisationen in der Ausgestaltung

der Partizipationsmöglichkeiten und der Wahrnehmung ihrer Rechte. Für indigene Organisationen und ihre Vertreter/innen besteht die Gefahr in dem bestehenden System der lateinamerikanischen Länder kooptiert und korrumpiert zu werden. Dieses Problem wird nur

durch eine regelmäßige und systematische Rückkoppelung der parlamentarischen Vertretung mit der Basis vermeidbar sein. Für die Entwicklungszusammenarbeit bieten sich hier in der Beratung und Unterstützung viele Ansatzpunkte.



Foto: Indigene Bevölkerung im Andenhochland (K. HEISING)

Legitimität von Repräsentant/innen

Oft diskutiert wird die wichtige Frage der Repräsentanz: Wer ist berechtigt für die Belange indigener Völker, indigener Gemeinschaften zu sprechen? Sind es nur die traditionellen Autoritäten oder die jungen "modernen" Organisationen oder gar nicht-indigene Nichtregierungsorganisationen? Von indigener Seite wird die Vermittlung oder Vertretung indigener Belange durch nicht-indigene NRO abgelehnt. Schwieriger ist jedoch das Verhältnis zwischen traditionellen und "modernen" Organisationsstrukturen. Ohne Frage haben sich vor allem im Tiefland aber auch im Hochland Lateinamerikas

parallele Machtstrukturen herausgebildet. In vielen Orten stehen die Organisationen neben den traditionellen Strukturen und eine gute Verbindung dieser beiden Macht- und Entscheidungsstrukturen gibt es nur in wenigen Fällen (z.B. bei den Kuna in Panama oder dem CRIC in Kolumbien). Allerdings reagieren die beiden Strukturen auf unterschiedliche Anforderungen und Bedürfnisse: die traditionellen Machtstrukturen bestimmen im wesentlichen das Innenverhältnis der Gemeinschaften, während die "modernen" Organisationen im wesentlichen die Funktion der Außenrepräsentanz und Durchsetzung von Interessen haben. Na-

türlich ist diese Aufteilung der Funktionen idealistisch, in der Praxis finden viele Überschneidungen und Überlagerungen statt, die zu Konflikten führen. Für die EZ ist es wichtig, die Strukturen gut zu kennen, um durch Interventionen keine neuen Konflikte zu schüren. Außerdem ist zu beachten, dass die indigenen Organisationen sich als Mittler zwischen Geberorganisationen und indigenen Gemeinschaften verstehen und nicht auf die Mittlerfunktion von Kirche und/ oder NRO angewiesen sind. Die Mittlerfunktion Dritter wird von indigener Seite sogar vehement abgelehnt. Mit dieser "Mittlerfunktion" ist jedoch nicht die Beraterfunktion, die vor allem bei rechtlichen Fragen eine große Rolle spielt, gemeint.

Es ist wichtig, Spannung zwischen traditionellen und westlichen Strukturen nicht zu verstärken. Die EZ sollte daher die internen Abstimmungsprozesse der indigenen Völker respektieren.

Entwicklungszusammenarbeit

Wie sieht nun der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Kontext von Demokratisierung – Anerkennung und Ausgestaltung autonomer Selbstverwaltungsstrukturen – Partizipation aus? Das Konzept des BMZ zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika (1996:6) sieht in den verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen Möglichkeiten "sowohl im Bereich der nichtstaatlichen als auch im Bereich der zwischenstaatlichen EZ verstärkt tätig zu werden..." und fährt fort: "Die Bundesregierung nutzt diese Möglichkeiten und wird ihre Bemühungen intensivieren, indianische Bevölkerungsgruppen in der Artikulierung, Durchsetzung und Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Sie sieht ein solches Engagement nicht nur als unverzichtbaren Bestandteil ernst gemeinter Anstrengungen zur Armutsbekämpfung in Lateinamerika, sondern auch als wichtigen Beitrag zur Wahrung der Menschenrechte und zur Konsolidierung demokratischer Gesellschaftsstrukturen, die allen Bevölkerungsgruppen politische Partizipation und Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand garantieren." Die Unterstützung indigener Völ-

ker in der Wahrnehmung ihrer Rechte und die Partizipation Indigener im Sinne einer Konsolidierung demokratischer Gesellschaftsstrukturen steht demzufolge an prominenter Stelle in der EZ mit indigenen Völkern.

Dies wird durch das "Partizipationskonzept" des BMZ (1999) verstärkt. In der Zieldefinition heißt es: "Ziel ist es, allen Beteiligten – Frauen wie Männern – zu ermöglichen, an einem transparenten Dialog- und Entscheidungsprozess teilzunehmen. Im Vordergrund dieses Partizipationskonzeptes stehen gesellschaftliche Gruppen, deren Beteiligungsmöglichkeiten u.a. aufgrund der Verteilung von Macht und wirtschaftlichen Möglichkeiten unzureichend sind." Dies bezieht sich nicht nur auf die partizipative Gestaltung der Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit. So heißt es weiter unten "(...) wirkt die EZ auf verbesserte gesellschaftliche Partizipation im Partnerland hin, z.B. durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft (...) und von dezentralen demokratischen Strukturen" (1999:2).

Erneut wurde dieser Ansatz in dem Sektorvorhaben: "Mainstreaming Partizipation der GTZ" aufgegriffen, das drei Dimensionen der Partizipation im Kontext der EZ unterscheidet (MAENNLING, 2003):

1. die Beteiligung an den Arbeitsprozessen in Projekten und Programmen,
2. die demokratische Bürgerbeteiligung an Entscheidungs- und Steuerungsprozessen
3. und die Beteiligung an der Schaffung von Institutionen in Politik und Gesellschaft, die die Partizipation ermöglichen und gewährleisten.

In Projekten und Programmen der EZ werden heute verstärkt indigene Völker als Zielgruppen wahrgenommen und einbezogen. Und zwar nicht nur auf der Ebene der Planungsabläufe der EZ sondern auch in der politischen Ausrichtung: Das bereits genannte Projekt "Interkultureller Dialog und politische Beteiligung der Indígena-Bevölkerung Guatemalas", die institutionelle Förderung von AIDSEP in Peru und der COICA, die Unterstützung der indigenen Parlamentarier in Venezuela ebenso wie das InWEnt Trainingsprojekt zu indigenen Rechten

zeigen Ansätze für eine veränderte Schwerpunktsetzung.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die rechtlichen Fortschritte der letzten Jahre und die zunehmende politische Bedeutung indigener Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Alltag indigener Völker in Lateinamerika nach wie vor von sozialer, politischer und wirtschaftlicher Diskriminierung und Marginalisierung bestimmt ist. Die neuen rechtlichen Möglichkeiten und die Veränderung des politischen Diskurses beinhalten Chancen, Diskriminierung und Marginalisierung nachhaltig abzubauen. Eine wirkliche Anerkennung der Multiethnizität eines Landes beinhaltet durchaus die Restrukturierung des existierenden Staates und eine Neudefinition des Verhältnisses von Staat und indigenen Völkern. Die Entwicklungszusammenarbeit kann diesen Prozess im Sinne einer Demokratisierung der Länder unterstützen: durch die gezielte Förderung indigener Organisationen und Selbstverwaltungsstrukturen, durch das Training Indigener zu Rechtsfragen, zu Fragen der Verwaltung und des Finanzmanagements, sowie durch die Einbeziehung der indigenen Zielgruppe in die Programme von Staatsmodernisierung und Demokratisierung.

Darüber hinaus bedarf es eines Prozesses, in dem die EZ und die indigenen Organisationen sich über Konzepte von Demokratisierung, Autonomie und Partizipation verständigen, um wirkungsvolle Ansätze für die EZ zu finden. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, auch staatliche Institutionen in diesen Dialog einzubinden.

Literatur

ASSIES, W., van der HAAR, G., HOEKEMA, A. (Hrsg.), 1999: *The Challenge of Diversity, Indigenous Peoples and reform of the state in Latin America*. Amsterdam, Niederlande

BMZ, 1996: Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika. BMZ Konzept Nr. 73

BMZ, 1999: Partizipative Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Konzept Nr.102

BRAßEL, F., 2004: *Der Oberst hat niemand mehr, der ihn mag*, ILA, Nr.275. Bonn

COICA, 2004: *Derechos Indígenas en la OEA*, in Zeitschrift, *Nuestra Amazonía*, No.22. Quito

EBERLEI, W., 2003: *Partizipation und Ownership in der Armutsbekämpfung*, in: *Quo vadis Partizipation? GTZ, Gespräche im Club*. Eschborn

GARCIA SERRANO, F., 2002: *Política, Estado y movimiento indígena: nuevas estrategias de negociación en tiempos de dolarización*, in: STRÖBELE-GREGOR, J.: *Dossier: Nuevas Tendencias de los movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala al comienzo del nuevo siglo*, INDIANA 17/18. Berlin

GOEDEKING, U., 2002: *Die Macht politischer Diskurse: Indigene Bewegung, lokale Proteste und die Politik indigener Führungspersonlichkeiten in Bolivien*, in: STRÖBELE-GREGOR, J.: *Dossier: Nuevas Tendencias de los movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala al comienzo del nuevo siglo*, INDIANA 17/18: 83104. Berlin

KUPPE, R., 2002: *Indianisches Recht und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates*, in: STRÖBELE-GREGOR, J.: *Dossier: Nuevas Tendencias de los movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala al comienzo del nuevo siglo*, INDIANA 17/18: 105-134. Berlin

MAENNLING, C., 2003: *Quo vadis partizipation?* GTZ, *Gespräche im Club*. Eschborn

ROLDÁN, R., 2004: *Manual para la formación en derechos indígenas, territorios, recursos naturales y convenios internacionales*, Ediciones Abya Yala. Quito

SIEDER, R. (Hrsg.), 2002: *Multiculturalism in Latin America*, Institute of Latin American Studies. England

STAVENHAGEN, R., 2002: *Indigenous Peoples and the State in Latin America*, in: SIEDER, R. (Hrsg.): *Multiculturalism in Latin America*, Institute of Latin American Studies. England