

Indigene Völker und Internationale Zusammenarbeit

DR. SABINE SPEISER

Welche Rolle spielen indigene Völker für die internationale Zusammenarbeit (IZ) im Zeitalter der Globalisierung, der IZ als globaler Strukturpolitik? Welche Rolle spielt dabei die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit immer weniger Ressourcen, einer wachsenden Konzentration auf Beratung nationalstaatlicher oder transnationaler Institutionen und Förderung makroökonomischer Prozesse für die indigenen Völker Lateinamerikas und der Karibik mit einer Gesamtzahl von 40 bis 50 Millionen Menschen (8 bis 10% der Bevölkerung)?¹

Wer braucht wen? Braucht man sich? Wer definiert die Regeln der Zusammenarbeit und wie wird deren Einhaltung beobachtet? Sind Indigene einfach "mit gemeint"? Nehmen sie sich selbst als Adressaten, d.h. Teilzielgruppe der internationalen Zusammenarbeit wahr? Partizipieren sie an den positiven Wirkungen der Maßnahmen – als Arme in Armutsminderungsprojekten, als Bauern und Bäuerinnen in Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, als Klein- und Mittelunternehmer/innen, als Lehrkräfte usw.? Diesen Fragen widmet sich das Kapitel in gebotener Kürze in 4 Schritten: (1) einem Rückblick auf das Verhältnis indigene Völker und Internationale Zusammenarbeit, (2) dem Hintergrund der Diskussion: indigene Völker auf der internationalen Ebene, (3) der deutschen EZ mit indigenen Völkern und (4) einer abschließenden Reflektion.

1. Indigene Völker und Entwicklungszusammenarbeit: eine schwierige Geschichte

Die Entwicklungspolitik, ein relativ junges Politikfeld, folgt meist Vorgaben anderer Politikfelder und durchlief in ihrer kurzen Geschichte

einige konzeptionelle und strategische Wandlungen. Dies betrifft auch die Zielorientierung und die Rolle, die Zielgruppen und zivilgesellschaftliche Akteure bei der Konzipierung des Politikfeldes und bei dessen Umsetzung in Projekten und Programmen spielen. Indigene Völker waren nicht von Anfang an Thema der deutschen, europäischen oder internationalen Zusammenarbeit. Diese stand vielmehr seit Ende des 2. Weltkrieges und damit zu Beginn der Entwicklungszusammenarbeit unter den Prämissen der Systemkonkurrenz zwischen Ost und West. Während dieser ersten Dekaden der EZ leisteten die Industrieländer Beiträge zu einer "nachholenden Entwicklung und Modernisierung" der jeweiligen Partnerländer. In dieser Zeit, in die ebenfalls die Unabhängigkeit ehemaliger afrikanischer Kolonien fiel, war die entwicklungstheoretische Diskussion bestimmt vom Paradigma des Wachstums und der Erwartung einer schnellen Angleichung des Südens an die wirtschaftlichen Standards des Nordens. Dieser Ansatz ist mittlerweile gescheitert, eine nachholende Entwicklung der Länder des Südens fand nur höchst unvollständig statt und implizierte für die Gesellschaften, insbesondere für arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen, hohe soziale Kosten, einschließlich der direkten Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen. Letzteres gilt insbesondere für große Infrastrukturmaßnahmen, die nicht nur durch die IZ sondern auch durch die Nationalregierungen selbst realisiert wurden, wie beispielsweise durch den Abbau von Bodenschätzen (siehe auch FELDT in diesem Band).

Als Gegenentwurf zum Paradigma der Modernisierung entwickelte sich vor allem in Lateinamerika die Dependenztheorie, die "Unterentwicklung" als Folge von Abhängigkeiten des Südens vom Norden interpretierte und andere, vornehmlich politische "Entwicklungsentwürfe" vorlegte. Die Dependenztheorie nahm mit ihrem ökonomistischen Ansatz die Realität der

¹ Nach Schätzung der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB): www.iadb.org/sds/ind/index_ind_e.htm; vgl. hierzu die Zusammenstellung von BARIÉ, 2004 und in Anhang 1

indigenen Völker ebenfalls nicht wahr. Seit den späten 1950er Jahren war der lateinamerikanische Kontinent von revolutionären Umbrüchen und den Reaktionen darauf bestimmt. Dennoch fanden ab den 1970er Jahren auch indigene Völker Lateinamerikas, insbesondere des Tieflandes internationale Aufmerksamkeit. Eine besondere Rolle nimmt dabei der von Sozialwissenschaftlern getragene Aufruf der ersten Konferenz von Barbados ("Symposium on Inter-Ethnic Conflict in South America", 1971) ein: Indigene sollten vor entfremdenden Außeneinflüssen bewahrt und ihr Recht, die eigene Entwicklung zu definieren und umzusetzen anerkannt werden. Die konsequente Empfehlung war der Rückzug weitgehend aller Außeneinflüsse (Declaration of Barbados, 1971, Internetveröffentlichung).² Die noch stellvertretend für die indigenen Völker sprechende Konferenz (Barbados I) wurde 1977 gefolgt von Barbados II mit intensiverer Teilnahme und unter Leitung indigener Vertreter/innen. Die Erklärung von Barbados II fasst die Situation indigener Völker u.a. in der folgenden Schlussfolgerung zusammen (CONTRERAS, 1988:179): "Los pueblos indoamericanos están divididos internamente o entre sí por la acción de las políticas de integración, educativas, de desarrollo, los sistemas religiosos occidentales, las categorías económicas y las fronteras de los estados nacionales." Die hierzu international geführte Diskussion begann die Wahrnehmung der Entwicklungsagenturen und Geberländer hinsichtlich ihrer Einflüsse auf indigene Völker und deren Rolle in der Gesellschaft der Partnerländer zu schärfen. Von größerem Einfluss auf die Orientierung in der EZ waren jedoch die Prozesse der Sichtbarwerdung indigener Völker auf der internationalen Bühne der UN.

In der vierten Entwicklungsdekade (1991-2000) erfolgte ein umfassender Paradigmenwechsel hin zum "Leitbild nachhaltiger Entwicklung, das soziale, kulturelle, wirtschaftliche, politische und ökologische Aspekte zu einem Gesamtkonzept integriert" (KLEMP, 2000:61). Erst in diesem Prozess gelang es den Entwicklungsagenturen, die Zielgruppen

und ihre sozialen, sozio-kulturellen und kulturellen Potenziale und Konditionen in den Blick zu bekommen: Männer und Frauen, Angehörige verschiedener sozialer Schichten und ethnischer Gruppen. Diese Entwicklungen finden ihren Ausdruck in entsprechenden Veröffentlichungen, wie z.B. durch das BMZ: Soziokulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit (1992), Sektorübergreifendes Zielgruppenkonzept (1995) und 1999 das Partizipationskonzept. Das Jahr 1992 – das Gedenken an 500 Jahre Eroberung oder "Begegnung der Kulturen" – und die Organisation dieses Gedenkens durch indigene Völker in Lateinamerika erleichterte ihre internationale Wahrnehmung.

Einen Ausdruck finden diese Reflektionen auch in der Verabschiedung des Papiers "Förderung von Waldvölkern im Rahmen des Tropenwaldprogramms" und des "Konzepts zur Zusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika" durch das BMZ (beide 1996). Auch andere bilaterale Geber und multilaterale Agenturen legten in der Dekade der 1990er Jahre entsprechende Konzepte vor. Die Diskussion war von zweierlei Interesse geleitet: Vorrangig war das Interesse an der nachweislichen Wirksamkeit des eigenen entwicklungspolitischen Tuns, d.h. der Projekte und Programme der EZ und damit auch an der Sicherung positiver Wirkungen auf indigene Bevölkerungsgruppen. Wenn dies nicht nachweisbar war, so sollte doch zumindest abgesichert werden, dass indigenen Zielgruppen kein Schaden zugefügt wurde.³

Diese frühen Ansätze zur Wahrnehmung indigener Völker – von deutscher Seite auf Lateinamerika und die Karibik konzentriert – bezogen sich vor allem auf die indigenen Völker in Tieflandregionen, meist in Waldregionen mit labilem ökologischem Gleichgewicht. Im Zusammenhang mit der ökologisch orientierten Nachhaltigkeitsdiskussion kamen indigene Völker und ihre Formen angepasster Ressourcennutzung und damit ihre Funktionalität für

² <http://www.nativeweb.org/papers/statements/state/barbados1.php>

³ Im "Do-no-harm"-Ansatz im Kontext der Forderung von Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung wurde dieses Interesse außerhalb des spezifischen Zielgruppenbezugs auf indigene Völker zum methodischen Ansatz weiterentwickelt.

Maßnahmen des Natur- und Ressourcenschutzes in den Blick. Die Verknüpfung des ethnischen mit dem ökologischen Diskurs erfolgte international nach langen und schwierigen Debatten insbesondere zum Konzept des Schutzes natürlicher Ressourcen, an denen auch indigene Organisationen aktiv beteiligt waren. Dies findet in den Erklärungen des "Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung" 1992 in Rio de Janeiro seinen prominentesten Ausdruck. Da der ökologische Diskurs international mehr Aufmerksamkeit auslöste als die Forderungen nach Anerkennung indigener Völker führte die gelungene Verknüpfung beider zu einer international größeren Aufmerksamkeit für indigene Völker in ihrer Rolle als Bewahrer natürlicher Ressourcen und labiler ökologischer Gleichgewichte. Auf Grund seiner Bedeutung wird dieser Ansatz bis heute verfolgt.⁴



Foto: Saraguro- Bevölkerung im Hochland Ecuadors (S. REINHARDT)

Die Wahrnehmung indigener Völker durch die Institutionen der EZ korreliert auch mit den Rollen, die indigene Völker innerhalb ihrer Nationalstaaten einnahmen. Noch in den 1970er Jahren herrschte der Diskurs des "mestizaje" (Mestizierung) vor, der die direkte Ausgrenzung indigener Bevölkerung ablöste, selbst jedoch ebenfalls eine Spielart von Ausgrenzung darstellt: Indigene Völker werden durch die Einebnung und Verleugnung ethnischer und kultureller Charakteristika nur als Mestizen sozial anerkannt. Internationale Ent-

wicklungen, v.a. auf der UN-Ebene, haben die allmähliche Anerkennung in den einzelnen Ländern beeinflusst. In den 1980er Jahren wurden in vielen lateinamerikanischen Ländern indigene Völker, ihre Kulturen und Sprachen, ihre damit verbundenen spezifischen Forderungen zur Kenntnis genommen und in Gesetzen, teilweise auch in neuen Verfassungen aufgegriffen. Dieser Prozess verband sich in vielen lateinamerikanischen Staaten mit der Demokratisierung nach Phasen der Militärdiktatur. Aktueller Endpunkt dieser Entwicklung ist die Verankerung des Konzepts einer **multiethnischen** oder **multikulturellen Gesellschaft** (teilweise pluriethnisch und plurinational genannt) in der Verfassung wie in Bolivien, Brasilien, Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Nicaragua, Panama, Paraguay und Venezuela (vgl. die zusammenfassende Analyse lateinamerikanischer Rechtssysteme durch BARIÉ, 2004).

Die einzelnen Stränge dieses Prozesses der Sichtbarwerdung indigener Völker, ihre Anerkennung in ihren Nationalstaaten, der Aufbau von Vertretungsstrukturen auf unterschiedlichen Ebenen bis hin zu den UN und ihre "Berücksichtigung" in den Agenturen und Instanzen der Entwicklungszusammenarbeit ist voneinander nicht zu lösen. Der Präsenz indigener Vertreter auf UN-Ebene kommt dabei erhebliche Bedeutung zu. Mittlerweile ist IZ für indigene Völker und ihre Organisationen eine der Umfeldbedingungen, die sie in ihren Strategien aufgreifen und an deren Gestaltung sie sich beteiligen (wollen). Ein wesentliches Element dieses neuen Verhältnisses Indigene Völker – Internationale Zusammenarbeit ist die Anerkennung der jeweiligen Kompetenzen und Interessen sowie ein dialogischer Prozess. Die gesamtgesellschaftlichen Bedingungen in den Partnerländern, die Positionen und Situationen indigener Völker, ihre Kulturen und Lebensweisen sind ebenso wie die Konzepte und Positionen der Institutionen der IZ permanentem Wandel unterworfen. Angesichts dieses Wandels sind alle Beteiligte immer wieder neu

⁴ Vgl. die Arbeitsgruppe "Indigene Völker des Fachverbundes Ländliche Entwicklung" der GTZ (FORO DE PROYECTOS "DESAROLLO RURAL EN LATINOAMÉRICA Y CARIBE", 2002; 2003) und das Positionspapier im TZ - Pilotvorhaben Umwelt und Ressourcenschutz der GTZ, 1993.

zu einer eigenen Positionierung im Dialog aufgefordert.⁵

2. Hintergrund der Diskussion: Indigene Völker auf internationaler Ebene

Hauptunterstützer im Prozess der Sichtbarwerdung indigener Völker waren die Vereinten Nationen mit ihren Verlautbarungen mit weltweiter Gültigkeit. Indigene Völker aus Lateinamerika und der Karibik waren ihrerseits wichtige Motoren dieser Entwicklung auf UN-Ebene.

International Labour Organisation (ILO)

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO, International Labour Organisation) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie wurde bereits 1919 gegründet und 1946 in die UN eingegliedert. Ihre Themen sind seit nahezu 100 Jahren soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte und Arbeitsrechte. Die ILO ist das erste supranationale Gremium, das die Thematik der indigenen Völker aufgriff und bis heute die einzigen internationalen Regelwerke hierzu verantwortet. Bereits 1957 wurde die ILO Konvention 107 "Convention Concerning the Protection and Integration of Indigenous and other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries" erarbeitet und verabschiedet, entsprechend dem damaligen Diskussionsstand in einer durch Integration und Assimilation geprägten Sicht auf die indigenen und in Stämmen lebenden Völker. Nach der im Auftrag der UN durch MARTÍNEZ COBO (1987) durchgeführten Studie, der Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu indigenen Bevölkerungen und dem Paradigmenwechsel in der internationalen Diskussion forderten auch indigene Vertreter zunehmend die Überarbeitung der Konvention. Die Konvention 169 "Indigenous and Tribal Peoples Convention" ist Produkt dieser Überarbeitung. Sie wurde 1989 verabschiedet und trat 1991 in Kraft. Sie ist aktuell der Ausgangspunkt aller internationalen Dokumente, Erklärungen und Übereinkünfte sowie der EZ-

Konzepte zu indigenen Völkern. Sie ist auch wichtigster Bezugspunkt für indigene Organisationen und ihre politischen Forderungen.

Die Konvention 169 garantiert als einziges internationales Regelwerk mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit den indigenen Völkern das Recht auf eigenes, meist historisch begründetes Land,⁶ auf ihre Kultur und Sprache, und verpflichtet die unterzeichnenden Regierungen auf Mindeststandards bei der Umsetzung dieser Rechte. Sie betont den besonderen Beitrag indigener Völker zur kulturellen Vielfalt.

Die Konvention verwendet den Begriff "Völker", schließt jedoch die damit verbundenen völkerrechtlichen Ansprüche explizit aus. Die Diskussion um diese Begrifflichkeit wird immer wieder geführt. Auf deutscher Seite hat man bislang den Begriff der "Bevölkerungen" bzw. "Bevölkerungsgruppen" verwandt. In Anlehnung an internationale Vereinbarungen und indigene Erwartungen wird in dieser Veröffentlichung von "Völkern" im o.g. eingeschränkten Sinn gesprochen.

Mit Relevanz für die Entwicklungszusammenarbeit spricht die Konvention 169 den indigenen Völkern das Recht zu, "ihre eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozess" festzulegen und bei der "Aufstellung, Durchführung und Bewertung von Plänen und Programmen für die nationale und regionale Entwicklung mitzuwirken". Damit verpflichtet sie auch die Geberländer sowie die multilateralen Organisationen zu dieser partizipativen Vorgehensweise.

Bisher wurde die Konvention von den folgenden lateinamerikanischen Staaten ratifiziert: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Paraguay, Peru, Venezuela. Darüber hinaus haben Fidschi, die Niederlande und Dänemark die Konvention ratifiziert.⁷ Für Panama und El Salva-

⁵ Das BMZ bereitet aktuell in Zusammenarbeit mit Entwicklungsagenturen und NRO die Fortschreibung seines Konzeptes zur Zusammenarbeit mit indigenen Völkern vor, das mit indigenen Vertreter/innen abgestimmt werden soll.

⁶ Zur Diskussion um Land, Territorium, Habitat und die Implikationen dieser Konzepte, siehe auch RATHGEBER in diesem Band.

⁷ Das EU Parlament hat die Mitgliedsstaaten 2002 aufgefordert, dem Beispiel Dänemarks und der Niederlande zu folgen und die Konvention zu ratifizieren, vgl. A5-0451/23002.

dor, die die Konvention 107, nicht aber die Konvention 169 ratifizierten, bleibt erstere verbindlich. Nach einer Analyse der IDB wird die Konvention im jeweils nationalen Recht höchst unterschiedlich, zum Teil jedoch auch von Ländern umgesetzt, die sie nicht ratifiziert haben.⁸ Auf der Grundlage einer qualitativen Analyse der für Indigene relevanten Gesetzeswerke reicht die Spannbreite der Implementierung von über 80% in Mexiko und Kolumbien bis zu 20% in Guatemala.

Daneben sind indigene Völker und ihre Rechte auch von anderen ILO Standards betroffen, beispielsweise in der Konvention 29 zur Zwangsarbeit (1930), Konvention 111 zu Diskriminierung in Arbeit und Beschäftigung (1958) und der "UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965)."

In diesem Zusammenhang ist auch die "American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" zu erwähnen, die auf Ebene der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) bearbeitet wird, aber noch nicht verabschiedet ist. Erst 1999 wurde der von den Staaten erarbeitete Erklärungsentwurf für die Kommentierung durch indigene Vertreter/innen geöffnet und 2001 gemeinsam diskutiert. Die Kontroversen sind noch nicht ausgeräumt.

Arbeitsgruppe zu indigenen Völkern

Für die Präsenz indigener Völker war daneben insbesondere seit 1982 die Arbeitsgruppe zu indigenen Bevölkerungen von Bedeutung. Die Arbeitsgruppe wurde im September 1981 von der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte vorgeschlagen, im März 1982 von der UN-Menschenrechtskommission angenommen und im Mai 1982 von ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat der UN) gebilligt. Sie hält seit 20 Jahren ein jährliches Arbeitstreffen ab. Diese Arbeitsgruppe ist die offenste der UN-Gremien für indigene Völker: auch Vertreter/innen von indigenen Organisationen können daran teilnehmen. Sie ist aktuell in ihrem Fortbestand in die Diskussion geraten.

⁸ Vgl. entsprechende Details unter <http://www.iadb.org/sds/ind>

Indigene Dekade (1995-2004)

Einer Empfehlung der Weltkonferenz über Menschenrechte (1993 in Wien) folgend, die ebenfalls die indigenen Völker mit ihrem "einzigartigen Beitrag zu gesellschaftlicher Entwicklung und Pluralismus" würdigte, rief die UN-Generalversammlung (Resolution 48/163 of 21 Dezember 1993) die "Internationale Dekade der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt 1995-2004" (im folgenden "indigene Dekade") aus. Ziel der Dekade war es u.a. die internationale Zusammenarbeit auf die Lösung der Probleme, mit denen indigene Völker konfrontiert sind (Umwelt, Menschenrechte, Entwicklung, Bildung, Gesundheit u.a.) zu orientieren. In ihrem Verlauf sollte außerdem eine UN-Erklärung zu indigenen Rechten verabschiedet werden.

"Respecto a demandas de cooperación internacional puedo señalar lo siguiente. Derechos, Democracia y Ciudadanía, Recursos naturales renovables y no renovables, Fomento Económico, Educación."

FROILAN CONDORI (CSUTCB) Bolivien (Quelle: persönliche Kommunikation)

Mit Beginn der indigenen Dekade berief die Kommission eine weitere Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Textentwurfs ein, mit dem Ziel, im Rahmen der Indigenen Dekade der UN-Vollversammlung einen konsensfähigen Erklärungsentwurf vorzulegen: "Open Ended Working Group on the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" (WGDD). Diese Arbeitsgruppe mit einer feststehenden Mitgliedschaft hat 1993 einen Entwurf zu einer UN-Erklärung zu Rechten der indigenen Völker erarbeitet, der seit 1994 der Menschenrechtskommission zur weiteren Bearbeitung vorliegt. Der Vorschlag ist sehr weitreichend:

"(...) covers rights and freedoms including the preservation and development of ethnic and cultural characteristics and distinct identities; protection against genocide and ethnocide; rights related to religions, languages and educational institutions; ownership, possession or use of indigenous lands and natural resources; protection of cultural and intellectual property;

maintenance of traditional economic structures and ways of life, including hunting, fishing, herding, gathering, timber-sawing and cultivation; environmental protection; participation in the political, economic and social life of the States concerned, in particular in matters which may affect indigenous people's lives and destinies; self-determination; self-government or autonomy in matters relating to indigenous peoples' internal and local affairs; traditional contacts and cooperation across State boundaries; and the honouring of treaties and agreements concluded with indigenous peoples. The draft declaration also foresees mutually acceptable and fair procedures for resolving conflicts or disputes between indigenous peoples and States, involving means such as negotiations, mediation, arbitration, national courts, and international and regional human rights review and complaints mechanisms" (UNHCHR, 1995, Internetveröffentlichung).

Hauptschwierigkeit ist die kontroverse Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht indigener Völker.

Zum Ende der Dekade muss aktuell festgestellt werden, dass die Ziele nicht zufriedenstellend erreicht worden sind. Die Auswertung der Wirkungen der Dekade durch Vertreter/innen indigener Organisationen weltweit kommt ebenfalls zu einem nur eingeschränkt positiven Ergebnis (vgl. CONFERENCIA DEL MILENIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, 2001). Die Arbeitsgruppe hatte daher vorgeschlagen, die Dekade um weitere 10 Jahre zu verlängern. Dies wurde jedoch bisher abgelehnt.

Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission

Neben der Durchführung von international beachteten Studien (vgl. MARTÍNEZ COBO, 1987 und DAES, 2000) und der Einrichtung der Arbeitsgruppen und Diskussionsforen benannte die UN-Menschenrechtskommission einen Sonderberichterstatter für indigene Angelegenheiten, Dr. Rodolfo Stavenhagen. Jährlich legt der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission einen Bericht über die Situation indigener Völker vor, mit besonderer Relevanz für die Länder, die er im

Laufe des Jahres besuchte und für die er eigene nationale Berichte erstellte, so zum Beispiel für Chile (2003) und Kolumbien (2004). Außerdem ist er Ansprechpartner für alle indigenen Völker, Organisationen und Individuen, die sich direkt an ihn wenden können.

Ständiges Forum für indigene Fragen

Einer weiteren Empfehlung der Weltkonferenz zu Menschenrechten (Wien, 1993) folgend, beschlossen die UN die Einrichtung des "Ständigen Forums für indigene Fragen", das seit 2002 direkt an den ECOSOC angegliedert ist. Es nimmt die Forderung indigener Organisationen auf, offiziell im UN-System verankert zu sein. Mitglieder des Ständigen Forums sind 16 unabhängige Experten, die als Personen in dieses Gremium berufen werden. Acht Mitglieder werden von den Regierungen vorgeschlagen und weitere acht setzen sich aus Angehörigen indigener Völker zusammen, die vom Präsidenten des ECOSOC bestimmt, d.h. nicht direkt von indigenen Organisationen ernannt werden. Aufgabe des Forums ist die Beratung der Vereinten Nationen bei Angelegenheiten, die indigene Völker betreffen. Befugnisse (Beratung oder Entscheidung), Zusammensetzung (berufen oder entsandt) und der Name des Forums ("für indigene Völker" oder "für indigene Fragen") wurden lange diskutiert und nicht zur Zufriedenheit der indigenen Vertreter/innen gelöst. Das Forum tagt seit 2002 einmal im Jahr und wird 2007 evaluiert werden.

Weltkonferenzen

Die grundlegenden Positionen der UN zum Schutz und zur Förderung indigener Völker wurden in den einschlägigen Weltkonferenzen seit der 1990er Dekade jeweils auf die spezifische Thematik und ihre Relevanz für indigene Völker ausformuliert. Die jeweiligen Erklärungen werden auch in der Entwicklungszusammenarbeit als sektorale Richtwerte und Empfehlungen aufgegriffen.

Die Empfehlungen der Weltkonferenz zu Menschenrechten 1993 in Wien wurden bereits genannt. Die beiden "Weltkonferenzen zur Bekämpfung des Rassismus und Rassendiskriminierung" (1978 und 1983) haben die spe-

zifische Diskriminierung indigener Völker und in ihrer Abschlusserklärung einige der im Entwurf der WGDD genannten Prinzipien thematisiert. Ausführlich und eindrücklich finden sich die Interessen und Rechte indigener Völker in der "Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz" (2001 in Durban) und deren Schlusserklärung wieder (UNHCHR, 2001).

Von besonderer Bedeutung für die Entwicklungszusammenarbeit aber auch für die Situation indigener Völker war der erste "Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung" 1992 in Rio de Janeiro. Insbesondere die Agenda 21 identifiziert indigene Völker neben Frauen und Gewerkschaften als relevante Gruppen und stellt in ihrem Kapitel 26 deren wichtige Rolle für die nachhaltige Entwicklung heraus. Dies wurde im Jahr 2002 in der Erklärung von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung (Rio plus 10; Artikel 25) erneut bestätigt.

Das "Übereinkommen über die biologische Vielfalt" (Biodiversitätskonvention) wurde ebenfalls 1992 in Rio de Janeiro erarbeitet und bisher von 186 Staaten und der EU unterzeichnet. Mit dem Artikel 8j (In-situ-Erhaltung) der Konvention wird erstmals Existenz und Bedeutung traditionellen Wissens als allgemeines Kulturgut indigener Gemeinschaften anerkannt. Damit wird auch das Einverständnis indigener Wissensträger zur breiten Nutzung traditionellen Wissens und ihre Beteiligung am dabei entstehenden Gewinn festgelegt. Die schwierige konkrete Umsetzung dieser Rechtsgrundlage beschäftigt nicht nur die darauf spezialisierte UN-Sonderorganisation WIPO (Weltorganisation für geistiges Eigentum), sondern ebenfalls die Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS) (siehe auch ROSSBACH DE OLMOS in diesem Band).

Auch die Weltbevölkerungskonferenz in Kairo (1994), die Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking und Habitat II (1996) in Istanbul griffen die Thematik auf, konstatierten die spezifische Problematik indigener Völker und bestätigten ihre Rechte und Rolle für eine nachhaltige Entwicklung ihrer Gesellschaften.

"Support should be targeted directly to indigenous peoples organisations rather than the creation of complex organisational structures which serve as obstacles to decision-making, disbursement and implementation. The partnership model (...) provides a useful potential model for such an approach (...)"

MARCIAL ARIAS (Direktor der Stiftung zur Förderung traditionellen Wissens, Panama)
(Quelle: ARIAS, 2002:23)

Indigene Völker sind ebenfalls bei den Weltkongressen zu Naturschutzgebieten (IUCN) seit 1996 beteiligt und werden in den jeweiligen Erklärungen und Empfehlungen zuletzt 2003 in Durban entsprechend gewürdigt; ihre grundlegenden Forderungen nach Land, Ressourcen und Beteiligung werden explizit anerkannt (siehe auch ROSSBACH DE OLMOS in diesem Band).

Andere UN-Organisationen

Auch andere spezialisierte UN-Organisationen haben sektorspezifische Positionierungen hinsichtlich indigener Völker vorgenommen. Die WHO (Weltgesundheitsorganisation) hat über die Panamerikanische Gesundheitsorganisation (PAHO) mit spezifischem Fokus auf Lateinamerika 1997 die Initiative "Strategic Orientations for the Implementation of the Health of the Indigenous Peoples" lanciert (siehe auch HEISING & REINHARDT in diesem Band). Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) hat in ihrer jüngsten Erklärung zur kulturellen Vielfalt⁹ im vierten Artikel verdeutlicht: "The defence of cultural diversity is an ethical imperative, inseparable from respect for human dignity. It implies a commitment to human rights and fundamental freedoms, in particular the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples." Aber auch in Vorläuferdokumenten mit weniger verbindlichem Charakter, wie dem Bericht "Unsere kreative Vielfalt" (1995) der "Weltkommission Kultur und Entwicklung" unter Leitung von Pérez de Cuelar wird auf die Bedeutung kultureller Diversität

⁹ "This is a legal instrument, which recognizes, for the first time, cultural diversity as a common heritage of humanity" (UNESCO, 2001).

und die Rolle, die indigene Völker dabei spielen, aufmerksam gemacht. Diese international relevanten Verlautbarungen werden als Begründung für den Schutz indigener Völker und der von ihnen verbürgten Vielfalt herangezogen. Auch UNEP (Umweltprogramm der Vereinten Nationen) bearbeitet die Thematik indigene Völker und hebt dabei besonders ihre Rechte, Zwangsumsiedlung zu vermeiden, und sich an Entscheidungsfindungen und im Sinne eigener Prioritäten zu beteiligen, hervor. Dabei sollen vor allem indigene Frauen und Indigene in Konflikt- und Postkonfliktsituationen unterstützt werden.

UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) verabschiedete erst im Jahr 2001 nach mehreren Konsultationsrunden auch mit indigenen Organisationen das Konzept "UNDP and Indigenous Peoples – A Policy of Engagement". UNDP fokussiert in seiner Kooperation mit indigenen Völkern auf intellektuelle Eigentumsrechte, Armutsreduzierung sowie Konfliktprävention und Friedensförderung, und will Perspektiven und Entwicklungskonzepte indigener Völker in die eigene Arbeit integrieren. Damit soll langfristig die Beteiligung indigener Völker auf allen Entscheidungsebenen erreicht werden.



Foto: Maya Kinder in Guatemala (A. BEGEMANN)

Mit diesen verbindlichen Vereinbarungen der Völkergemeinschaft wird für die Entwicklungszusammenarbeit ein Rahmen vorgegeben und sektoral präzisiert, der für multi- und bilaterale Geber und Entwicklungsagenturen nicht nur eine hilfreiche Orientierung sein kann, sondern Standards definiert und bindenden Charakter hat. Die auf UN-Ebene vereinbarten Rechte indigener Völker betreffen nicht nur die Vertragsstaaten der ILO Konvention 169 und die Staaten mit indigenem Bevölkerungsanteil, sondern auch all jene Staaten und Institutio-

nen, die mit ihrem Einfluss die Entwicklung anderer Länder und damit auch die Chancen und Möglichkeiten dort lebender indigener Völker mitbestimmen.

Die Gremien indigener Völker auf UN-Ebene greifen ihrerseits die international diskutierten Themen in ihren Sitzungen auf, und versuchen damit Synergien mit anderen mehr beachteten Institutionen des UN-Systems zu erwirken. So war das zentrale Thema des "Ständigen Forums für indigene Fragen" 2003 "Indigene Kin-

der und Jugendliche“. Damit ergab sich 2003 eine inhaltliche Synergie mit den Bemühungen um die Anerkennung der Kinderrechte durch das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, UNICEF (Kinderrechtskonvention von 1989, insbesondere Artikel 30: Rechte indigener Kinder). UNICEF, 2003 wiederum hatte die Thematik indigener Kinder zum Jahresthema erklärt und die Veröffentlichung „Ensuring the Rights of Indigenous Children“ vorgelegt. Die Bedeutung dieser Synergien kann nicht überschätzt werden: Wenn UNICEF die Thematik indigener Kinder und Jugendlicher aufgreift, und die Rechte der entsprechenden Konvention spezifisch für diese Zielgruppe thematisiert, hat das eine breitere Wirkung als die Diskussionen im eher intern wahrgenommenen „Ständigen Forum“. ¹⁰ Eine ähnlich strategische Verknüpfung von Themen und politischen Forderungen leistet die WGDD mit dem zentralen Thema für 2004 „Indigene Völker und Konfliktbearbeitung“, angesichts der zunehmenden Relevanz, die das Thema der Konfliktbearbeitung international und in der IZ gewinnt.

Weltbank

Als eine der ersten multilateralen Institutionen hat die Weltbank – auch auf Grund der spezifischen Kritik gegen bankenfinanzierte Großprojekte vor allem im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen – im September 1991 ihre Leitlinien für die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern, die „Operational Directive (OD) 4.20“ veröffentlicht, mit dem Ziel

- sicherzustellen, dass indigene Völker von Entwicklungsprojekten profitieren und,
- mögliche negative Auswirkungen der Aktivitäten der Bank auf indigene Völker zu vermeiden oder zu überwinden.

Hierzu soll ein „Indigenous People's Development Plan“ verhelfen, in dessen Rahmen Fragen mit Relevanz für indigene Völker als Teil des Dialogs zwischen Bank und den Empfängerländern festgeschrieben werden.

¹⁰ Als Indikator für die unterschiedliche Bedeutung und Bekanntheit der Konventionen sei auf die Anzahl der unterzeichnenden Staaten hingewiesen: ILO Konvention 169: 16 und Kinderrechtskonvention: 192.

Das Konzept definiert indigene Völker nach den Kriterien der Selbstidentifizierung und Identifizierung durch andere, Sprache, eigener sozialer Institutionen, einer engen Bindung an ihr traditionelles Land und ihre Umwelt und einer an Subsistenzwirtschaft orientierten Produktion. Diese Definition schließt weite Teile indigener Bevölkerung aus, explizit die Indigenen, die nicht in der Landwirtschaft tätig, bzw. in Städte migriert sind.

Das Konzept befindet sich in Überarbeitung. Die neue Version wird als Operational Policy/ Bank Procedures 4.10 „World Bank Draft Indigenous Peoples Policy“ seit 2001 mit Regierungen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), Experten und indigenen Organisationen diskutiert.

Gleich bleibt in der neuen Version die Fokussierung auf indigene Völker im ländlichen Raum, einschließlich der Anerkennung individueller und kollektiver Landrechte und der Betonung indigenen Wissens. Indigene Migrant/innen werden von diesem Konzept weiterhin explizit ausgeschlossen (siehe auch SPEISER in diesem Band). Positiv ist eine stärkere Beteiligung der indigenen Gemeinschaften bei der Entwicklung und Umsetzung von Projekten, Konsultations- und Beteiligungsrechten vor allem auch indigener Frauen. Die Umsetzung des Konzeptes in den Vorhaben der Bank soll stärker operationalisiert werden, beispielsweise im empfohlenen „Poverty and Social Impact Analysis“. ¹¹

Interamerikanische Entwicklungsbank

Bereits seit Mitte der 1980 Jahre war es erklärtes Ziel der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), auf eine größtmögliche Vermeidung negativer Neben- und Folgewirkungen ihrer Arbeit auf die indigenen Völker Lateinamerikas zu achten. Folgerichtig wurden die Anliegen indigener Völker seit Beginn der 1990er Jahre verstärkt in den Maßnahmen der IDB berücksichtigt.

Im Februar 2004 hat die IDB nun eine eigene Indigenenpolitik in zwei Entwürfen (2004a;

¹¹ Vgl. <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdext.nsf/81ByDocName/PSIAintheWorldBank>

2004b) zur weiteren Diskussion vorgelegt: "Strategic Framework for Indigenous Development" und "Operational Policy on Indigenous Peoples". Fokus ist dabei "development with identity", "(...) a concept that recognizes the conditions of material poverty, inequality and exclusion of indigenous peoples, as well as the potential of their cultural, natural and social assets, with a view to increasing their access, with gender equality, to the opportunities for socioeconomic development, at the same time as strengthening their identity, culture, territoriality, natural resources and social organization, under the premise that sustainable development requires the initiative and empowerment of the beneficiaries, respect for their individual and collective rights, and the recognition that indigenous peoples' development significantly benefits society as a whole."¹² Dieser Fokus soll in Projekten, Richtlinien, Instrumenten etc. der Interamerikanischen Entwicklungsbank verbreitet und zur Umsetzung gebracht werden.¹³

Weltbank und IDB unterhalten zusammen mit anderen Entwicklungsorganisationen seit 1991 das Netzwerk "Interagency network on indigenous issues", das erstmalig in Washington 1991, danach vier weitere Male, zuletzt im Mai 2002 in Santa Cruz, Bolivien, organisiert durch den Fondo Indígena, zusammentrat. Hauptsächliches Ziel des Netzwerks sind der Informationsaustausch und die wechselseitige Unterstützung bei der Verbesserung der eigenen Arbeit mit indigenen Völkern.¹⁴

Europäische Union

Für die europäische Entwicklungszusammenarbeit, auch für die bilaterale Kooperation der europäischen Länder, ist die Position der Europäischen Union (EU) von besonderer Relevanz, auch wenn sie für die Mitgliedsstaaten

und die EU-Administration nicht bindend ist.¹⁵ Grundlage der EU-Position ist eine Resolution des Europäischen Parlaments von 1994, in der die UN-Standards für die Kooperation mit indigenen Völkern anerkannt werden (A3-0059/94). Berücksichtigt wurden ebenfalls die Ergebnisse einer 1995 von der "European Alliance with Indigenous Peoples" durchgeführten Studie zu den Auswirkungen von EU finanzierten Entwicklungsvorhaben auf indigene Völker. Ausgehend von einer Initiative Dänemarks und Spaniens hat die Europäische Union ihre Politik der Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern im "Working Document of the Commission on support for indigenous peoples in the development co-operation of the Community and the Member States" vom 11. Mai 1998 und in der für die Mitgliedsstaaten bindenden Resolution des Europäischen Rats vom November des gleichen Jahres definiert (EUROPÄISCHE UNION, 1998a, 1998b).

Das Ziel der entwicklungspolitischen Kooperation der EU mit indigenen Völkern ist die Stärkung ihrer Rechte und Fähigkeiten, eine eigene soziale, ökonomische und kulturelle Entwicklung zu gestalten. In diesem Sinne soll der Wirkungsgrad der europäischen Entwicklungspolitik erhöht und die Förderung indigener Völker als Querschnittsaufgabe der EU in alle Vorhaben integriert werden. In Fragen der Anerkennung des Widerspruchsrechts indigener Völker bei Projekten geht das EU-Arbeitsdokument über die internationalen Vorgaben hinaus: "Indigene Völker haben das Recht, ihren eigenen Entwicklungsweg zu wählen, was das Widerspruchsrecht bei Projekten beinhaltet, speziell auf ihren traditionellen Gebieten. Dies umfasst auch Kompensationen, wo Projekte negative Auswirkungen auf die Lebensumstände von indigenen Völkern haben" (Art. 6).

Hinsichtlich der Maßnahmen in Einzugsgebieten von und mit Auswirkungen auf indigene Völker verweist das Arbeitsdokument auf das Konzept des "freien, frühzeitigen und infor-

¹² Vgl. <http://www.iadb.org/sds/doc/ind-GN2296E.pdf>

¹³ Eine Reihe von Studien, die für Umsetzung und Monitoring der neuen Politik von Bedeutung sind, sind auf der spezialisierten Internetseite der IDB einsehbar: <http://www.iadb.org/sds/ind>

¹⁴ Vgl. <http://wbi0018.worldbank.org/ESSD/indigenous.nsf/Control?OpenView&DN=1&SC=QUE+ES+LA+RED+INDIGENA?&>

¹⁵ Die EU ist einschließlich der bilateralen Kooperation der EU Mitgliedsstaaten weltweit der größte Geber (GRIFFITHS, 2003:30).

mierten Konsens¹⁶. In Genehmigungsprozessen ist die Zustimmung indigener Völker bei Projekten, die sie betreffen, rechtzeitig und umfassend einzuholen.

Die Koordination der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern ist in der Generaldirektion "Auswärtige Beziehungen" angesiedelt. In einem Bericht der Kommission an den Rat wurden im Juni 2002 die Fortschritte bei der Umsetzung der Politik in konkrete Leitlinien und Projekte zusammengefasst. Belange und Rechte indigener Völker werden im Rahmen eines Trainingsprogramms zu Menschenrechten für das Personal der EU-Kommission thematisiert. Die EU-Kommission stellte im internationalen Workshop (SPEAKING OUT, 2002) ihren Bericht zur Diskussion. Die beteiligten indigenen Vertreter/innen formulierten ihre Empfehlungen für die weitere Arbeit. Hieraus soll neben den Forderungen nach einer verbindlichen Politik und der besonderen Betonung indigener Landrechte hervorgehoben werden: "It is necessary to include the concerns of indigenous peoples in the elaboration of Country Strategies and in thematic strategies, taking into account the Convention of Cotonou between the EU and the ACP countries which contemplates the participation of non-State actors in the elaboration of country strategies". Diese Empfehlung verdeutlicht zweierlei: Zum einen die Notwendigkeit, Leitlinien der spezifischen Vereinbarungen zu indigenen Völkern in die übrigen Strategien einzuführen, und zum anderen dabei die direkte Beteiligung indigener Vertreter zu ermöglichen. Die indigenen Vertreter/innen machten klar, dass die von ihnen angestrebte langfristig orientierte Partnerschaft über die Projektebene hinausgeht (vgl. SPEAKING OUT, 2002: Conclusions, Pkt. 3). Dabei wird die Bedeutung der Reziprozität unterstrichen: "Mutuality means that there is a recognition that each party brings something distinct and special to the relationship, and therefore have different roles in the relationship. (...) on the basis of equality, taking into account the historical reality of each of the actors in this co-operation" (SPEAKING

OUT, 2002: Conclusions, Pkt. 5). Des Weiteren wird die EU nachdrücklich aufgefordert, ihre Prinzipien der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern in einer umfassenden und für die Mitgliedsstaaten und die eigene Administration bindenden Politik weiter zu bearbeiten, und dabei die Vertreter/innen indigener Völker zu beteiligen.

Dieser Ansatz spiegelt sich ebenfalls in den Empfehlungen des "Ständigen Forums für indigene Fragen" bei den UN an bi- und multilaterale Institutionen der EZ wider. Aus indigener Sicht ist es eine doppelte Strategie, die zum Einsatz kommt: die Verankerung des Themas und der indigenen Völker als Partner über eigene Strukturen, möglichst mit einem hohen Anteil an Partizipationsmöglichkeiten der indigenen Organisationen, und gleichzeitig die Verknüpfung mit bestehenden Strukturen. Dem kommen die Entwicklungsagenturen nicht in ausreichendem Maße nach, da sie sich zwar in einzelnen Dokumenten und Rahmenrichtlinien auf die Achtung und Förderung indigener Völker verpflichtet haben, das Mainstreaming der Blickrichtung auf indigene Völker aber nicht überzeugend und nachvollziehbar in ihren Projekten und Programmen umsetzen.

Aktuell kann diese Verknüpfung in den neuen Armutsminderungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Process PRSP) beobachtet werden. Das "Poverty Reduction Strategy Paper" Boliviens vom Mai 2001 beispielsweise greift die Thematik indigener Völker und ihre Anforderungen und Potenziale zur Armutsminderung auf. Es ist somit ein Beispiel gelungenen Mainstreaming. Hinweise finden sich auch in den PRSP (PRS Paper) für Honduras vom Dezember 2003. Wie sich dies in der Umsetzung auswirkt, wird beobachtet werden müssen.

Auch außerhalb der EZ thematisieren die Gipfeltreffen zwischen der EU und den lateinamerikanischen Staaten die Belange indigener Völker und bestätigen deren Recht auf Anerkennung einschließlich ihrer Sprachen und

¹⁶ Eigene Übersetzung, ("free, prior and informed consent"), siehe auch unten.

Kulturen und auf den Schutz ihrer traditionellen Wissensbestände (OEI, 1999; 2002; 2004).¹⁷

3. Deutsche EZ und indigene Völker

Im europäischen Kontext haben folgende Länder ein eigenes Konzept für ihre bilaterale EZ mit indigenen Völkern verabschiedet: Niederlande 1993, Dänemark 1994, Spanien 1997, Schweiz 1998. Im November 1996 verabschiedete das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sein "Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika"¹⁸, das anders als Konzepte anderer Geber sich ausschließlich auf Lateinamerika und die Karibik bezieht. Diese geografische Konzentration, die sich im Konzept der spanischen EZ ebenfalls wiederfindet, nicht jedoch im dänischen und im EU-Konzept, wird mit dem Organisationsgrad indigener Völker in Lateinamerika und der Erarbeitung eigener Entwicklungsoptionen begründet, die die Umsetzung eines spezifischen Förderansatzes in Lateinamerika erfolversprechender erscheinen lassen. Grundlage für die Erarbeitung des Konzeptes waren die internationalen Konventionen und Empfehlungen der UN sowie die bis dato in der Kooperation mit den indigenen Völkern und den Ländern bzw. Regierungen gewonnenen Erfahrungen. Das Konzept gilt seither als verbindliche Orientierung für die Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, wurde 1999/2000 evaluiert und soll in Kürze auf der Grundlage der Ergebnisse weiterer Fallstudien in ausgewählten Ländern (Guatemala, Bolivien, Ecuador, 2004) überarbeitet und fortgeschrieben werden. Anders als in seiner ersten Version (1996), in der Nicht-Regierungsorganisationen, nicht aber indigene Vertre-

ter/innen an den Diskussionen beteiligt waren, sollen jetzt auch indigene Vertreter/innen aktiv an der Fortschreibung der Konzeption mitwirken.

Das BMZ Konzept zielt auf die "Verstärkung des EZ Engagements zugunsten indigener Bevölkerungsgruppen", beinhaltet aber explizit "keine einseitige Privilegierung indigener Zielgruppen oder die Unterstützung ethnisch orientierter separatistischer Bestrebungen" (BMZ, 1996b:3). Begründet wird der Fokus auf indigene Völker mit einer zusammenfassenden Analyse ihrer anhaltenden Benachteiligungen, und der in der Praxis unzureichenden Umsetzung internationaler Verpflichtungen (ILO Konvention 169).

Trotz dieser Missachtungen der Rechte indigener Völker sieht das BMZ Konzept Anknüpfungspunkte in den lateinamerikanischen Staaten "zu grundlegenden Veränderungen in ihrem Verhältnis zu der eigenen indianischen Bevölkerung" (BMZ, 1996b:6). Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt indigene Völker bei der Formulierung, Durchsetzung und Anerkennung ihrer legitimen Rechte im Kontext ihrer Zielsetzungen, wie:

- Armutsbekämpfung
- Wahrung der Menschenrechte
- Konsolidierung demokratischer Gesellschaftsstrukturen
- Politische Partizipation aller Bevölkerungsgruppen
- Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen Wohlstand
- Anerkennung traditioneller Kenntnisse und
- Anerkennung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen in sensiblen Ökosystemen

In Regionen mit hohem indianischem Bevölkerungsanteil in den Andenländern, im Chaco-Gebiet (Paraguay/ Bolivien), im Amazonasbecken und in Mittelamerika konzentriert sich die bisherige Förderung. Eine einseitige Konzentration auf im Tropenwald ansässige indianische Bevölkerungsgruppen soll explizit vermieden werden. Das BMZ fördert Ansätze der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene, u.a.

¹⁷ Internetveröffentlichung
<http://www.oei.es/rio2.htm> ;
<http://www.oei.es/ueal2002b.htm> und
<http://www.oei.es/guadalajara.pdf>

¹⁸ Das BMZ-Konzept von 1996 spricht von "indianischer Bevölkerung" oder "indianischen Bevölkerungsgruppen". Inzwischen besteht Einverständnis darüber, von "indigenen Völkern" zu sprechen, wobei der Begriff "Volk" nicht im völkerrechtlichen Sinn gebraucht wird. Eine terminologische Angleichung an den internationalen Sprachgebrauch ist für die Fortschreibung des Konzeptes zu erwarten.

auch durch die länderübergreifende Kooperation und Vernetzung von Einzelvorhaben.

“(…) como mujer, indígena y ex-dirigenta del movimiento indígena, a nombre de los pueblos indígenas del Ecuador agradezco el trabajo de la Cooperación Alemana en el Ecuador, y decir que ahora más que nunca, en esta nueva coyuntura que viven las comunidades y organizaciones exhortar a que sigan cooperando como lo vienen haciendo en todos los campos: educativo, ambiental, procesos participativos y democráticos, fortalecimiento de economías territoriales y formación de líderes.”

LOURDES TIBÁN, CONAIE, Ecuador (Quelle: persönliche Kommunikation)

Indigene Zielgruppen sollen laut BMZ Konzept sektorunabhängig immer einbezogen werden, wenn sie von einem Projekt direkt oder indirekt betroffen sind. Darüber hinaus nennt das Konzept spezifische Schwerpunkte der direkten Kooperation mit indigenen Völkern wie z.B.:

- Gesetzliche Absicherung der tradierten Rechtsansprüche (individuelle und gemeinschaftliche Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte)
- Schutz vor Zwangsumsiedlung, entschädigungsloser Enteignung und sonstigen Eingriffen in ihren Lebens- und Wirtschaftsraum
- Sicherung des Zugangs zu Krediten, Beratungsdiensten und Landverteilung
- Stärkung der lokalen Vertretungs- und Selbsthilfestrukturen der indianischen Gemeinschaften in Projekten zur Dezentralisierung
- Berücksichtigung des indianischen Gewohnheitsrechts und von Konfliktregelungen im Rahmen von Kooperationen im Rechts- und Justizbereich
- Grundbildung – hier insbesondere interkulturelle zweisprachige Erziehung (IZE)
- Medien
- Rechtsberatungs- und Selbsthilfeeinrichtungen
- Gender

Diese Schwerpunkte finden sich weitgehend in der Projektwirklichkeit wieder. Insbesondere werden Projekte mit explizitem Bezug zu indigenen Völkern in den Bereichen ländliche Entwicklung, Erhaltung des Tropenwaldes, Verbesserung von Primarschulbildung und – momentan weitgehend abgeschlossen – auch von Basisgesundheitsdiensten durchgeführt.

Im Einklang mit der internationalen Diskussion betont das Konzept des BMZ die Notwendigkeit, die indigene Bevölkerung bei der Projektfindung über den gesamten Projektzyklus frühzeitig und dauerhaft einzubeziehen, und die Vorhaben auch an den Vorstellungen und der Bereitschaft zur Mitarbeit der indigenen Gemeinschaften zu orientieren. Dabei muss mit der gebotenen Vorsicht eine Überforderung der indigenen Organisationen vermieden werden. Eine wesentliche Bedeutung nimmt die Qualifizierung indigener Fach- und Führungskräfte und die Förderung lokaler Trägerstrukturen, insbesondere indigener Organisationen ein.

“Otro tipo de cooperación ha sido la cooperación solidaria, la cual ha generado procesos con el pueblo. Estos procesos han sido participativos y la contraparte nacional se ha transformado en una fuente permanente de consultoría para que las políticas de estado se mantengan a largo plazo.”

ANGEL RAMÍREZ, DINEIB, Ecuador (Quelle: persönliche Kommunikation)

Auf der Ebene des Politikdialogs mit den Partnerregierungen mahnt das Konzept die Einbeziehung indigener Belange an. In die jeweiligen Konzepte, die für die Entwicklungszusammenarbeit mit den einzelnen Ländern und für verschiedene Sektoren vom BMZ erarbeitet werden, sollen für Indigene relevante Themen und Projekte aufgenommen werden. Das Lateinamerikakonzept des BMZ ist ein Beispiel hierfür. Die Thematik und Belange indigener Völker sind auch in den folgenden Konzepten und Veröffentlichungen des BMZ präsent:

- Zugang zu genetischen Ressourcen und Vorteilsausgleich (2001)

- Sektorkonzept Wald und nachhaltige Entwicklung (2002)
- Halbierung der Armut – Zweiter Zwischenbericht (2002)
- Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika (2002)
- Sektorkonzept Förderung der Grundbildung in Entwicklungsländern (1999)

Aber in den jüngeren Veröffentlichungen des BMZ nach 1996 werden die Belange indigener Völker nicht durchgängig thematisiert. Die daraus entstehende Inkohärenz zwischen den Konzepten schwächt jedes einzelne, insbesondere aber die Konzepte, die weniger Beachtung finden.

Die Evaluierung des BMZ Konzeptes "Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika" in den Jahren 1999 und 2000 stellte u.a. kritisch fest, dass die verschiedenen Bemühungen um eine Orientierung der Vorhaben auf indigene Völker, und ihre aktive Einbindung in die Projekte und Programme untereinander zu wenig vernetzt sind, so dass Synergien auf regionaler Ebene kaum greifbar werden. Eine Arbeitsgruppe im Fachverbund ländliche Entwicklung der GTZ hat mittlerweile Abhilfe geschaffen und koordiniert die "grünen TZ Vorhaben" mit Bezug zu indigenen Völkern.¹⁹ Insgesamt scheint die Ebene der Koordination, wie sie z.B. im PPG7 (Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Wälder)²⁰ erreicht wurde, nicht generalisierbar zu sein. Die Arbeit der Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik (KIVLAK) in der GTZ-Zentrale zielt u.a. auf die wirksamere Vernetzung und Ausrichtung der Förderansätze der deutschen EZ für indigene Völker in Lateinamerika.²¹

Die Evaluierung des BMZ Konzeptes machte weiterhin deutlich, dass dieses eine Vielzahl von Strategieelementen aufgreift und dabei über die entsprechenden Konzepte anderer Geber hinausgeht, allerdings hinsichtlich sei-

ner Operationalisierung und konkreten Umsetzung in Maßnahmen der EZ und in dem sie begleitenden Politikdialog zu vage bleibt. Das BMZ Konzept nennt keine verbindlichen Instrumente und Kriterien, die in die Planung und Umsetzung der Vorhaben eingeführt werden müssen, um eine entsprechende "Berücksichtigung" indigener Völker sicher zu stellen. Daraus resultiert eine fehlende oder unzureichende Einbeziehung indigener Völker in den Vorhaben, die sich nicht explizit auf sie beziehen, jedoch in ihren Siedlungsgebieten, bzw. in Ländern mit hohem indigenem Bevölkerungsanteil durchgeführt werden. Auch für den Politikdialog wurde das Konzept des BMZ laut Evaluierung nur selten genutzt.

Die Evaluierung konstatiert, dass Projekte und Programme insbesondere in Ländern mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil bzw. in Sektoren, die für indigene Völker besonders relevant sind, das Konzept als Referenzrahmen anerkennen, es aber nur eingeschränkt umsetzen. Außerhalb dieser Vorhaben ist das Konzept häufig nicht bekannt. Dagegen fällt die Bewertung des BMZ Konzeptes im Vergleich verschiedener Konzepte für die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern laut GRIFFITHS (2003:7 und 86-92) weniger kritisch aus.



Foto: Seminar für indigene Kleinhandwerker in Santiago de Chile (S. HESS-KALCHER, Proyecto GAR)

Die Fallstudie bestätigt den relativ geringen Bekanntheits- und Umsetzungsgrad des Konzeptes und den Nischencharakter der Thematik. Empfehlungen und Vorschläge werden entwickelt, den Diskurs der EZ zu indigenen Völkern zu schärfen, verstärkt innereuropäisch abzustimmen, und für die jeweiligen nationalen und regionalen Kontexte zu spezifizieren. Besonders hervorgehoben werden der Charakter der indigenen Organisationen als Akteure (und

¹⁹ Foro de Proyectos „Desarrollo Rural en Latinoamérica y Caribe“, 2002; 2003.

²⁰ Vgl. <http://www.worldbank.org/rfpp/> (die Websites von GTZ und KfW zu PPG7 sind nicht mehr verfügbar)

²¹ siehe www.gtz.de/indigenas

nicht nur als Zielgruppen) sowie die Bezüge des Konzeptes zu Themen der Friedensentwicklung und der Förderung demokratischer und offener Gesellschaften. Um ein Mainstreaming der Thematik zu erreichen, ist es notwendig, gezielter als bisher Erfahrungen der EZ mit indigenen Völkern auszuwerten und zugänglich zu machen.

Zusammengefasst wird die Ausrichtung von Vorhaben auf indigene Völker und ihre Einbeziehung als relevante Akteure in Planung, Durchführung und Evaluierung von EZ Maßnahmen immer dort mit Bezug auf das Konzept des BMZ umgesetzt, wo indigene Völker die direkte, zu weiten Teilen auch exklusive Zielgruppe von Vorhaben sind. In den meisten nicht eindeutig auf indigene Völker ausgerichteten Vorhaben ist das Konzept des BMZ nicht in der Lage, ein Mainstreaming der Orientierung und eine durchgängige Partizipation indigener Vertreter/innen sicher zu stellen.

Die Umsetzung eines Konzeptes des BMZ bedarf grundsätzlich einer internen Lobbyarbeit, die im Fall der indigenen Völker hauptsächlich von deutschen NRO übernommen wurde. Mit der Evaluierung des BMZ Konzeptes (2000) und verstärkt zum Ende der Indigenen Dekade (2004) lässt sich ein wachsendes Interesse an indigenen Völkern sowohl im BMZ als auch in den großen Vorfeldorganisationen, insbesondere in der GTZ feststellen. Ohne eine solche Lobbyarbeit laufen Konzepte mit einem breit angelegten Charakter angesichts der Vielzahl der Querschnittsthemen und zu berücksichtigenden Vorgaben Gefahr, im Arbeitsalltag der EZ unterzugehen, und damit ein Schattendasein zu führen. Diese Gefahr wird durch die Programm- und Schwerpunktbildung in der TZ noch verstärkt, da explizite Zielgruppen in Projekten häufig zu "Querschnittsorientierungen" in komplexen Programmen werden.

4. Indigene Völker in der aktuellen Entwicklungsdiskussion

Eine der zentralen Forderungen indigener Völker und ihrer Organisationen gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit ist der **"freie, frühzeitige und informierte Konsens"** als Voraussetzung für Allokationsentscheidungen,

sowohl für Entwicklungsprojekte als auch für Wirtschaftsmaßnahmen. Die einschlägigen Konzepte internationaler Organisationen – wie die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank oder Institutionen der UN – ebenso wie das BMZ kennen dieses Prinzip und stimmen ihm zu.

Dennoch konstatiert das "Ständige Forum für indigene Fragen" in seiner Sitzung von Mai 2003: "(...) concern over development practices that do not take into account the particular characteristics of indigenous communities as groups, with their distinct cultural identities and often their own system of representation, thus significantly undermining meaningful ways of participation" (E/2003/43E/C.19/2003/22:I.B.2). Deshalb schlägt das Forum dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) die Einrichtung einer auf drei Jahre angelegten spezifischen Arbeitsgruppe mit breiter staatlicher und zivilgesellschaftlicher, indigener und nicht indigener Beteiligung vor, um das Prinzip des freien, frühzeitigen und informierten Konsens insbesondere im Bezug auf Vorhaben zum Schutz von Naturressourcen und intellektuellem Eigentum zu bearbeiten.

Indigene Völker, Armut und die Millennium Development Goals (MDGs)

Indigene Völker sind innerhalb der meisten nationalen Gesellschaften Minderheiten. Selbst da, wo sie wie in Bolivien und Guatemala die Bevölkerungsmehrheit bilden, sind sie in unterschiedlichem Grad aus den Gesellschaften und deren Entwicklung ausgeschlossen. Sie verstehen sich in Differenz zur Mehrheitsgesellschaft, sind in diese mangelhaft integriert, bzw. wehren sich gegen bestimmte "Integrationskonzepte". Offen ist, wie diejenigen Indigenen einzuordnen sind, die sich selbst zwar als Mestizen verstehen und deklarieren, sich aktiv um entsprechende Integration und Anerkennung bemühen, aber von Seiten der nicht-indigenen Gesellschaft weiterhin als *indios* ausgegrenzt werden. Es ist anzunehmen, dass es den Folgegenerationen vollständiger gelingt, diese Anerkennung zu erwirken. Viele indigene Familien sprechen beispielsweise selbst im häuslichen Kontext in Städten nicht mehr ihre Muttersprache, um diesen Prozess

der Anerkennung und "Unsichtbarkeit" zu beschleunigen. Im Folgenden beziehen sich die Überlegungen gemäß dem Kriterium der Selbstidentifikation im wesentlichen auf die Indigenen, die sich selbst als solche verstehen und zu erkennen geben.

"Igualmente considero, aunque la cooperación internacional muchas de las veces, tiene por intermedio a los estados, que imponen parámetros contrarios al de los pueblos y comunidades indígenas o que bloquean la participación directa y efectiva de estos pueblos, que la cooperación debería crear redes directas con las organizaciones, pueblos y comunidades indígenas, que les permita a ellos definir sus propios modelos de cooperación internacional, así como demostrar sus capacidades administrativas, de control y participación efectiva."

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ, indigener Abgeordneter in der Asamblea Nacional, Venezuela

Auf die gesellschaftliche Positionierung indigener Völker sowohl in der Eigen- als auch der Fremdwahrnehmung nehmen die unterschiedlichen internationalen Leitlinien Bezug. Auf Grund des gesellschaftlichen Ausschlusses sind Indigene in ihrer Mehrheit arm. Der Anteil der Armen unter den Indigenen übersteigt vor allem in Ländern mit einem hohen indigenen Bevölkerungsanteil den Anteil Armer in der nicht indigenen Bevölkerung. PSACHAROPULOS & PATRINOS (1994) haben dies für ausgewählte Länder eindrucksvoll nachgewiesen, wenn auch solche ökonometrischen Untersuchungen immer mit der Unsicherheit der unzureichend ethnisch differenzierten offiziellen Statistiken behaftet sind. Aktuellere Untersuchungen finden sich hierzu auch unter den Länderprofilen des Sektorprojektes zur Armutsminderung der GTZ für Bolivien und Guatemala²² sowie in entsprechenden Länderstudien, die im Auftrag der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank durchgeführt wurden (IDB, 2004a:3). Die indigenen Frauen betonen bei ihrer 4. kontinentalen Begegnung indigener Frauen Amerikas im April 2004, dass die Armut nicht nur indigen, sondern auch weiblich

ist: "Las mujeres no sólo tenemos mayores dificultades para acceder a los servicios educativos, sino más dificultades para salir de la pobreza por las responsabilidades familiares y el cuidado de los niños, la discriminación para acceder al mercado de trabajo, la segmentación de las ocupaciones y los menores salarios" (IV. Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, 2004).²³

In diesem Sinne sind indigene Arme durchaus auch eingeschlossen, wenn die Millennium Entwicklungsziele²⁴ die Halbierung der Armut bis 2015 als Halbierung der Anzahl der Menschen mit durchschnittlich 1 US\$ pro Tag anstreben. Indigene Organisationen von der lokalen bis zur UN-Ebene betonen die Armut, unter der indigene Völker leiden, als Beleg von Exklusion und Unrecht, oft auch als Konsequenz fehlgeleiteter Entwicklungsmaßnahmen, insbesondere bei Strukturanpassungsprogrammen. Andererseits gibt es Indigene, für die dieses Kriterium der Armut (weniger als 1 US\$ pro Tag) subjektiv nicht relevant ist. Sie stufen sich selbst nicht auf Grund dieses Kriteriums als arm ein bzw. sie stufen sich teilweise überhaupt nicht als arm ein, obwohl das Kriterium auf sie zutrifft. Andere lehnen diese Art von Kategorisierung für sich, ihre Gemeinschaften oder ihre Organisation grundsätzlich ab. Hier müssen die international auf die MDG orientierten Anstrengungen flexibel gehandhabt werden, um nicht erneut Exklusionen zu reproduzieren. MEENTZEN (2001:iv) bestätigt dies in ihrer Studie zu indigenen Frauen: "Se puede afirmar que las mujeres de las comunidades no se consideran pobres, porque cuentan con la riqueza espiritual de su cultura y pueblo indígena."

²³ Internetveröffentlichung

<http://munixela.com/infomaya/?view=sections&mod=25&id=137>

²⁴ Vgl.: <http://www.developmentgoals.org/>
http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp; Millennium Entwicklungsziele (MDG) – beschlossen auf dem UN-Millenniumsgipfel 2000 in New York und von 189 UN-Mitgliedern unterzeichnet – sind die Agenda der internationalen Staatengemeinschaft zur weltweiten Bekämpfung der Armut und Ermöglichung von Entwicklung.

²² Vgl. www.gtz.de/forum_armut/deutsch/c03.htm

Sie betont in diesem Kontext die Erwartung indigener Frauen nicht in Abhängigkeit dieses Armutskriteriums, sondern auf Grund eines eigenständigen Rechts, spezifisch und aktiv in die Projekte und Programme einbezogen zu werden. Nur mit dieser aktiven Teilnahme scheint eine tatsächliche Beteiligung an den Wirkungen zu Armutsminderung von indigenen Zielgruppen möglich zu werden.

Spezifischer Fokus oder Querschnitt?

Dieser Diskussion folgend lässt sich auch die breitere Debatte führen: Sind Indigene "mit gemeint" wenn sich Entwicklungszusammenarbeit auf "Arme" bezieht, auf "Menschen in bestimmten Naturschutzgebieten" auf "Subsistenzbauern und -bäuerinnen" etc.? Oder sind sie nur dann einbezogen, wenn sie und damit ihre spezifischen Lebensbedingungen bzw. das, was sie selbst als solche wahrnehmen und identifizieren, explizit benannt werden? Sind indigene Völker nur dann an Entwicklungsvorhaben beteiligt, wenn damit ihre eigenen Entwicklungsoptionen ("etnodesarrollo", siehe auch STRÖBELE-GREGOR in diesem Band) verfolgt werden?

Diese Fragen lassen sich nicht für alle indigenen Völker Lateinamerikas beantworten und müssen mit den einzelnen Völkern und Organisationen an Hand konkreter Projekte und Maßnahmen ausgehandelt werden. Von daher wird die Entwicklungszusammenarbeit immer verschiedene Strategien zur Einbeziehung indigener Völker bereithalten müssen:

- die allerdings explizite Einbeziehung in breit angelegten und nicht zielgruppenspezifisch bzw. ethnisch orientierten Vorhaben
- die Fokussierung auf spezifische Bedürfnisse indigener Völker und Organisationen

Eine Voraussetzung für die Einbeziehung indigener Völker in Vorhaben der internationalen Zusammenarbeit ist der o.g. "freie, frühzeitige und informierte Konsens", d.h. die aktive Beteiligung indigener Vertreter/innen als Akteure. Daneben bleibt als grundsätzliche Schlussfolgerung für die Entwicklungszusammenarbeit der direkte, frühzeitig und dauerhaft geführte Dialog einzufordern, unabhängig davon, ob es sich um staatliche, nicht staatliche, bi- oder

multilaterale Entwicklungsagenturen handelt und abhängig allein von der Tatsache, dass ein Entwicklungsvorhaben die aktuelle Situation und zukünftige Perspektiven indigener Bevölkerung betrifft. Voraussetzung für diesen Dialog ist auf der Grundlage der internationalen Vereinbarungen die Anerkennung indigener Völker in ihrer Besonderheit, in ihrem Status und damit in ihrem Anspruch auf spezifische Berücksichtigung, bei gleichzeitigem Einschluss in übergeordnete Zielgruppen. Eine wichtige Rolle kommt für diesen Dialog den Organisationen indigener Völker zu, die direkte Gesprächspartner der Entwicklungsagenturen und Geber sowie auch ihrer nationalstaatlichen Instanzen sind (vgl. ARIAS, 2002:22).

Wessen Entwicklung, wessen Visionen?

Welche Rolle wird indigenen Völkern von der Entwicklungszusammenarbeit zugemessen bzw. zugestanden? Sind sie Arme, Zielgruppe, "vulnerable groups"? Oder sind sie, wie bei der gemeinsamen Tagung zur Evaluation des EU-Konzepts (SPEAKING OUT, 2002) gefordert, politische Gesprächspartner, die in ihrer Zuständigkeit und Entscheidungsbefugnis über eigene Entwicklungsprozesse ernst genommen werden? Damit sind die Regierungen der Geberländer und die multilateralen Institutionen noch in anderer Weise gefordert: Die Anerkennung indigener Völker in ihrer Eigenständigkeit lässt sich nicht auf Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit begrenzen. Die Diskussion in Brüssel (SPEAKING OUT, 2002: Conclusions) beleuchtet auch die schwierige Beziehung Geber – Regierung – indigene Völker: "Governments can play a role in constructing these partnerships (mit Gebern, S. Speiser). The main challenge for them is to provide legal recognition of indigenous peoples' rights. This can then provide the basis for successful engagements between indigenous peoples and other parties" (SPEAKING OUT, 2002: Conclusions, Pkt. 7). Umgekehrt muss die EZ mit indigenen Völkern darauf orientiert sein, die aktive und kompetente Beteiligung indigener Organisationen und Gemeinschaften an den Entwicklungen ihrer Gesellschaften und Nationen auf den unterschiedlichen Ebenen zu stärken.

Welche Entwicklung für indigene Völker? Diese Frage lässt sich auf der generellen Ebene nicht beantworten, außer mit dem Hinweis: "ihre eigene", wie dies auch die meisten Grundlagendokumente und die politischen Empfehlungen der internationalen Gemeinschaft und der Geberländer anerkennen. "Ihre eigene", das schließt die Teilhabe an der zielgruppenunspezifischen Entwicklung einer Region oder eines Berufsstandes ebenso ein, wie die spezifischen Entwicklungsoptionen für ein bestimmtes indigenes Volk oder vermittelt über eine indigene Organisation. Damit eröffnet sich eine enorme Vielseitigkeit und Unterschiedlichkeit von Maßnahmen, Strategien und Optionen.



Foto: Workshop indigener Organisationen Perus (S. REINHARDT)

Optionen und Visionen indigener Völker erstrecken sich von einer vollständigen Integration, teilweise unter Wahrung ihrer spezifischen Kulturen bis hin zu einer spezifischen Nischenentwicklung. Die staatlich vermittelte EZ favorisiert dabei im Diskurs die kultursensible Integration indigener Völker und Gemeinschaften in ihren Gesellschaften bei gleichzeitiger Anerkennung ihres spezifischen Charakters durch diese Gesellschaften. Dies

ters durch diese Gesellschaften. Dies kann sich auch in der Beteiligung indigener Organisationen an klassischen Instanzen politischer Willensbildung, den Parteien ausdrücken, wie in jüngster Zeit die Vorgänge in Bolivien und Ecuador gezeigt haben.

Überall da, wo Indigene sich in ihre Gesellschaften nur integrieren wollen, werden sie Teil der nicht ethnisch definierten Zielgruppen, wie Arme, Unternehmer/innen, Bauern und Bäuerinnen, etc. Die deutsche EZ vertritt dabei keine Positionen, die diese Integration im Sinne des Verlustes einer spezifischen kulturellen und ethnischen Identität negativ konnotiert. Sie fordert vielmehr im Einklang mit internationalen Vereinbarungen die Bekämpfung des Rassismus der Mehrheitsgesellschaft gegenüber Minderheiten, und unterstützt die Schaffung von Rahmenbedingungen für den Aufbau multikultureller Gesellschaften, die eine unfreiwillige Integration nicht mehr nötig erscheinen lassen. Die Förderung in den eigenen Nischen ist ein Konzept, das teilweise für die indigenen Völker der Regenwälder und im Kontext von Vorhaben zum Schutz natürlicher Ressourcen verfolgt wird. Dabei werden die Völker respektiert, die für sich diese Option des freiwilligen Rückzugs gewählt haben. Aus heutiger Sicht ist nicht absehbar wie lange dies angesichts des Tempos von Prozessen der Globalisierung aufrechterhalten werden kann.

Zu wessen Nutzen?

Welche Entwicklung wurde für die indigenen Völker durch die EZ erleichtert? Diese Frage lässt sich hier nicht abschließend beantworten. Es ließen sich aus der Fülle der Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit Beispiele für eine gelungene Förderung, für die Unterstützung auf dem Weg zur selbstbestimmten Entwicklung, für gemeinsame Gestaltung ebenso finden wie Beispiele für die Ignoranz der Geber mit entsprechend negativen Auswirkungen auf indigene Völker, Beispiele für die falschen Konzepte, das falsche Verständnis von Entwicklungsoptionen und Beispiele für die Abwesenheit einer "advocacy" Haltung der EZ auf politischer Ebene. Generell lässt sich vermuten, dass immer dann, wenn die Interessen indigener Völker mit anderen

wirtschaftlichen und politischen Interessen wichtiger nicht indigener Akteure ihrer Länder konkurrieren, auch die Institutionen der Internationalen Zusammenarbeit in einen Interessenskonflikt geraten, dessen Ausgang nicht vorhersehbar ist.

Unterschieden werden muss hier zwischen Vorhaben der NRO, die direkt mit indigenen Organisationen und Gemeinschaften kooperieren, und auf der Mikroebene interessante und für die indigenen Zielgruppen zufrieden stellende, aber kaum breitenwirksame und strukturell wenig relevante Ergebnisse der Verbesserung ihrer Situation zeigen. Dies erfolgt meist, ohne dass die staatlichen Ebenen des Partnerlandes eingeschaltet werden müssen. Nicht umsonst haben die indigenen Gesprächspartner die NRO als "longterm partners" (SPEAKING OUT, 2002) bezeichnet und ihnen damit eine wichtige Funktion zugewiesen. Diese Anerkennung mindert jedoch nicht die Kritik indigener Organisationen an NRO, wo diese "stellvertretend" doch mittlerweile häufig ungebeten als Vermittler auftreten. In diesen Fällen ist die Position indigener Organisation eindeutig: sie fordern die eigene direkte Beteiligung im Dialog.

Ganz anders gestaltet sich die zwischenstaatliche bilaterale Kooperation, wie sie im Auftrag des BMZ hauptsächlich durch die beiden großen Vorfeldorganisationen GTZ und KfW durchgeführt wird. Ihre direkten Partner sind fast ausschließlich Regierungen der Partnerländer. Diese Vorhaben sind hinsichtlich ihrer Wirkungen auf indigene Völker in gewisser Weise auch abhängig von dem Platz, den die nationale Regierung den indigenen Völkern zuweist. Wie die Evaluierung des BMZ Konzeptes anmahnt, können die Potenziale des Politikdialogs noch weiter ausgeschöpft werden. Indigene Organisationen fordern ihre direkte Beteiligung in den Dialogprozessen der EZ zusammen mit, aber auch ohne die Vertreter/innen ihrer Regierungen.

Strategien und Allianzen indigener Organisationen

Indigene Organisationen spielen eine wichtige Rolle im Entwicklungsdialog. Sie sind die An-

sprechpartner, mit denen sich die Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit, ebenso wie die Regierungen der Partnerländer direkt auseinander setzen können. Sie vertreten ihre Völker, auch wenn gerade in diesem Vertretungscharakter Anspruch und Wirklichkeit auseinander fallen können, und verschiedene auch kulturell bedingte Modelle von Repräsentativität schwierig in Einklang zu bringen sind (siehe auch FELDT in diesem Band). Im Sinne der Beteiligung indigener Völker an Entscheidungen zur Ressourcenallokationen, zur Definition von Entwicklungsprojekten und -programmen haben die Geber und Agenturen der IZ keine Alternative zum Dialog mit den indigenen Organisationen. Nur in der Umsetzung basisnaher Projekte ist es möglich, neben dem Dialog mit den Organisationen direkt mit Teilen der Zielgruppe selbst zu verhandeln.

Die Anforderungen an indigene Organisationen steigen angesichts wachsender Komplexität in einer globalisierten Welt, auch die unterschiedlicher Instanzen der IZ. Dies führt zu einer gewissen Bürokratisierung der Organisationen und der Frage, ob die Positionen der Organisationen in ihren Hauptstadtbüros tatsächlich kompatibel oder repräsentativ sind für die Positionen der indigenen Völker in den dörflichen Gemeinschaften und Vorstadtvierteln. Die Frage kann von außen nicht beantwortet werden, auch nicht mit stichpunktartigen partizipativen Befragungen an der Basis. Sie ist Anlass zu entsprechender Förderung indigener Organisationen, insbesondere hinsichtlich einer kontinuierlichen Rückkopplung an ihre Basis, und damit auch der Absicherung ihrer Repräsentativität.

Schlussbetrachtung

Zusammenfassend wird deutlich, dass die internationale Zusammenarbeit den Anforderungen und Erwartungen indigener Völker, so wie sie durch indigene Organisationen artikuliert werden, bislang noch nicht zufriedenstellend Rechnung trägt. Dabei unterscheiden die indigenen Organisationen deutlich zwischen den verschiedenen Gebern und Entwicklungsagenturen. Die deutlichste Kritik wird gegenüber großen Infrastrukturprojekten geäußert, in deren Entscheidungsprozesse weder die loka-

le Bevölkerung, einschließlich der indigenen Völker der Region, noch deren Vertretungsstrukturen involviert waren. Diese mangelnde Teilhabe ist häufig durch die Strukturen der Partnerregierung bedingt, wird aber im Laufe des Politikdialogs nicht ausreichend von den Gebern thematisiert. Positives Echo erfahren Fondsvorhaben, die indigenen Gruppen die Umsetzung konkreter Projekte und Maßnahmen erlauben, und durch die indigenen Organisationen selbst gesteuert sind (siehe auch RODRÍGUEZ in diesem Band). Themen wie die zweisprachige Grundbildung sind Beispiele für das positive Einwirken von Entwicklungszusammenarbeit, in diesem Fall insbesondere der deutschen TZ, auf Veränderungen nationalstaatlicher Politik im Sinne indigener Forderungen. Radikalere Positionen, wie die Forderung des Rückzugs der EZ aus dem Bereich indigener Völker, wie noch in den 1970er Jahren formuliert, werden nicht mehr aufrechterhalten. Vielmehr geht es den indigenen Vertreter/innen darum, die internationale Zusammenarbeit als eine der Umfeldbedingungen mitgestalten zu können, um dadurch auch die Wirkungen zu erzielen, die sie und ihre Völker im Sinne eigener Entwicklung anstreben. Mit den Worten der UN-Arbeitsgruppe WGDD lassen sich die Erwartungen an die IZ folgendermaßen zusammenfassen:

"En sustancia se trata de que el hombre y su dignidad constituyen el fundamento del desarrollo sostenible e integran a fin de conciliar cuatro grandes ejes, a saber: el crecimiento económico razonablemente planificado, la justicia social, una política ambiental sostenible y una distribución equitativa de la riqueza" (UNHCHR, 2001a).

Literatur

- ARIAS, M., 2002: The programme of support for the indigenous peoples of Central America (PAPICA): The experience of "Production Development in the Buffer Zone by Means of Agroforestry" (DEPZOAGRO) in Panama. Speaking Out-Konferenz in Brüssel 18. – 20. Juni 2002. Brüssel
- BARIÉ, G., 2004: Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. CD-ROM. 2. Aufl. La Paz
- BELLO, A. & RANGEL, M., 2002: La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. In: Revista de la CEPAL. 76:39-54.
- BMZ, 1992: Soziokulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit (BMZ Konzepte, 1992). Bonn
- BMZ, 1995: Sektorübergreifendes Zielgruppenkonzept. Die beteiligten Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungspolitik – BMZ aktuell, April 1995). Bonn
- BMZ, 1996a: Förderung von Waldvölkern im Rahmen des Tropenwaldprogramms. Entwicklungspolitische Bewertung und Perspektiven (Entwicklungspolitik – BMZ aktuell, Nr. 62, Januar 1996). Bonn
- BMZ, 1996b: Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika (Entwicklungspolitik – BMZ aktuell, Nr. 73, November 1996). Bonn
- BMZ, 1999: Übersektorales Konzept: Partizipative Entwicklungszusammenarbeit/ Partizipationskonzept (BMZ Konzepte, Nr. 102, September 1999). Bonn
- CONTRERAS, J. (HRSG.), 1988: La cara india, la cruz del 92. Identidad étnica y movimientos indios. Madrid
- CONFERENCIA DEL MILENIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, 2001: Informe final. Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas. 7 al 11 de mayo de 2001. Panama
- DAES, E-I. A., 2000: Indigenous people and their relationship to land. Final working paper. UN-Sub-Commission. Genf. Internetveröffentlichung:
[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/13cbf42ff7481af6c125697d00336cb4/\\$FILE/G](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/13cbf42ff7481af6c125697d00336cb4/$FILE/G)

f7481af6c125697d00336cb4/\$FILE/G0014196.pdf

EUROPÄISCHE UNION, 1998a: Working Document of the Commission of May 1998 on Support for Indigenous Peoples in the Development Co-operation of the Community and the Member States. Internetveröffentlichung: http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/ip/work_doc98.pdf

EUROPÄISCHE UNION, 1998b: Council Resolution of 30 November 1998. Indigenous Peoples within the Framework of the Development Co-operation of the Community and the Member States. Internetveröffentlichung: http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/ip/res98.pdf

FORO DE PROYECTOS "DESAROLLO RURAL EN LATINOAMÉRICA Y CARIBE", 2002: Coloquio-Taller "Cooperación con Pueblos Indígenas". Panama. CD-ROM

FORO DE PROYECTOS "DESAROLLO RURAL EN LATINOAMÉRICA Y CARIBE", 2003: Coloquio-Taller "Modelas de Desarrollo Indígena". Bolivien. CD-ROM

GRIFFITHS, T., 2003: A failure of accountability. Indigenous peoples, human rights and development agency standards: a reference tool and comparative review. Moreton-in-Marsh. Internetveröffentlichung: http://www.choike.org/documentos/forest_peoples.pdf

GTZ, 1993: Förderung Indigener Völker im Rahmen des Tropenwaldprogramms. Entwicklungspolitische Bewertung und Perspektiven. Entwurf zu einem Positionspapier, Oktober 1993. Pilotvorhaben Umwelt und Ressourcenschutz. Eschborn

IDB, 2004a: Strategic Framework for Indigenous Development. Profile, 13. Februar 2004. Internetveröffentlichung: <http://www.iadb.org/sds/doc/ind-GN2295E.pdf>

IDB, 2004b: Profile. Operational Policy on Indigenous Peoples, 13. Februar 2004. Internetveröffentlichung: <http://www.iadb.org/sds/doc/ind-GN2296E.pdf>

KLEMP, L., 2000: Entwicklungspolitik im Wandel. Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik (DSE, Themendienst 11). Bonn

MARTÍNEZ COBO, J. R., 1987: Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. vols. 1-5. New York

MEENTZEN, A., 2001: Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas (Versión preliminar de un estudio realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario). Internetveröffentlichung: <http://www.iadb.org/sds/doc/IND-AMeentzenE.pdf>

PSACHAROPOULOS, G. & PATRINOS, H. A. (HRSG.), 1994: Indigenous People and Poverty in Latin America. An empirical analysis (World Bank Regional and Sectoral Studies). Washington

SPEAKING OUT, 2002: Indigenous Views of Development and the Implementation of the EU Policy on Indigenous Peoples. Conclusions and Recommendations. Konferenz in Brüssel 18. – 20. Juni 2002. Internetveröffentlichung: <http://www.international-alliance.org/recommendations.doc>

UNESCO, 2001: UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity. Internetveröffentlichung: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

UNHCHR, 1995: Fact Sheet No.9 (Rev.1), The Rights of Indigenous Peoples. Internetveröffentlichung: http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs9.htm#*3

UNHCHR, 2001: Deklaration, gefasst auf der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz. Durban. Internetveröffentlichung: <http://www.unhchr.ch/pdf/Durban.pdf>

UNICEF, 2003: Ensuring the Rights of Indigenous Children (Innocenti Digest, No. 11, 2003). Internetveröffentlichung: <http://www.unicef.org.vn/innocentidigest11e.pdf>