

Minderheitenschutz und Menschenrechte

Die Situation der indianischen Bevölkerung in Chile

■ Executive Summary

Today, Chile is regarded as a role model for Latin America where political, economic, and social affairs are concerned. On the other hand, the relationship between the state and the indigenous nations is one of the areas where it is still trailing behind the international standard. As ever, the country's indígenas are among the poorest of the poor who have to go on fighting for recognition of their rights.

Indigenous peoples are anything but homogeneous, and there is no clear-cut answer to the question of who exactly belongs to any indigenous group. According to the UN, the International Labour Organisation (ILO), and diverse NGOs, there are about 300 million indigenous people worldwide, belonging to about 5,000 nations in 70 countries.

In 1983, UN special rapporteur Cobo, bewailing the discrimination of the indigenous peoples, introduced the subject of self-identification into the debate. Closely following the definition of the UN Working Group on Indigenous Peoples (UNWGIP), Cobo specified the historic continuity of aboriginal populations, their self-identification, their non-dominance, and the cultural differences between them and the dominant peoples.

ILO Convention 169, the most comprehensive UN initiative to protect indigenous peoples so far, assures these nations of their unmitigated entitlement to human rights and fundamental freedoms as well as their right to their own cultural identity and commu-

So sehr Chile heute politisch, wirtschaftlich und sozial als lateinamerikanisches Musterland gilt, so sehr ist die Lage seiner indigenen Völker, ihr Rechtsstatus und ihr soziales Los, zu beklagen. Durch die Spanier jahrhundertlang unterdrückt, wurden den ethnischen Minderheiten des Landes erstmals unter Salvador Allende konstitutionelle und territoriale Rechte zugesichert. Unter Diktator Pinochet schlug das Pendel jedoch nach der anderen Seite aus, so dass UN-Sonderberichterstatter Cobo 1983 die Diskriminierung der indigenen Völker zu kritisieren hatte. Inzwischen hat Chile mit der Ley Indígena zwar seine ethnischen Minderheiten – die Yámana, die Alacaluf, die Kolla, die die Osterinsel bewohnenden Rapa Nui, die Quechua, die Atacameños, die Aymara und die Mapuche – anerkannt, jedoch fehlt die chilenische Unterzeichnung der ILO-Konvention 169, der bislang ambitionösesten UN-Initiative zum Schutz indigener Völker weltweit. In dem 2003 vorgelegten Bericht der nationalen Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas wird die volle konstitutionelle Anerkennung der indigenen Völker, ihrer Kultur und Identität als Teil der chilenischen Nation angeregt. Vielleicht ist dies der Weg, den das Musterland Lateinamerikas mit Blick auf seine indigenen Völker einschlagen sollte.

nity structures. Moreover, it appeals to signatory states to respect the spiritual and collective relationship between indigenes and their land, which includes the obligation to proceed with particular sensitivity wherever resettlement is concerned.

Together with other agreements, Convention 169 ensures that indigenous peoples are no longer without rights in international law. But Chile has so far failed to sign the Convention, denying the indígenas official nationhood. Nevertheless, its national *Ley Indígena* recognises eight ethnic minorities in the country, namely the Yámana, Alacaluf, Colla, Rapa Nui, Quechua, Atacameño, Aymara, and Mapuche nations, which together number about one million.

After a number of centuries which for the Chilean indígenas were marked by conquest, submission, forced labour, and land seizure, the Allende government assured them of their constitutional rights and the return of the land which they had lost. About 1.4 million acres of land were returned to Chile's indigenous nations in a land reform. Under Augusto Pinochet, however, the pendulum swung over to the other side. As the dictator put it, '(there are no) indigenous people; we are all Chileans'. While the Aymara, the largest indigenous group in the country, were ignored completely, the Rapa Nui, who inhabit Easter Island, were placed under military rule.

However, military oppression provoked resistance among the indígenas who, reviving their traditional organisations, began to call ever more loudly for the return of their land that had been nationalised by the military. In the '80s, Chile's indigenous organisations joined hands with other indigenous movements in Latin America and the world. Although voiced by a somewhat confused chorus, their demands for improvements in their economic situation and the specific recognition of indigenous nations in national constitutions reached an increasingly wider audience.

In 1990, a new democratic government cleared the way for the establishment of the *Comisión Especial de Pueblos Indígenas* (CEPI) whose reform proposals, including the definition of Chile as a multi-ethnic state, partly failed to pass congress. They were successful, however, with their *Ley Indígena* project which granted comprehensive recognition to the indigenous peoples.

In 2003, UN special rapporteur Stavenhagen stated that the situation of Chile's indigenous peoples continued serious, mentioning poverty, high infant mortality, and unemployment exceeding the national average by way of proof.

One of the main causes for conflict between the indigenous nations and the Chilean state is the exploitation of national resources by foreign enterprises, such as the logging companies working in the Mapuche region. At the same time, these conflicts are multifaceted – they are about land, about resources, about a share in economic prosperity, and mainly about the recognition of distinctive indigenous identities. Various groups have been going different ways to articulate their demands. While some opted for negotiation, particularly towards the end of the military regime, clashes with the police and the military occurred in the Mapuche region, although there can be no doubt that violence serves to radicalise rather than solve this conflict.

Together with other organisations, the Civil Peace Service and the German Society for Technical Cooperation have been acting as mediators in this conflict at the request of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. The EU called upon its member states to ratify the Convention, and the European Parliament requested its members to commit themselves to the protection of indigenous peoples in 1994. There can be no question, therefore, that it is a matter of some urgency for Chile to sign the Convention soon.

The report presented by the Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas under the leadership of Patricio Aylwin in October 2003 contains proposals for a new relationship between the state, the indigenous nations, and the society of Chile. Giving much praise for past progress, it also bewails the ongoing assimilation, uprooting, and elimination of traditional indigenous modes of life.

In concrete terms, the Commission recommended to change the constitution so as to recognise indigenous peoples together with their own cultures and identities as part of the Chilean nation. These peoples were to be granted a comprehensive catalogue of political, territorial, and cultural rights. It was proposed to establish an institute to investigate and promote in-

indigenous peoples, and to finance indigenous policies. Nor does the report fail to mention the most essential point: signing Convention 169 as soon as possible.

To be sure, the report has no legal force whatsoever, but it is an appeal with a potential impact.

■ **Modell Chile?**

Chile gilt heute, 15 Jahre nach dem Ende der Militärdiktatur, als ein politisches, wirtschaftliches und soziales Modell Lateinamerikas. Die Demokratisierung schreitet voran, die Wirtschaft zeigt eine Stabilität, die in der Region ihresgleichen sucht, und das Land ist zusehends bemüht, sich verstärkt in die internationale Arbeitsteilung einzubinden. Trotz dieses positiven Bildes hinkt Chile jedoch in vielen Bereichen den internationalen Standards noch hinterher. Ein besonderes Beispiel dafür ist das Verhältnis des chilenischen Staates zu den indigenen Völkern, die immer noch zu den Ärmsten der Armen zählen und sich nach wie vor um die Anerkennung ihrer Rechte bemühen. Während sich viele indigene Gruppierungen auf den Weg der Verhandlungen begeben haben, um ihre Situation zu verbessern, kommt es besonders im Süden des Landes immer wieder zu gewaltsamen Demonstrationen der Unzufriedenheit. Auch Deutschland ist bemüht, zum Beispiel mit Hilfe des Zivilen Friedensdienstes, in dieser Region die Basis für eine friedliche Koexistenz zu stärken, denn wie einer der Grundsätze der ILO (International Labour Organisation) besagt: „Der Weltfrieden kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.“

■ **Der internationale Rahmen**

Wer sind die indigenen Völker?

Die genaue Definition indigener Völker ist schon seit Jahrzehnten Gegenstand von wissenschaftlichen, sozialen und rechtlichen Kontroversen, ohne dass bisher eine Einigung erzielt werden konnte. Nicht nur stellen indigene Gruppen keine homogene Einheit dar und verfügen über unterschiedliche soziale, historische und situationsbedingte Charakteristika, sondern auch die Frage, wer zu einer indigenen Gruppe zählt, ist häufig eine Frage des Blickwinkels.

Im internationalen Rahmen wurde allerdings ein Durchbruch erzielt, als der ekuadorianische UN-Sonderberichterstatter Martínez Cobo „indigene Völker“ mit den Worten definierte: *„Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.“* Nicht nur nannte der 1983 vorgelegte Cobo-Bericht konkret die Diskriminierung der indigenen Völker und die Menschenrechtsverletzungen gegen sie beim Namen, sondern er führte auch die Selbstidentifikation als Kernstück in die Diskussion ein. Gerade dieses Kriterium entspricht den Forderungen indigener Gruppierungen, die sich vehement gegen eine Kategorisierung von außen zur Wehr setzen, auch wenn der Cobo-Bericht als solcher auf den Einspruch des WCIP (World Council of Indigenous Peoples) stieß.

Der Cobo-Definition folgt hingegen die Definition der UNWGIP (United Nations Working Group on Indigenous Peoples bei ihren Kriterien für indigene Völker: Historische Kontinuität einer „Ur“- (im Sinne von präkolonialen) Bevölkerung eines Gebietes, Selbst-Identifikation, Nicht-Dominanz und kulturelle Unterschiede zu den dominanten Völkern.¹⁾

Die Identität der indigenen Gruppierungen, die sich als „Wir“ gegen die „Anderen“, die dominante Bevölkerung des Landes abgrenzt, und deren essenzielle Elemente wie die Beziehung zum Land oder ein besonderes Rechtssystem, die sich als Kollektivrechte mit der Forderung nach einer bestimmten Souveränität verbinden, werden häufig zum Zündstoff von Konflikten.

Eine der wichtigsten Änderungen der ILO-Konvention Nr. 169 von 1989 gegenüber ihrer Vorgängerversion, der ILO-Konvention Nr. 107, war deshalb die Ersetzung des Begriffs „indigene Bevölkerungen“ (*populations*) durch den Terminus „indigene Völker“ (*peoples*), der die Anerkennung „organisierter Gesell-

1) www.gfbv.it/3dossier/diritto/ilo169-pd.html

schaften mit eigener Identität“ und somit einen Anspruch auf Selbstbestimmung impliziert. Aufgrund des heftigen Widerstandes verschiedener Staaten gegen den Begriff „Völker“ wurde der Volksbegriff – im Gegensatz zum „Staatsvolk“ im rechtlichen Sinne – allerdings von einem juristischen Inhalt abgekoppelt.

Einem Vergleich der Angaben von UNO, ILO und verschiedenen NGOs zufolge verteilen sich weltweit etwa 300 Millionen Indigene auf rund 5000 Völker, die in mehr als 70 Ländern leben.

Zudem wollten die Vertreter indigener Völker den Begriff des Territoriums in der ILO 169 verankern, da er die spirituelle und emotionale Bindung an ihr Land repräsentiere. Einige Regierungen sahen darin jedoch eine Beschneidung ihrer Souveränitätsrechte. Man einigte sich schließlich auf einen Kompromiss: Der völkerbezogene Begriff „Territorium“ wurde an die Kontrolle über soziale Prozesse gebunden, während „Land“ sich auf private Rechte an der wirtschaftlichen Nutzung bezieht.

Auch wenn die ILO-Konvention Nr. 169 weiterhin von vielen Staaten und indigenen Organisationen kritisiert wird, gilt dieser Kompromiss doch als die umfassendste völkerrechtliche Norm zum Schutz indigener Völker und ihre Definitionen haben sich auf internationaler Ebene durchgesetzt.²⁾

2) Ebd.

Internationale Leitlinien

Die ILO-Konvention Nr. 169 gilt nicht nur als das bisher verbindlichste Instrument der Vereinten Nationen zum Schutz der indigenen Völker, sondern sie legte auch neue Leitlinien im internationalen Rahmen fest. Während die ILO-Konvention Nr. 107, an der sich bis heute etliche Staaten orientieren, noch einen integrativen und assimilatorischen Charakter aufweist, basiert die ILO 169 auf *preservation* (Erhaltung oder auch „Respekt“) der indigenen Völker sowie ihrer Kultur und auf *participation*.

So spricht die ILO 169 den indigenen Völkern die volle Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu (Art. 2 und 3), ebenso wie ihr Recht auf kulturelle Identität und auf gemeinschaftliche Strukturen und Traditionen, aber auch den Schutz der Individualrechte (Art. 4 und 5). Zudem beinhaltet sie das Recht auf Partizipation bei Entscheidungsfindungen, welche die indigenen Völker

betreffen (Art. 6), sowie das Recht auf die Gestaltung der eigenen Zukunft (Art. 6 und 7). Auch definiert sie das Recht auf Land und Ressourcen (Art. 13 bis 19), das Recht auf Beschäftigung, angemessene Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen (Art. 20) sowie ein Recht auf Ausbildung, den Zugang zu Kommunikationsmitteln und grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Art. 21).

Insbesondere fordert die ILO die Unterzeichnerstaaten dazu auf, die spirituelle und kollektive Beziehung der indigenen Völker zu ihrem Land (Art. 13.1), die (kollektiven) Eigentums- und Besitzrechte (Artikel 14.1 und 17.17) sowie deren Schutz (Art. 17.3) und die Beteiligung der Indigenen an den jeweiligen Ressourcen zu achten. Falls eine – möglichst temporäre – Umsiedlung indigener Gruppen ausnahmsweise unumgänglich ist, darf sie nur unter deren Zustimmung und im internationalen Rahmen mit den entsprechenden Kontrollen und Kompensationen erfolgen (Art. 16).

Sobald die ILO 169 zwölf Monate nach der Ratifizierung durch den jeweiligen Staat in Kraft tritt, ist sie rechtlich verbindlich. Die Art, in welcher der jeweilige Staat seiner Verpflichtung nachkommt, ist allerdings flexibel und berücksichtigt landesspezifische Eigenheiten. Verstößt ein Unterzeichner-Staat gegen die Inhalte der ILO 169 oder kommt er ihnen nicht in ausreichender Weise nach, können die indigenen Völker und ihre Mitglieder Ansprüche gegen den jeweiligen Staat einreichen.³⁾

3) Ebd.

Neben der ILO 169 haben die Vereinten Nationen während ihres sechzigjährigen Bestehens verschiedene Abkommen zum Schutz der indigenen Völker erarbeitet:

Bereits 1948 wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Art. 1, 2, 3, 7, 17, 26 und 27) verabschiedet, 1951 folgte die Konvention zum Verbot des Völkermordes und 1957 die Konvention Nr. 107 für Schutz und Integration der Indigenen Völker der ILO. Dazu kamen 1969 die Ergänzende Konvention zur Abschaffung der Rassendiskriminierung (Art. 1.1) sowie 1976 der Internationale Vertrag über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 1–3, 13, 15 und 25) und der Internationale Vertrag über zivile und politische Rechte (Art. 1 und 27). 1981 verabschiedete die UNESCO die Erklärung von

San José zu Ethnozid und ethnischer Entwicklung und im Folgejahr entstand die Arbeitsgruppe für indigene Völker der Vereinten Nationen (UNWGIP), die 1985 die Allgemeine Deklaration über die Rechte indigener Völker erarbeitete. 1989 wurde die ILO 169 verabschiedet und am 10. Dezember 1994 begann gemäß der UN-Resolution 48/163 die UN-Dekade der Indigenen Völker der Welt (1995–2004). Zudem wurde ein jährlicher Internationaler Tag der indigenen Völker auf den 9. August festgelegt.

Zumindest auf internationaler Ebene sind die indigenen Völker also nicht völlig recht- und schutzlos – auch wenn die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen in den betroffenen Staaten umstritten ist. Ein Mangel haftet diesen Normen aus Sicht der indigenen Organisationen und vieler NGOs auch dadurch an, dass die Ratifizierung und Ausführung der internationalen Abkommen dem guten Willen der Staaten unterliegt. Bisher haben zum Beispiel erst 14 der ILO-Mitgliedstaaten die Konvention Nr. 169 unterzeichnet, darunter zehn lateinamerikanische Staaten.

In Chile sind die Bestrebungen, die ILO 169 zu ratifizieren, hingegen vorläufig gescheitert. Noch immer besitzen die Indigenen Chiles offiziell nicht den Status von Völkern mit den daraus resultierenden Selbstbestimmungs-Rechten, sondern gelten als „Ethnien“ oder „Bevölkerungen“.

■ Die indigenen Völker Chiles

Die Republik Chile erkennt nach der so genannten Ley Indígena, dem Gesetz Nr. 19.253 von 1993, acht ethnische Minderheiten in ihren Staatsgrenzen an. Ca. eine Million Angehörige indigener Gruppen verteilen sich auf die Völker der Yámana (1685 Personen oder 0,24 Prozent der indigenen Bevölkerung), Alacaluf (2622 Personen oder 0,38 Prozent), Kolla (3189 Personen oder 0,46 Prozent), Rapa Nui (4647 Personen oder 0,67 Prozent), Quechua (6175 Personen oder 0,89 Prozent), Atacameños (21 015 Personen oder 3,04 Prozent), Aymara (48 501 Personen oder 7,01 Prozent) und Mapuche (604 349 Personen oder 87,31 Prozent)⁴⁾, wobei letztere nicht nur die größte, sondern im öffentlichen Bewusstsein auch die am stärksten präsenste Gruppe darstellen. Andere Völker wie die Changos, die Chonos, die Tehuelches oder die

4) Quelle: „Los derechos de los pueblos indígenas en Chile“. Informe del programa de Derechos Indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.

Sélknam auf Feuerland sind, vor allem durch die Auswirkungen der Kolonisation, ausgestorben.⁵⁾

Historische Entwicklung

Die Landnahme der spanischen Eroberer traf allerdings, insbesondere von Seiten der Mapuche, auf heftigen Widerstand. So erzwangen die Mapuche ein Abkommen (Quilín 1641), das ihnen das Gebiet südlich des Flusses Bío Bío zusprach. Andere Völker wurden hingegen dem System der *encomienda* unterworfen, bei dem die Indígenas einem Grundbesitzer unterstanden und für ihn arbeiteten. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts besetzte der chilenische Staat jedoch auch die Territorien der Mapuche und erklärte sie zu *fiscales* (Staatseigentum), um ihre Kolonisierung besonders durch europäische Immigranten zu ermöglichen. Gleichzeitig annektierte der chilenische Staat die andinen Gebiete, die in erster Linie von Aymara bewohnt wurden (1883) und die Osterinsel, auf welcher die Rapa Nui leben (1888). In diesem Zeitraum vergaben die chilenischen Behörden zudem Konzessionen über ausgedehnten Grundbesitz an Privatpersonen in Patagonien und Feuerland.

Die Regierung des Präsidenten Salvador Allende (1970–1973) unternahm einige Schritte zur Wiedergutmachung. Ley 17.729 sicherte der indigenen Bevölkerung eine Anzahl von Rechten zu, darunter das auf Rückgabe verlorener Landtitel, die Erweiterung der territorialen Garantien, die Förderung sozialer und kultureller Belange, die Verbesserung des Gesundheitswesens sowie Unterricht in der Muttersprache. Auch erstattete die Landreform den indigenen Völkern Chiles etwa 700 000 Hektar Land zurück.

Unter dem Militärregime von Augusto Pinochet von 1973 bis 1989 schlug das Pendel nach der anderen Seite aus. Ausdruck der Repressionspolitik war das Dekret 2568, das die Auflösung der indigenen Organisationen und die Enteignung ihres Landes zum Ziel hatte. Für die nationalistische Ideologie der Militärregierung stellten die indigenen Organisationen eine Bedrohung der nationalen Einheit dar. Pinochet erklärte, unter seiner Regierung gebe es „keine Ureinwohner, wir sind alle Chilenen“.⁶⁾ Dennoch existierten gewisse Unterschiede in der Behandlung der verschiedenen Völker, für die hier nur drei Beispiele genannt seien.

5) José Aylwin, „Pueblos indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual“, Serie Documentos N° 1, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.

6) Gesellschaft für bedrohte Völker: „Verbrechen an den Mapuche-Indianern unter Ex-Diktator Pinochet“, (Hintergrunddokumentation, Januar 1999), www.gfbv.de.

So wurden die Gemeinden der Mapuche in der Zeit von 1979 bis 1989 fast vollständig aufgelöst. Kleine Teile ihres Landbesitzes wurden durch *títulos de dominio individuales* an Einzelpersonen vergeben. Von Seiten der Mapuche wurde diese Politik heftig kritisiert, denn sie sahen in ihr einen Bruch der historischen Verbindung ihres Volkes mit dem traditionell als kollektiv empfundenen Land – Mapuche bedeutet *gente de la tierra* (Menschen des Landes). Zudem erwiesen sich die zugeteilten Parzellen als zu klein, um eine Familie in traditioneller Subsistenzwirtschaft zu ernähren. Eine 1988 durchgeführte Erhebung zeigte eine Armutsrate der Mapuche, die weit über dem nationalen Durchschnitt lag, eine annähernd doppelte Rate der Kindersterblichkeit und eine Analphabetenrate, die mit 16 Prozent mehr als das Doppelte des nationalen Durchschnitts betrug.⁷⁾ Teilweise erklärt sich das auch durch Mangel an Kenntnissen und Fleiß bei der Bewirtschaftung der Parzellen.

7) José Aylwin, „Pueblos indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual“.

Die Aymara hingegen wurden von den chilenischen Autoritäten juristisch fast vollständig ignoriert. Anders als im Fall der Mapuche wurden den Aymara keine Landparzellen zugesprochen. Durch so genannte *escuelas fronterizas*, deren Aufgabe die Chilenisierung der Indígenas war, wurde während der Militärregierung eine Assimilationspolitik betrieben. Das größte Problem, das die Aymara-Gemeinden des Altiplano noch heute beeinträchtigt, ist aber die Privatisierung und der Verlust ihrer Wasserquellen nach dem Código de Aguas (DFL N° 1.222), den das Militärregime 1981 verabschiedete. Dadurch wurde es nationalen und internationalen Bergbaugesellschaften möglich, den Wasserzugang aufzukaufen, was den meist Ackerbau betreibenden Aymara-Gemeinschaften im trockenen Klima des Altiplano buchstäblich das Wasser abgrub und die Migration in die Städte, besonders Antofagasta und Iquique, bis heute begünstigt.

Die Bewohner der Osterinsel, das Volk der Rapa Nui, das seit der chilenischen Annexion im 19. Jahrhundert unter sklavereiähnlichen Bedingungen und unter der Verwaltung von Unternehmen lebte und erst 1966 die Bürgerrechte erhielt, wurde ab 1973 vollständig unter die Verwaltung von Beamten gestellt, die von der Militärregierung ausgewählt wurden. Nicht nur waren die Rapa Nui von jeder Partizi-

pation ausgeschlossen, sondern ihnen wurde auch weitgehend das Kollektivrecht auf Land abgesprochen. Nach dem Decreto Ley 2885 von 1979 konnten die Rapa Nui nur Individualrechte auf das Land, das sie damals bewohnten, fordern (insgesamt 7,5 Prozent der Insel), indem sie den restlichen Grund und Boden an den Staat abtraten.⁸⁾

8) Ebd.

Allerdings zog die Regelung der indigenen Rechte unter dem Militärregime heftige Gegenbewegungen nach sich. Aus dem Widerstand heraus erfuhren die traditionellen Organisationen eine bedeutende Stärkung sowie eine Definition und Vertiefung der Forderungen als Volk, die unter der ersten demokratischen Regierung Früchte zu tragen begannen.

So reaktivierte das Volk der Mapuche gegenüber der Bedrohung durch die Gesetzgebung der Militärdiktatur seine repräsentativen Organisationen wie die Centros Culturales Mapuche und gründete die Organisationen Ad Mapu, Nehuen Mapu, Calfulican, Choin Folilche, Lautaro u.a. Ebenso versuchte sich das Volk der Aymara gegen die Privatisierung seiner Wasserzugänge durch die Formierung seiner gemeinschaftlichen Organisationen zu verteidigen, und der „Rat der Alten“ von Rapa Nui, der als repräsentative Instanz seit der Zeit der Militärdiktatur ebenfalls eine erhebliche Stärkung erfuhr, machte die Rückerstattung des verstaatlichten Landes zu seiner Hauptforderung.

Dieser Prozess bedeutete zu jener Zeit allerdings noch kein gemeinschaftliches Handeln, denn die jeweiligen Forderungen bezogen sich nicht auf die allgemeine Anerkennung der indigenen Rechte, sondern auf die spezifischen Probleme des jeweiligen Volkes. Auch existierten keine Instanzen der Koordination zwischen den verschiedenen Organisationen, welche die Formulierung gemeinsamer Forderungen erlaubt hätten, um eine Anerkennung der indigenen Völker durchzusetzen und ein neues Verhältnis zum Staat zu definieren.

Verschiedene Faktoren führten jedoch zu einem Wandel dieser Situation zu Beginn der achtziger Jahre. Zum einen sahen sich die indigenen Organisationen verstärkt mit der Indígena-Bewegung in Lateinamerika und der ganzen Welt verbunden und übernahmen schrittweise die globalen Forderungen auf diesem Gebiet. Zum anderen förderten verschiede-

dene Initiativen gegen Ende der achtziger Jahre den Raum für eine Kooperation der verschiedenen indigenen Völker des Landes. Die spezifischen Forderungen nahmen damit einen allgemeineren Charakter an, der die Anerkennung der Völker und ihrer Rechte auf dem chilenischen Staatsgebiet betont.⁹⁾

9) Ebd.

10) Gabriel Sanhueza Suarez, „Enttäuschte Mapuche“, in: *pogrom* 271,1/2003.

Was wollen die indigenen Völker Chiles?

Aber auch heute noch sind die indigenen Völker Chiles weit davon entfernt, mit *einer* Stimme zu sprechen. Die einzelnen Gruppen vertreten zum Teil sehr unterschiedliche Positionen, die von einer vollständigen Assimilierung an die heutige chilenische Gesellschaft bis zu einer vollständigen Autonomie reichen. Besonders an der Frage der „positiven Diskriminierung“ gemäß internationaler Tendenzen scheiden sich die Geister innerhalb sowohl der indigenen als auch der chilenischen Gesellschaft im Allgemeinen. Sollen die Indígenas mit Sonderrechten ausgestattet, soll der Schutz ihrer Kultur privilegiert werden (wobei sich dann wieder die Frage nach den Ausmaßen dieser Privilegien stellt)? Oder macht man sie zu gleichberechtigten Teilnehmern der für alle chilenischen Bürger geltenden Politik mit entsprechendem Zugang zu Bildung, Gesundheit etc., so dass die einzelnen indigenen Völker dann selbst entscheiden können, was genau und wie sie ihre Kultur schützen möchten?

Gewisse Forderungen sind jedoch der Mehrheit der indigenen Bevölkerung gemeinsam: So geht es zum einen darum, die aktuelle Situation zu verbessern und nicht länger zu den Ärmsten zu gehören. In dieser Hinsicht verlangen indigene Organisationen die Einrichtung eines Verzeichnisses ihres Grundeigentums und der darauf befindlichen natürlichen Ressourcen, um deren Erhalt zu erleichtern und die Möglichkeit einer nachhaltigen Nutzung durch die Gemeinschaft sicher zu stellen. Weitere wichtige Forderungen sind die Anerkennung als indigene Völker in der Verfassung und grundlegende Änderungen in der Gesetzgebung zum Schutz der indigenen Rechte. Schließlich strebt die Mehrheit der indigenen Organisationen die Ratifizierung aller internationalen Verträge, die zu einer Verbesserung der Situation der indigenen Völker beitragen, durch die Republik Chile an, darunter insbesondere die ILO Nr. 169.¹⁰⁾

Die Minderheitenpolitik des demokratischen Chile

Nachdem die Forderungen der indigenen Organisationen von der Militärregierung ignoriert oder abgelehnt worden waren, reichte der Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (Nationalrat der indigenen Völker) im September des Wahljahres 1989 an die damaligen Oppositionsparteien eine Petition ein, die die verfassungsrechtliche Anerkennung der indigenen Völker Chiles sowie ihrer Kultur und Sprache und die Vorbereitung eines Gesetzes in Bezug auf jene Völker und ihre Landrechte forderte. Ziel war, die Beziehung zwischen dem chilenischen Staat und den indigenen Völkern, basierend auf den Prinzipien der Autonomie, zu reformulieren. Weiterhin forderte der Consejo Nacional de Pueblos Indígenas die Gründung einer Organisation zur Entwicklung der indigenen Völker, welche die Maßnahmen des Staates – wie zum Beispiel die Einrichtung eines Fonds für Landrückkäufe und Programme für den Erhalt der indigenen Sprachen und Kulturen – mit den Interessen der indigenen Völker unter deren Partizipation koordinieren sollte. Ähnliche Forderungen wurden in der gleichen Zeit von anderen indigenen Organisationen formuliert.

Das Encuentro Nacional Indígena (Nationales Treffen der Indígena) in Nueva Imperial mündete schließlich in die Unterzeichnung der Acta de Nueva Imperial, die sich auf die Unterstützung der indigenen Völker bei der Demokratisierung Chiles sowie auf die Erfüllung der Forderungen der Indígenas bezog, durch den damaligen Präsidentschaftskandidaten Patricio Aylwin und Vertreter indigener Völker.

Am 27. Mai 1990 erließ die neue, demokratisch gewählte Regierung das Dekret N° 30 zur Gründung einer Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) zur Koordination der staatlichen Maßnahmen und zur Erarbeitung von Programmen hinsichtlich der Situation der Indígenas. Zu den Maßnahmen, die von der CEPI bis zu ihrer Auflösung 1993 initiiert wurden, gehören der Gesetzesentwurf zur Ley Indígena und die Ratifizierung der ILO-Konvention 169, die beide 1991 vorgelegt wurden, sowie ein Vorschlag zu einer Verfassungsänderung, die Chile als pluri-ethnischen Staat definieren und so auch mit der Ideologie der Einheitlichkeit der chilenischen Nation brechen sollte.¹¹⁾

11) José Aylwin, „Pueblos indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual“.

Die Reformvorschläge des CEPI erhielten allerdings nicht die volle Unterstützung des Kongresses. Insbesondere die konservative Oppositionskoalition übte scharfe Kritik an den geplanten Reformen: So lehnte sie die im Gesetzesentwurf zur Ley Indígena verankerten Sonderrechte bezüglich des kollektiven Landbesitzes mit der Begründung ab, dass sie die verfassungsgemäße Gleichheit verletzen. Aus dem gleichen Grund wurden der Terminus „indigene Völker“ durch „Bevölkerungen“ oder „Ethnien“ ersetzt, die „Fokussierung“ auf bestimmte Grundbesitztitel anstelle der Gründung indigener Territorien eingeführt und die Einsetzung indigener Friedensrichter gestrichen.¹²⁾ Die Verfassungsänderung zur Anerkennung der indigenen Völker, die Approbation der ILO-Konvention 169 und die Einrichtung eines Fondo Indígena befinden sich nach wie vor aufgrund des Widerstandes der Oppositionsparteien in der Schwebe.

12) Ebd.

Die einzige Initiative, die bisher Erfolg hatte, ist die Ley Indígena, die im Oktober 1993 nach einigen Modifikationen verabschiedet wurde. Die Ley Indígena beinhaltet die Anerkennung:

- der Indígenas als „Nachfahren von menschlichen Gemeinschaften, die auf dem nationalen Territorium seit vorkolonialen Zeiten existierten, die weiterhin ethnische und kulturelle Eigenheiten aufweisen und für welche das Land das fundamentale Prinzip ihrer Existenz und Kultur bedeutet“, sowie der Pflicht des Staates, diese Gruppen zu respektieren, zu schützen und ihre Entwicklung zu unterstützen;
- der Ethnien Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Atacameña, Quechua, Colla, Alacalufe und Yámana als essenziellen Teil der Wurzeln der chilenischen Nation;
- der indigenen Gemeinschaften und Organisationen;
- des indigenen Landes, sofern dieses sich momentan in indigenem Besitz befinden oder im Landesregister als solches eingeschrieben ist;
- bestimmter Normen zum Schutz indigenen Landes und Mechanismen zur Problemlösung (Fondo de Tierras und Fondo de Aguas Indígenas);
- von Mechanismen zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Förderung der indigenen Gemeinschaften;

- der indigenen Kulturen und Sprachen, Maßnahmen gegen Diskriminierung und die Einführung eines bilingualen Ausbildungssystems mit Stipendien für Angehörige indigener Völker;
- der indigenen Traditionen, soweit sie der chilenischen Verfassung nicht zuwiderlaufen;
- und schließlich die Gründung der Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Unter der Leitung des CONADI wurde bereits verschiedener Grund und Boden aus dem Fondo de Tierras y Aguas erworben und eine Reihe von Programmen zur Verbesserung der Infrastruktur, Erziehung und Gesundheit in indigenen Gemeinden sowie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ins Leben gerufen. Weitere Ziele sind die Inkraftsetzung der oben genannten Beschlüsse, die bisher noch nicht vom Senat verabschiedet wurden, und die Einrichtung von fünf Hauptzonen der indigenen Entwicklung auf der Osterinsel, in Galletué-Icalma, Alto Bío Bío, Yetarte (Puerto Edén) und Mejillones (Isla Navarino).¹³⁾

Dennoch stieß die CONADI durchaus nicht bei allen indigenen Gruppen auf Zustimmung, und die Situation der indigenen Völker in Chile ist weiterhin kritisch.

Die aktuelle Lage der indigenen Völker Chiles

In seinem im November 2003 vorgelegten Bericht hat UN-Sonderberichtersteller Rodolfo Stavenhagen, der gemäß der UN-Resolution 2001/57 vom 18. bis 29. Juli 2003 Chile besuchte, um sich einen Überblick über die Lage der indigenen Völker zu verschaffen, die Situation als ernst eingeschätzt. Zwar erkannte er die Anstrengungen an, die Chile in der letzten Dekade unternommen habe, um die Situation der indigenen Einwohner zu verbessern, und würdigte die bereits erzielten Fortschritte, aber dennoch seien insbesondere das Armutsniveau, die Kindersterblichkeit und die Arbeitslosigkeit, die jeweils weit über dem nationalen Durchschnitt liegen, bedenklich. Die bisher von der Regierung unternommenen Maßnahmen seien zwar wichtig, aber noch unzureichend, um eine nachhaltige, breit gefächerte Verbesserung zu erzielen. Trotz wirtschaftlichen Wachstums und fallender Armutsraten sei die indigene Bevölkerung am stärksten von der tiefen Kluft zwischen Arm und Reich in der chilenischen Gesellschaft betroffen. Des-

13) José Aylwin, *Pueblos indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual*.

halb empfahl Stavenhagen der chilenischen Regierung, umgehend die Ratifizierung internationaler Abkommen, darunter besonders der ILO 169, sowie die Verfassungsänderung voranzutreiben. Darüber hinaus müssten schnellstmöglich effiziente und realistische Programme zur Armutsbekämpfung, für eine bessere Gesundheitsfürsorge und eine bilinguale Ausbildung eingerichtet werden. Weiterhin riet Stavenhagen zur Schaffung einer nationalen Institution für Menschenrechte und zur Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards. Schließlich müsse im Konflikt um das Land zwischen internationalen Unternehmen und den Indígenas so schnell wie möglich ein Kompromiss erzielt werden.¹⁴⁾

14) Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mr. Rodolfo Stavenhagen, submitted in accordance with Commission resolution 2003/56, *Mission to Chile*, E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 November 2003.

15) José Aylwin, *Pueblos indígenas de Chile: Antecedentes históricos y situación actual*.

16) Rodrigo Lillo Vera, „Los conflictos de tierras de los Mapuches en la octava Región“, in: Lillo Vera / Nolden, *¿Conflicto étnico chileno en las tierras del Cono Sur? – Métodos de aproximación desde las perspectivas jurídicas y de la ciencia política*, DED / ZFD, Universidad Católica de Temuco, 2003.

In der Tat ist eines der Hauptprobleme im Verhältnis zwischen den indigenen Völkern und dem chilenischen Staat derzeit die Nutzung der natürlichen Ressourcen durch ausländische Firmen, wie zum Beispiel die internationalen Holzfirmen in der Mapuche-Region, die eine Aufforstung mit schnell wachsenden Baumarten betreiben, das spanische Energie-Unternehmen ENDESA oder die Bergbaubetriebe in der von Aymara bewohnten Region im Norden des Landes und deren Nutzungsrechte am Wasser.

Zudem werden die Maßnahmen des CONADI, die Ley Indígena und die Politik des Büros für indigene Angelegenheiten der INDAP (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario) hinsichtlich der Agrarpolitik der Regierung, sowie verschiedene Abkommen mit internationalen Unternehmen und der negative Beschluss bezüglich der Landrückgabe auf der Osterinsel an die Rapa Nui von verschiedenen indigenen Gruppen heftig kritisiert.¹⁵⁾

Bei den Forderungen der indigenen Völker handelt es sich jedoch weder um einen reinen Land-Konflikt noch um ausschließliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut. Vielmehr beinhaltet der Konflikt sowohl wirtschaftliche als auch „traditionelle“ Elemente und insbesondere die Anerkennung der Identitäten der indigenen Völker.¹⁶⁾

Die Kritik der indigenen Organisationen, vor allem der Mapuche-Bewegung Consejo de todas las Tierras, richtet sich deshalb nicht ausschließlich gegen einzelne Maßnahmen, sondern gegen das gesamte chilenische Rechtssystem. Es handelt sich nicht mehr um Forderungen nach Land zur wirtschaftlichen

Nutzung, sondern um den Anspruch auf „Territorien“ mit der entsprechenden politisch-sozialen Kontrolle.¹⁷⁾ Im Licht solcher Forderungen erscheint zum Beispiel das in der Ley Indígena verankerte System von Landrückkäufen ineffizient, zumal es sich aufgrund der beschränkten Ressourcen des Fondos de Tierras dabei nur um Einzelmaßnahmen handelt.¹⁸⁾

Die indigenen Bewegungen Chiles liegen in dieser Hinsicht innerhalb einer globalen Strömung, die eine Politik der Anerkennung der indigenen Völker als „Nationen“ fordert und weniger auf Partizipation denn auf Souveränität abzielt. Der hochkomplexe Konflikt zwischen den indigenen Völkern und dem chilenischen Staat beinhaltet damit nicht nur ethnische, soziopolitische, wirtschaftliche und traditionelle Elemente, sondern berührt direkt die nationale Identität und die Stabilität des Staates.¹⁹⁾

Die Wege, die von den verschiedenen Gruppierungen innerhalb dieses Konfliktes eingeschlagen werden, unterscheiden sich allerdings erheblich. Ein großer Teil der indigenen Bewegung wählte zu Ende des Militärregimes den Weg der Verhandlung. Andere Organisationen sehen jedoch auch gewaltsame Aktionen als legitimes Mittel, um ihre Interessen durchzusetzen. Insbesondere in den Mapuche-Regionen im Süden kommt es dabei immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen indigenen Gruppen sowie Polizei und Militär.

Dass der Einsatz von Gewalt zu einer Radikalisierung des Konfliktes statt zu einer zufrieden stellenden Lösung führt, ist offensichtlich. Auch die starre, ideologisierte Haltung der verschiedenen Konfliktparteien – der Mapuche, der Regierung, der Opposition oder der Unternehmen – bewirkt eine Verhärtung auf beiden Seiten. Eine Entideologisierung des Konfliktes sowie die Stärkung der Kommunikation und die Beseitigung der strukturellen Gewalt sind daher unbedingt notwendig, um zu einem nachhaltigen, positiven Frieden, im Gegensatz zum bloßen Waffenstillstand, und damit zu einer Stärkung der Demokratie zu gelangen.²⁰⁾

■ Maßnahmen von deutscher Seite und die deutsche Haltung

Im Zuge der Internationalen Zusammenarbeit hat das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zu-

17) Aukiñ Wallmapu Ngulam (Consejo de todas las tierras): „El Pueblo Mapuche y sus derechos fundamentales“.

18) Rodrigo Lillo Vera, „Los conflictos de tierras de los Mapuches en la octava Región“.

19) Hans Willi Nolden, „Contentidos del conflicto étnico en las tierras de Cono Sur y sus protagonistas: ¿Qué aportan las diferentes partes y cómo están interrelacionados?“, in: Lillo Vera / Nolden, *¿Conflicto étnico chileno en las tierras del Cono Sur? – Métodos de aproximación desde las perspectivas jurídicas y de la ciencia política*, DED / ZFD, Universidad Católica de Temuco, 2003.

20) Vgl. Lillo Vera / Nolden, *¿Conflicto étnico chileno en las tierras del Cono Sur? – Métodos de aproximación desde las perspectivas jurídicas y de la ciencia política*, DED / ZFD, Universidad Católica de Temuco, 2003.

sammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den Zivilen Friedensdienst über den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und andere Organisationen damit beauftragt, als Mittler im Konflikt zwischen den indigenen Völkern und der chilenischen Regierung zu fungieren.

Das Projekt „Interkulturelle Kommunikation, indigene Partizipation und Mediation in den drei Kommunen der Asociación del Cono Sur de Arauco“ trägt bereits seit 2001 zur Analyse des Konfliktes, zur Heranbildung von Meinungsführern der verschiedenen Parteien und zur Beratung hinsichtlich einer friedlichen Lösung des Konfliktes bei.

Der konkrete Arbeitsauftrag des DED besteht dabei in der Mediation und friedlichen Transformation von Konflikten und basiert auf der Erkenntnis, dass die internationale Kooperation die reale Dimension der negativen Einflüsse kriegerischer, ethnischer und anderer Konflikte nicht ausreichend erkannt hat und dass die daraus resultierende Gewaltspirale die soziale Entwicklung und politische Demokratisierung bedroht.

Auch die Bundesrepublik Deutschland hat die ILO-Konvention Nr. 169 noch nicht unterzeichnet. Die Ratifizierung wurde bereits 1993 mit der Begründung abgelehnt, dass auf deutschem Territorium keine indigenen Völker leben. Insofern sei die Bundesrepublik nicht von dem Abkommen betroffen, selbst wenn man die Neuorientierung der ILO begrüße. Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnte die Ratifizierung der ILO 169 ab, da er eine Schwächung der Wirksamkeit internationaler Arbeits- und Sozialnormen befürchtete, sofern auch Staaten ohne direkten Bezug zu indigenen Völkern das Abkommen unterzeichneten.²¹⁾

21) www.gfbv.it/3dossier/diritto/ilo169-pd.html

Allerdings hatte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im November 1996 erklärt, dass die ILO-Konvention Nr. 169 „ein wichtiger Referenzpunkt für die Zusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen“ sei.

Damit hatte es bereits damals den heutigen Tendenzen innerhalb der Europäischen Union entsprochen, welche die Ratifizierung der ILO-Konvention Nr. 169 durch ihre Mitgliedstaaten unterstützt. In

einem fast einstimmigen Votum ersuchte das Europäische Parlament am 9. Februar 1994 in einer „Entschließung zu den für einen wirksamen Schutz der eingeborenen Völker notwendigen internationalen Maßnahmen“ die EU-Mitgliedstaaten, „sich entschlossen für einen effektiven Schutz der eingeborenen Völker einzusetzen, dem Übereinkommen 169 der ILO beizutreten und andere Staaten ebenfalls zum Beitritt aufzufordern“. 1998 verabschiedete die EU-Kommission ein Arbeitsdokument zur „Unterstützung indigener Völker im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit“, in dem auch die Staaten, auf deren Territorium keine indigenen Völker leben, zur Ratifizierung aufgefordert werden.

Die Deutsche Bundesregierung hat momentan eine Anfrage an die ILO in Genf eingereicht, um zu prüfen, welche mittelbaren Folgen für Deutschland aus der Ratifizierung erwachsen würden.

Umso wichtiger ist die Unterzeichnung des Abkommens für Chile, auf dessen Gebiet nach eigenen Angaben ca. eine Million indigene Personen leben. Neueste Anträge fordern immerhin mit verstärktem Nachdruck die Annäherung der chilenischen Position an die internationalen Standards.

■ Aktuelle Entwicklungen in Chile

Am 28. Oktober 2003 legte die Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas unter der Leitung von Chiles Ex-Präsident Patricio Aylwin ihren Bericht, den *Verdad Histórica y Nuevo Trato para los Pueblos Indígenas* vor. Neben der Darstellung der einzelnen indigenen Völker auf chilenischem Staatsgebiet enthält der Bericht in erster Linie Vorschläge und Empfehlungen zu einem neuen Verhältnis zwischen dem Staat, den indigenen Völkern und der chilenischen Gesellschaft.

Als „Grundsätze und Prinzipien“ werden darin die Tatsachen anerkannt, dass die indigenen Völker Nachfahren der vorkolonialen Gemeinschaften sind und dass ihr Land sich kontinuierlich in ihrem Besitz befunden hat sowie dass ihr Einfluss zur kulturellen Vielfalt der heutigen chilenischen Gesellschaft gehört.

Dementsprechend gilt auch die Gründung des chilenischen Staates nicht wie bisher als natürliche Ent-

wicklung einer historischen Gemeinschaft, sondern als politisches Projekt, in dessen Folge versucht wurde, die Existenz und Identität der indigenen Völker zu negieren. Die Konsequenzen dieser Verneinung sowie die Aneignung indigenen Landes reichen bis in die Gegenwart hinein.

Zudem stellte die Kommission fest, dass zwar ein Fortschritt in der Entlohnung, der Urbanisierung, in Bildung und im Ausbau politischer Bürgerrechte zu verzeichnen sei, dass aber auch die Assimilierung, Entwurzelung oder das Aussterben der traditionellen indigenen Lebensformen vorangetrieben werde.

Dennoch haben viele Gruppen der indigenen Völker Chiles ihre Tradition, Kultur und Identität bewahrt. Gerade durch die Organisation in sozio-politischen Bewegungen konnten sie die kulturelle Vielfalt Chiles deutlich machen und verhalfen ihr zu größerer Akzeptanz in der chilenischen Gesellschaft. Die Kommission kommt deshalb zu dem Schluss, dass das neue Verhältnis Chiles zu den indigenen Völkern auf folgenden Grundlagen beruhen sollte:

- Anerkennung der kulturellen Vielfalt der chilenischen Gesellschaft sowie der indigenen Gruppierungen als „Völker“ und ihres Landes
- Historische Öffnung für die indigene Teilhabe an der Vergangenheit
- Eingestehen von Unrechtstaten in der Vergangenheit
- Respekt, Gleichheit, gegenseitige Anerkennung, Gerechtigkeit und Würde als Basis der Beziehungen zwischen den indigenen Völkern, dem Staat und der chilenischen Gesellschaft
- Verfassungsänderung zur Anerkennung der indigenen Völker und zur Einrichtung eines juristischen Sonderstatus
- Gemeinsame zukünftige Planung der Ausübung von Kollektivrechten unter Partizipation der indigenen Völker
- Anerkennung des bedeutenden Fortschrittes bei der Respektierung der Rechte der indigenen Völker dank der beispielhaften Gründung und Arbeit der Kommission
- Beendigung der Ablehnung von Chiles kultureller Vielfalt, Kulturen, Völkern und Geschichte, um so den Anforderungen des Fortschritts und der Globalisierung gerecht zu werden

- Institutionelle Verbesserungen in den drei Bereichen
 - Wiedergutmachungsleistungen an die indigenen Völker für erlittene Leiden;
 - Verbesserung der nationalen Rechtsordnung durch die Einrichtung von Grundprinzipien, auf denen sich eine neue Beziehung zwischen den indigenen Völkern, dem Staat und der nationalen Gemeinschaft bilden und fortentwickeln kann;
 - Einrichtung eines effektiven Mechanismus, um die volle Verwirklichung der beiden vorher genannten Bereiche zu realisieren.

Daraus folgt die Empfehlung der Kommission hinsichtlich einer Verfassungsänderung zur Anerkennung der indigenen Völker, ihrer Kulturen und Identitäten als Teil der chilenischen Nation, ebenso wie ihres Status als Nachfahren der vorkolonialen Völker. Darüber hinaus sollte sich der Staat dazu verpflichten, den Schutz der ethnisch-kulturellen Vielfalt der Nation zu garantieren. Durch eine solche Verfassungsänderung soll eine Direktive für die staatliche Politik und ein Interpretationsspielraum für die Rechtsordnung in Übereinstimmung mit der Entwicklung des Völkerrechtes und der verfassungsrechtlichen Praxis erlangt werden. Die Kommission ist weiterhin der Ansicht, dass Kollektivrechte der indigenen Völker schriftlich in der Verfassung zu fixieren sind:

Bezüglich der *politischen Rechte* wird die Teilnahme der indigenen Völker an der Bildung des Volkswillens durch Wahlen eigener Repräsentanten und Integration in das politische System sowie durch Führung der Regierung auf kommunaler und regionaler Ebene hervorgehoben.

Im Bereich der *territorialen Rechte* ist die besondere Beziehung der indigenen Völker zu ihren Gebieten anzuerkennen. Weiterhin sollen die indigenen Gebiete definiert, das Recht der indigenen Völker, sich an deren Führung zu beteiligen, anerkannt und Rückforderungsmechanismen eingerichtet werden. Auch empfiehlt die Kommission Gesetze zum Schutz der Natur- und Bodenschätze sowie hinsichtlich eines Rechts auf Eigentum, Nutzung, Verwaltung und Gewinn. In diesem Sinne sollte den indigenen Gruppierungen ein Vorzugsrecht für die Erlangung von

Staatskonzessionen eingeräumt werden. Zudem ist auch eine Kompensation für Schäden zu leisten. Eine Umsiedlung von indigenen Völkern oder Gemeinden sollte grundsätzlich untersagt sein. Falls sich eine Umsiedlung jedoch als unvermeidlich erweisen sollte, haben ausreichende finanzielle und kulturelle Wiedergutmachungsleistungen zu erfolgen.

Bezüglich der *kulturellen Rechte* ist das Kollektivrecht der indigenen Völker auf die Erziehung ihrer Mitglieder zu achten, ebenso auf die Verbreitung der interkulturellen Bildung in Regionen mit einer hohen Konzentration von indigener Bevölkerung. Weiterhin sind die ökonomischen, sozialen, kulturellen und religiösen Gebräuche und Riten der indigenen Völker anzuerkennen und zu schützen. Es werden zudem die Bildung eines Institutes zur Untersuchung und Förderung der indigenen Völker vorgeschlagen und Empfehlungen hinsichtlich der Einrichtung von Mechanismen zur Finanzierung der indigenen Politik, der Verbesserung der Gesamtsituation und der Eingriffe durch die Politik ausgesprochen. Dazu gehört neben der Einbeziehung von Indigenen in die verschiedenen Programme auch die Sensibilisierung öffentlicher und privater Funktionäre für die Realität der indigenen Völker.

Ein wichtiger Teil des *Nuevo Trato* behandelt die Ratifizierung von internationalen Instrumenten im Bereich der indigenen Rechte. Insbesondere empfiehlt die Kommission eine schnellstmögliche Ratifizierung der ILO-Konvention 169 und legt dem Staat Chile nahe, sich unter Partizipation indigener Repräsentanten aktiv an Beratungen und Sitzungen zu beteiligen, die in internationalen Einrichtungen zu diesem Thema stattfinden, wie zum Beispiel dem Ständigen Forum zu indigenen Fragen der Vereinten Nationen.

Dieser Bericht hatte bisher zwar noch keine rechtlich bindenden Konsequenzen und traf auf Kritik von verschiedenen Kreisen der chilenischen Bevölkerung, von NGOs und auch von den Indígenas selbst. Dennoch vermittelt er eine Idee von der politischen Richtung, die Chile in Zukunft hinsichtlich der indigenen Völker einschlagen könnte.

■ **Schlussbemerkungen**

Die Vorschläge des *Nuevo Trato* stellen zweifellos einen großen Schritt auf dem Weg der Annäherung

des chilenischen Staates und der indigenen Völker dar. Dennoch bleibt der Weg vermutlich vorerst steinig. Anders als in anderen Ländern Lateinamerikas hat Chile in den achtziger und neunziger Jahren die indigenen Völker auf seinem Gebiet nicht anerkannt.²²⁾

Die gegensätzlichen Interessen von Staat und indigenen Völkern, wie die Konflikte zwischen den Interessen der Bewahrung von Identität und der Selbstbestimmung indigener Völker sowie dem Interesse des Staates an ökonomischer Entwicklung werden vermutlich auch in Zukunft Reibungsflächen bieten, die nicht leicht zu glätten sind.

Dennoch hinterlässt der internationale Einfluss zweifellos seinen Abdruck in der chilenischen Politik, und aktuelle Tendenzen weisen auf eine – wenn auch langsame – Annäherung Chiles an internationale Standards hin.

Allerdings bieten auch die verschiedenen Gesetzgebungen allein keine Garantie für die Verbesserung der indigenen Situation. Eine der wichtigsten Voraussetzungen ist vielmehr die gegenseitige Öffnung zum Dialog, um die Akzeptanz unter der chilenischen Bevölkerung zu steigern, den gegenseitigen Respekt zu fördern und die Unterstützung der indigenen Völker zu erhöhen, um schließlich zu einem Kompromiss zu gelangen, der Chile auf dem Weg der Demokratisierung einen wichtigen Schritt voranbringen kann.

22) Rodrigo Lillo Vera, „Los conflictos de tierras de los Mapuches en la octava Región“.