

Gewaltsame Protestaktionen der Indígenas prägen die Politik in Ecuador, seitdem sich die lange Zeit marginalisierte indigene Bevölkerung mit der Gründung von Pachakutik, dem politischen Arm der CO-NAIE, des Dachverbands der Indigenenorganisationen ECUARUNARI und CONFE-NAIE, im Machtspiel des Landes zu Wort gemeldet hat. Als Artikulationsforum dient die Straße – Protestmärsche, Blockaden und die gewaltsame Besetzung öffentlicher Gebäude sind an der Tagesordnung und haben bereits zur Absetzung mehrerer Präsidenten in dem südamerikanischen Land geführt. Es ist bedenklich, dass die Indígenas, die sich durch Pachakutik bereits 2003, wenn auch mit negativen Imagefolgen, an einer Regierung beteiligt haben, Demokratie nicht als repräsentatives, sondern als direktes Prinzip der Partizipation begreifen, und dass die konstitutionelle Verankerung der indigenen Kollektivrechte zu zwei parallelen Rechtssystemen geführt hat. Bedenklich ist aber, neben anderen strukturellen Defiziten des politischen Systems, auch die fehlende Bereitschaft der traditionellen Eliten des Landes, ihre Vormachtstellung aufzugeben und den berechtigten politischen und sozialen Forderungen der Indígenas Gehör zu schenken. Sollten die den indigenen Protest motivierenden Missstände fortbestehen, droht Ecuador eine Welle der Gewalt, als deren Folge auch die Rückkehr zu einem autoritären Regime nicht auszuschließen ist.

Indigene in Ecuador. Zwischen institutioneller Einflussnahme und Straßenkampf

■ Executive Summary

In Ecuador, political daily routine has for a long time been characterized by road blockades, protest marches, and uprisings of the indigenous population. In March of this year, the indígenas organized violent demonstrations to express their protest against the policy of the Palacio government. Most of the 14 indigenous ethnics groups registered in the South American country, which make up 30 to 40 percent of the total population, live close to the subsistence level.

When Pachakutik, the political arm of the indigenous organisations, was founded in 1995, the marginalized indigenous population established itself on the democratic stage of Ecuador. In 1937, the *Ley de Comunas* permitted even the indigenous people to engage themselves politically for the first time – within certain limits. Because of the reform policy of the military government which ruled from 1963 to 1966, the highland indígenas were able to organize themselves further. Later, an agrarian reform was implemented; the *Huasipungo* system, which tied the highland population to the landowners, was abolished, and a corporate citizens' regime was founded which granted the citizens civil and social rights. In 1972, the regional indigenous organization ECUARUNARI came into being, which fought for a partial expropriation of the landowners and was supported by the Catholic church, several leftist political parties, and other civil-society groups. The period of military rule was less favourable to the lowland indígenas who

joined forces in the CONFENAIE organisation in 1980. The tensions between the indígenas of the highlands and those of the lowlands continue and find their expression in the leadership of the foremost national indigenous organization CONAIE as well as in the formerly communist FEI, the protestant FEINE, and the FENOC, which propagates the class struggle.

The transition to democracy in Ecuador took place in 1979. The new constitution and a change in minority policy motivated the indígenas to intensify their endeavours to organize themselves. The circumstances were favourable: Illiterates, a group to which most indígenas belonged, were no longer excluded from the right to vote, the government renounced the military's strategy of assimilation, and a multilingual education system was included in the constitution.

The indigenous insurrection of 1990 placed special importance on the street as new forum in the dispute between indigenous organizations and the government. From then on, the CONAIE organized protest marches, road blockades, and sit-ins in public buildings: CONAIE members occupied the congress building in 1991 and protested against the neoliberal policy of president Sixto Durán Ballén in 1992. However, the conflicts were resolved through negotiations. Yet the mass protests that arose in the late nineties were also backed by civil society groups. In 1997, the nation mobilized against president Abdalá Bucarám, bringing about his dismissal. Jamil Mahuad's term in office was ended by a coup in 2000 in which the CONAIE was involved, which by now has impressively demonstrated its ability to mobilize.

The organization's ideology, which has its roots in the construed image of an indigenous identity but not in the class struggle, similarly aids mobilization. The indígenas' ethnic-cultural individuality offers sufficient scope for articulating specific indigenous concerns. Indigenous rights include self-determination, i.e. the right to control indigenous land and its natural resources; autonomy, i.e. the recognition of indigenous territories with their own jurisdiction; and participation, i.e. access to all political decision-making levels.

However, the political engagement of the Ecuadorian indígenas is expressed not only outside but also within the framework of the political institutions

themselves. Thus, for the first time, six Pachakutik candidates won seats in congress and three were elected mayors in 1996.

The increased political importance of the indígenas also appeared during the negotiations on a new constitution in 1998. With the inclusion of collective rights for ethnic minorities, i.e. the right to a multilingual education system, participation on all political decision-making levels, and ownership of indigenous territory, an important indigenous concern was answered. In this, the country's indigenous organizations were supported not only by numerous INGOs but also by the World Council of Churches, the International Work Group on Indigenous Affairs, the World Bank, and others.

Its cooperation with the Gutiérrez government had a negative impact on Pachakutik in 2003. The president who, during the elections, acted as if he belonged to the radical left, made a turnaround towards neoliberalism after his inauguration. This turnaround was backed by the indigenous members of his cabinet but opposed by the CONAIE. The tensions resulting from it and the withdrawal of the Pachakutik representatives from the government in no way strengthened the clout of the movement.

It is problematic that the indígenas do understand democracy not as a representative but as a direct principle of participation. They reject the current representative model in Ecuador because political decisions are not made to suit the intentions of the people but rather those of a small elite that holds the reins of power. However, the indígenas' much-criticised marginalisation does not result from the existence of a representative system but from the defects of the Ecuadorian democracy. Moreover, it is alarming that the institutionalization of indigenous collective rights, which certainly is a great success for the movement, led to two parallel legal systems, namely official law and indigenous customary law, a fact that conflicts with the code of human rights, which itself is a part of Ecuador's constitution.

Despite its positive effects on the country's democracy, the indigenous movement destabilizes the system at the same time. The stability of the current balance of power is threatened by the fight of an ethnic group that has been suppressed for a long time and

now demands equality, challenging the supremacy of the ruling elite. Since the indigenous protest and blockade initiatives, moreover, skirt around parliament and the political parties, they merely aggravate their legitimacy crisis.

The deposition of the authoritarian president Gutiérrez, which was supported by many social groups, showed that Ecuador's population definitely is sensitive towards the relevance of democratic principles. However, it is deeply sceptical towards the democratic regime whose institutions, such as congress and the parties, it experienced as inept. Where organizing mass protests and removing elected presidents from office is part of everyday life, the principle of reaching an agreement within the political institutions deteriorates into mere ad-hoc negotiations between protesters and the government.

The country's traditional elites especially feel threatened by the organization process of indigenous and other interest groups, as they are not willing to abandon their traditional supremacy. Other problems include the concentration of power in the executive branch, and the fact that the national powers are entangled in corruption. Both hamper the indigenous organizations in their attempt to influence the political decision-making process and promote the expansion of initiatives outside the institutions. Moreover, the country's presidents have been using their right to issue decrees for a long time to circumvent the legislative branch. In this way, the executive established itself as legislator, deprived parliament of its influence, and promoted political corruption. All this confirms the indígenas' belief that they can enforce their interests only in the street.

The political situation in Ecuador is complex and precarious. The development of an indigenous movement and the recognition of indigenous nationalities certainly are historically important achievements, but so far they have not brought about any political results. A longer-term cooperation between indigenous organizations and other social groups would be necessary to counterbalance the elites, who are not willing to recognize the indígenas as an equal class and are, therefore, partly responsible for any political instability. The country's dependence on the International Monetary Fund (IMF), the International De-

velopment Bank, and foreign investors enhances the importance of foreign debt settlement, which demands austerity measures that victimize the indigenous population while it calls for a fairer economic policy. In fact, Ecuador's democracy is threatened by a policy which ignores the poverty of large segments of the population, thus provoking mass protests, insurrections, and forceful dismissals of elected presidents. Yet the frequent repetition of these actions not only challenges the minimum criterion of democracy, it also implies the risk of the military coming into power and, consequently, of the country returning to an authoritarian regime.

■ **Auf dem Weg zu sich selbst**

Straßenblockaden, Protestmärsche und Aufstände der Indígenas gehören zum politischen Alltag Ekuadors. Auch im März 2006 versammelten sich Mitglieder der verschiedenen indigenen Organisationen, um durch Demonstrationen und die Blockade von Landstraßen ihren Unmut über die Politik der Regierung Alfredo Palacio zum Ausdruck zu bringen. Konkret richteten sich die Proteste gegen ein bilaterales Freihandelsabkommen mit den USA und die Veräußerung der ekuadorianischen Ölindustrie. Vor allem die Sorge vor einer Überschwemmung des einheimischen Marktes durch hochsubventionierte Billigimporte der US-Agrarindustrie trieb die Indígenas auf die Straße.

■ **Die meisten Angehörigen der insgesamt 14 indigenen Nationalitäten Ekuadors leben von der Landwirtschaft und müssen ihr Überleben mit einem Tagesverdienst von ein bis zwei Dollar bestreiten.**

Die meisten Angehörigen der insgesamt 14 indigenen Nationalitäten Ekuadors leben von der Landwirtschaft und müssen ihr Überleben mit einem Tagesverdienst von ein bis zwei Dollar bestreiten. Die Zugehörigkeit zur indigenen Bevölkerung geschieht gemäß Artikel 83 der Verfassung (1998) durch Selbstdefinition und kann durch Selbstdefinition jederzeit wieder aufgehoben werden. Der Anteil der Indígenas an der Gesamtbevölkerung wird daher sehr unterschiedlich eingeschätzt: Das Instituto Indigenista Interamericano spricht von 40 Prozent, das Auswärtige Amt von 35 Prozent, die Weltbank geht von 29,5 Prozent aus. Dieser doch beträchtliche Anteil der ekuadorianischen Bevölkerung wird auch heute noch von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozessen des Landes ausgegrenzt. Zwar

haben die herrschenden Eliten den Versuch, die Indígenas der spanischen Kultur zu unterwerfen, mit dem Übergang zur Demokratie im Jahr 1979 aufgegeben, doch besteht ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen dem demokratischen Prinzip der Gleichbehandlung aller Bürger und der sozialen Realität Ekuadors. Die Abkehr der Regierung von der Assimilierungspolitik erleichterte jedoch eine Intensivierung des indigenen Organisationsprozesses, der bereits in den sechziger Jahren begonnen hatte, und schuf somit die Grundlage für die Etablierung der indigenen Bewegung Anfang der neunziger Jahre. Mit der Gründung von *Pachakutik*, dem politischen Arm der indigenen Organisationen im Jahr 1995, erfolgte schließlich der Eintritt der Indígenas in die Arena der repräsentativen Demokratie. Der nach wie vor begrenzte Zugang der Indígenas zu den politischen Entscheidungszentren des Landes, ihre Vorstellung von Demokratie und die Erfahrung, dass sich die Vertretung indigener Angelegenheiten im Parlament als extrem schwierig gestaltet, sorgen jedoch dafür, dass die Indígenas ihre Interessen in erste Linie auf der Straße vertreten. Die teilweise militanten Massenproteste und Aufstände stellen die Legitimität der demokratischen Institutionen in Frage und gefährden langfristig die prekäre Stabilität der ekuadorianischen Demokratie.

■ **Mit der Gründung von *Pachakutik*, dem politischen Arm der indigenen Organisationen im Jahr 1995, erfolgte der Eintritt der Indígenas in die Arena der repräsentativen Demokratie.**

■ **Eintritt in die Politik: Der indigene Organisationsprozess**

Nach jahrhundertelanger Unterdrückung der Indígenas ermöglichte die Verabschiedung der *Ley de Comunas* im Jahr 1937 zum ersten Mal ein begrenztes politisches Engagement der indigenen Bevölkerung. Das Gesetz gestattete die Bildung von landwirtschaftlichen Gemeinschaften, die nicht der administrativen Ordnung des Staates unterstellt wurden, d.h. ihren Mitgliedern war es erlaubt, eine eigene lokale Regierung zu wählen und kollektives Eigentum zu besitzen. Das Ziel war jedoch weniger die Etablierung einer Rechtsbasis für die Bildung indigener Verbände, sondern vielmehr die Einführung einer rationaleren Produktionsweise, der kooperativen Produktionsform. Dennoch schuf das Gesetz erstmals die Möglichkeit für eine politische Organisierung der

indigenen Bevölkerung auf lokaler Ebene. Auswirkungen hatte die *Ley de Comunas* in erster Linie auf die indigenen Nationalitäten des Hochlandes. Das Tiefland, das größtenteils aus Regenwald besteht, war zu diesem Zeitpunkt noch weitgehend isoliert und die dort ansässigen Indígenas gegen staatliche Maßnahmen abgeschirmt.

Hochlandindígenas, Großgrundbesitzer und Landkonflikte

■ Die Fortsetzung des Organisationsprozesses der Hochlandindígenas wurde durch die Reformpolitik der Militärjunta, die von 1963 bis 1966 die Macht übernahm, begünstigt.

Die Fortsetzung des Organisationsprozesses der Hochlandindígenas wurde durch die Reformpolitik der Militärjunta, die von 1963 bis 1966 die Macht übernahm, begünstigt. Im Mittelpunkt ihrer politischen Agenda standen Agrarreformen, die eine Abschaffung der feudalistischen Besitzverhältnisse des sogenannten Huasipungo-Systems und die Umsetzung eines korporativen Bürgerschaftsregimes beinhalteten. Das Huasipungo-System band die indigenen Arbeitskräfte des Hochlandes an die Großgrundbesitzer, indem erstere nicht monetär entlohnt wurden, sondern als Tausch gegen ihre Arbeitskraft ein kleines Stück Land zur Subsistenzwirtschaft erhielten. Die Militärjunta befreite die Indígenas aus diesen repressiven Arbeitsverhältnissen, sprach ihnen jedoch gleichzeitig das Recht auf den Besitz des Agrarlandes ab, das ihnen zum Zweck der Selbstversorgung zur Verfügung gestellt worden war. Die Folgen waren massive Konflikte zwischen Großgrundbesitzern und Indígenas sowie eine aus der Landlosigkeit resultierende massive Armut der Hochlandindianer. Die zweite Komponente der Reformen, die Umsetzung des korporativen Bürgerschaftsregimes, basierte auf der Vorstellung, dass den Bürgern bestimmte zivile und soziale Rechte zustünden, wie das Recht auf einen minimalen Lebensstandard oder das Recht, sich zu organisieren. Die Einführung dieses Regimes war ein Bestandteil der Assimilierungspolitik der Militärregierung, die eine Eliminierung der indigenen Identität bzw. deren Transformation in eine bäuerliche Identität vorsah. Daher wurde die Gültigkeit der genannten Rechte für die indigenen Gemeinschaften an die Bedingung der Registrierung als Bauerngemeinschaft gebunden. Diese Registrierung war außerdem eine Voraussetzung für den Zugang zu den politischen Entscheidungszentren des Landes und für die

Vergabe von Krediten, Subventionen und Ackerland. Die Etablierung dieser Bauernzusammenschlüsse schuf – von der Regierung unbeabsichtigt – die Grundlage für eine Intensivierung des indigenen Organisationsprozesses im Hochland. Bereits 1972 schlossen sich die lokalen zur regionalen indigenen Organisation zusammen, der ECUARUNARI (Ecuador Runakunapac Riccharimui). Ziel der Hochlandorganisationen war in erster Linie eine Neuordnung der Landbesitzverhältnisse bzw. eine partielle Enteignung der Großgrundbesitzer. Unterstützt wurden sie von der katholischen Kirche, aber auch von sozialistischen und kommunistischen Parteien, den ländlichen Arbeiterunions und weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich mit den Indígenas im Widerstand gegen die traditionellen Großgrundbesitzer vereint sahen. Diese Allianz, die sich an der Ideologie des Klassenkampfes orientierte, verhinderte bis in die achtziger Jahre einen ethnisch ausgerichteten Organisationsprozess, wie er im Tiefland erfolgte.

Tieflandindígenas: Widerstand gegen staatliche Maßnahmen

Die Tieflandindígenas sahen sich erstmals unter der Militärherrschaft der sechziger Jahre staatlichen Maßnahmen ausgesetzt. Die sich zuspitzenden Konflikte zwischen Großgrundbesitzern und Hochlandindígenas um das Siedlungs- und Ackerland, die Entdeckung von Ölvorkommen im Tiefland und der erneut aufbrechende Grenzkonflikt mit Peru lenkten die Aufmerksamkeit der Militärjunta auf die bis dahin vernachlässigte Region. Sie begann die Besiedlung des Tieflandes voranzutreiben, um die Landkonflikte im Hochland zu entschärfen, und förderte darüber hinaus die Ausdehnung der Explorationsarbeiten der Ölunternehmen. Diese Maßnahmen waren ausschlaggebend für die Gründung der ersten indigenen Tieflandorganisationen, die sich in dem Ziel vereint sahen, gegen die staatlichen Eingriffe in ihren Lebensraum, ihr traditionelles Bewirtschaftungssystem und ihre Kultur Widerstand zu leisten. Unterstützt wurde der Organisationsprozess von der katholischen und protestantischen Kirche sowie von weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen. Im Jahr 1980 erfolgte der Zusammenschluss der lokalen zur regionalen indigenen Organisation des Tieflandes,

der CONFENAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana).

Die Unterschiede in Entstehung und Zielsetzung der indigenen Organisationen des Hochlands und des Tieflands sorgen bis heute für Spannungen und Konflikte innerhalb der indigenen Bewegung, insbesondere innerhalb der Führung der nationalen Organisation CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ekuador). Diese wurde im Jahr 1980 durch den Zusammenschluss von ECUARUNARI und CONFENAIE gegründet und 1986 von der Regierung als offizielle Vertreterin der indigenen Nationalitäten Ekuadors anerkannt. Neben der CONAIE existieren in Ekuador weitere indigene Organisationen, die sich dieser aus politischen oder religiösen Gründen nicht angeschlossen haben, wie beispielsweise die ehemals kommunistisch geprägte FEI (Federación Ecuatoriana de Indígenas), die evangelische FEINE (Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicas) und die klassenkämpferische FENOC (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas). Die CONAIE ist jedoch mit Abstand die größte indigene Organisation und treibende Kraft der indigenen Bewegung.

Demokratisierung und Abkehr von der Assimilierungspolitik

Voraussetzungen für die Etablierung der indigenen Bewegung in den neunziger Jahren waren der beschriebene Organisationsprozess der Indígenas und der Übergang zur Demokratie im Jahr 1979. Die Transition führte zu einer relativen Öffnung des Zugangs zur politischen Macht und einer Stärkung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten, wie der Vereinigungs-, Rede- und Pressefreiheit. Damit wurde ein starker Anreiz für die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Interessengruppen geschaffen, sich zu organisieren und ihre Interessen öffentlich zu vertreten. Durch die Verabschiedung der neuen Verfassung und einen Kurswechsel in der Minderheitenpolitik entstand für die Indígenas eine zusätzliche Motivation, ihre Organisationsbemühungen zu intensivieren. Die neue Verfassung hob das Wahlverbot für Analphabeten auf, das faktisch vor allem Indígenas von den Wahlen ausgeschlossen hatte. Mit der Verabschiedung der Verfassung erhöhte sich die Zahl der Wähler

■ **Durch die Verabschiedung der neuen Verfassung und einen Kurswechsel in der Minderheitenpolitik entstand für die Indígenas eine zusätzliche Motivation, ihre Organisationsbemühungen zu intensivieren. Die neue Verfassung hob das Wahlverbot für Analphabeten auf, das faktisch vor allem Indígenas von den Wahlen ausgeschlossen hatte.**

um 32,3 Prozent, in den Provinzen mit einem hohen Indígena-Anteil um 45 Prozent. Der Kurswechsel der Regierung in der Minderheitenpolitik äußerte sich in einer Distanzierung von der Assimilierungsstrategie der Militärregierungen der sechziger und siebziger Jahre. Der erste demokratisch gewählte Präsident, Jaime Roldós, nahm zu Beginn seiner Amtszeit symbolisch von der Politik der Assimilierung Abstand, indem er Teile seiner Antrittsrede auf Quechua formulierte und das erste nationale Büro für indigene Angelegenheiten gründete, das dem Ministerium für soziale Wohlfahrt zugeordnet wurde. Außerdem veranlasste Roldós im Jahr 1983 die Aufnahme des mehrsprachigen Bildungssystems in die Verfassung, das in Regionen mit mehrheitlich indigener Bevölkerung die Abhaltung des Unterrichts in der jeweiligen Stamessprache ermöglicht. Damit wurde unter der Regierung Jaime Roldós die indigene Identität erstmals offiziell anerkannt.

■ **Außerinstitutionelle Strategie: Die Straße als politisches Instrument**

Mit dem ersten indigenen Aufstand im Mai 1990 begann eine neue Phase des politischen Engagements der Indígenas. Seither werden die meisten Konflikte zwischen indigenen Organisationen und der Regierung auf der Straße ausgetragen. Die CONAIE organisiert Straßenblockaden, Protestmärsche in die Hauptstädte der verschiedenen Provinzen, die Besetzung von symbolträchtigen Gebäuden und ähnliche Aktionen. Die Proteste im Mai 1990 richteten sich gegen die unzureichenden Bemühungen der Regierung Rodrigo Borja, eine Lösung im Konflikt zwischen Indígenas und Großgrundbesitzern zu suchen. Tausende Mitglieder indigener Organisationen besetzten die Santo Domingo-Kathedrale in Quito, blockierten Straßen, die Trinkwasserversorgung und Lebensmittelmärkte. Außerdem veröffentlichte die CONAIE ein Manifest, das die 16 wichtigsten indigenen Forderungen enthielt. Nach einer Woche anhaltender Massenproteste erklärte sich Rodrigo Borja zu direkten Verhandlungen mit der CONAIE bereit und schuf somit erstmals politischen Raum für die Diskussion indigener Anliegen.

Vom Erfolg der außerinstitutionellen Aktivitäten ermutigt, organisierte die CONAIE in den nächsten

■ **Mit dem ersten indigenen Aufstand im Mai 1990 begann eine neue Phase des politischen Engagements der Indígenas. Seither werden die meisten Konflikte zwischen indigenen Organisationen und der Regierung auf der Straße ausgetragen.**

Jahren weitere Aufstände und Proteste. Im August 1991 besetzten Mitglieder der CONAIE den Kongress, um Verhandlungen über eine Umverteilung des Agrarlandes zu erzwingen. Ein Stillstand entsprechender Gespräche im Frühjahr 1992 zog gewaltsame Landbesetzungen durch Indigenas im Bereich des Hochlandes nach sich, die von Militär, Polizei und privaten Sicherheitsfirmen durch die Anwendung von Gewalt beendet wurden. Im selben Jahr fanden weitere, teilweise militante Proteste gegen die neoliberale Reformpolitik von Präsident Sixto Durán Ballén und seinen Plan, das mehrsprachige Bildungssystem abzuschaffen, statt. Wieder reagierte die Regierung mit dem Einsatz von Militär- und Polizeikräften gegen die indigenen Demonstranten, Verhandlungen mit der CONAIE kamen nur durch den Druck internationaler Vermittler und nationaler NGOs zu Stande. Insgesamt konnten zwischen März und August 1992 sieben der insgesamt fünfzehn indigenen Konflikte durch Verhandlungen beigelegt werden. Weitere Proteste erfolgten im Juni 1994 gegen ein von Durán Ballén geplantes Agrarreformgesetz, das die Teilung und Veräußerung des landwirtschaftlichen Gemeinschaftsbesitzes ermöglichen sollte. Die CONAIE wertete das Gesetz als Versuch der Regierung, die indigenen Zusammenschlüsse aufzulösen und ihre geographische und politische Integrität zu zerstören und rief zu Massenprotesten auf, die später als die gewalttätigsten Ausschreitungen seit dem Übergang zur Demokratie bezeichnet wurden.

■ Während es sich bei den gesellschaftlichen Unruhen der frühen neunziger Jahre um rein indigene Auseinandersetzungen handelte, wurde ein Großteil der Massenproteste der späten neunziger Jahre von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen getragen.

Während es sich bei den gesellschaftlichen Unruhen der frühen neunziger Jahre um rein indigene Auseinandersetzungen handelte, wurde ein Großteil der Massenproteste der späten neunziger Jahre von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen getragen. Die Volksmobilisierung im Januar und Februar 1997 richtete sich gegen Präsident Abdalá Bucarám, auch als *el loco* bezeichnet, dem fehlende Verantwortung gegenüber den Wählern, eine massive Verwicklung in Korruptionsskandale, ein populistischer Regierungsstil und eine schädliche Wirtschaftspolitik vorgeworfen wurden. Die Unruhen endeten am 7. Februar 1997 mit der Amtsenthebung Bucaráms durch das Parlament, das als Begründung die „geistige Unzurechnungsfähigkeit“ des Präsidenten anführte. Auch

die Amtszeit von Präsident Jamil Mahuad wurde im Januar 2000 durch einen Staatsstreich vorzeitig beendet. Diesmal waren führende Mitglieder der CONAIE, unter ihnen Präsident Antonio Vargas, aktiv an Planung und Durchführung des Putsches beteiligt, ebenso Mitglieder des Militärs, unter ihnen der später demokratisch gewählte Präsident Lucio Gutiérrez. Das Mitwirken der indigenen Dachorganisation an der Absetzung von Mahuad wurde im In- und Ausland kritisch beurteilt, einige internationale Nichtregierungsinstitutionen stellten daraufhin die finanzielle Unterstützung der CONAIE ein. Weitere, größtenteils von indigenen Organisationen getragene Massenproteste erfolgten im Januar 2001 gegen die von Präsident Gustavo Noboa geplante Erhöhung der Gas- und Benzinpreise und im März 2006 gegen die Verhandlungen der Regierung Alfredo Palacio über ein Freihandelsabkommen mit den USA sowie gegen das amerikanische Erdölförderunternehmen Oxy.

Durch diese Proteste, Blockaden und Aufstände hat die CONAIE ihre Mobilisierungskapazität eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Zwei Faktoren sind für ihre Fähigkeit, die Indígenas landesweit zu mobilisieren, von besonderer Bedeutung: Erstens die von der Führung entwickelte Ideologie, die das Merkmal der indigenen Identität betont, zweitens der formale Aufbau der Organisation. Ihre Mitgliedschaft ist nicht individuell, sondern kollektiv, d.h. die Mitglieder sind nicht Individuen, sondern die Organisationen der insgesamt vier verschiedenen Ebenen. Die erste Ebene setzt sich aus dörflichen Gemeinschaften zusammen, die zweite aus lokalen Organisationen, die dritte aus den regionalen Konföderationen der Küste, des Hoch- und Tieflandes, die sich auf der vierten Ebene zur nationalen Dachorganisation CONAIE vereinen. Zwischen den einzelnen Ebenen besteht ein Delegiertenwahlsystem: Die Dorfbewohner wählen ihre kommunalen Repräsentanten und diese wiederum die Repräsentanten der nächsthöheren Ebene. Diese Organisationsstruktur fördert einen direkten Informationsfluss innerhalb der CONAIE durch die Verbindung der einzelnen Ebenen untereinander. Auch der Zugriff auf die wichtigste Ressource der Mobilisierung wird auf diese Weise erleichtert – auf die Aktivisten selbst.

■ **Durch die Proteste, Blockaden und Aufstände hat die CONAIE ihre Mobilisierungskapazität eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Zwei Faktoren sind für ihre Fähigkeit, die Indígenas landesweit zu mobilisieren, von besonderer Bedeutung: Erstens die von der Führung entwickelte Ideologie, die das Merkmal der indigenen Identität betont, zweitens der formale Aufbau der Organisation.**

■ Auch die Ideologie der CONAIE hat sich als mobilisierungsfördernd erwiesen. Ihre Führung hat das soziale Konstrukt der „indigenen Identität“ ins Zentrum der Programmatik, Rhetorik und Strategie gerückt und nicht den Klassegegensatz, der den Organisationsprozess der Hochlandindigenas bis Anfang der achtziger Jahre prägte.

Ideologie, Mobilisierung und Identität

Auch die Ideologie der CONAIE hat sich als mobilisierungsfördernd erwiesen. Ihre Führung hat das soziale Konstrukt der „indigenen Identität“ ins Zentrum der Programmatik, Rhetorik und Strategie gerückt und nicht den Klassegegensatz, der den Organisationsprozess der Hochlandindigenas bis Anfang der achtziger Jahre prägte. Erst mit der Gründung der CONAIE und den Bemühungen der Führung um eine mobilisierungswirksame Ideologie fand der Aspekt der indigenen Abstammung innerhalb der Hochlandorganisationen wieder stärkere Beachtung. Der Begriff „indigene Identität“ betont die ethnisch-kulturelle Verschiedenheit der Indigenas und kreiert politischen Handlungsspielraum für die Äußerung speziell indigener Anliegen, insbesondere der Forderung nach einer Anerkennung der indigenen Rechte im Rahmen eines plurinationalen und multiethnischen Staates. Der Begriff „indigene Rechte“ umfasst die Aspekte Selbstbestimmung, Autonomie und Partizipation. Unter Selbstbestimmung versteht die indigene Führung das Recht, über das ursprünglich indigene Land und dessen natürliche Ressourcen zu bestimmen und die eigene Kultur sowie die eigenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme zu erhalten und weiter zu entwickeln. Der Begriff Autonomie bezieht sich auf die Anerkennung der indigenen Territorien und eine Jurisdiktion, die im Einklang mit indigenen Gewohnheiten und Normen steht sowie auf die Bewahrung der indigenen Traditionen, Sprachen und kulturellen Praktiken. Sie richtet sich im Wesentlichen nach Innen, d.h. es wird von autonomen Einheiten innerhalb des souveränen Staates ausgegangen, die staatliche Einheit wird nicht in Frage gestellt. Partizipation bezeichnet schließlich den ungehinderten Zugang zu allen politischen Entscheidungsebenen des Landes.

Warum sich das Konstrukt der indigenen Identität besonders gut zur Mobilisierung der Basis eignet, wird anhand eines kurzen Rückblicks auf die Ereignisse von 1979 deutlich. Der Übergang zur Demokratie vollzog sich in Ekuador vor dem Hintergrund einer sich zuspitzenden Wirtschaftskrise, die die Kapazität des Staates beschränkte, das korporative Bürgerschaftsregime weiterzuführen. Stattdessen wurde ein neoliberales Bürgerschaftsregime eingeführt, d.h.

es erfolgte eine Ausweitung der politischen und zivilen Rechte der Bürger bei gleichzeitiger Einschränkung der sozialen Rechte und Dienstleistungen. So wurden die staatliche Unterstützung für Basisgüter, die Kredite für die Landwirtschaft und die Ausgaben für Bildung sowie für medizinische Versorgung reduziert und die staatliche Garantie eines minimalen Lebensstandards aufgehoben. Außerdem ersetzte die Regierung die kollektiven Rechte der indigenen Bauerngemeinschaften durch das Konzept der individuellen Verantwortlichkeit. Für die indigenen Zusammenschlüsse hatte dies weit reichende Konsequenzen: Erstens verloren sie ihre wesentliche Zugangsquelle zu den politischen Entscheidungszentren, zweitens wurde die lokale Autonomie, die sie unter der Militärregierung gewonnen hatten, massiv eingeschränkt, da das neoliberale Modell auch eine Privatisierung des kollektiven indigenen Landbesitzes beinhaltete. Drittens wurden die individuellen bürgerlichen Rechte und Freiheiten, die für alle Staatsbürger gleichermaßen gelten sollten, für die indigene Bevölkerung nur mangelhaft umgesetzt, d.h. ihnen wurden nur begrenzte Möglichkeiten der politischen Partizipation und Interessenrepräsentation zugestanden. Dieser Widerspruch zwischen dem Prinzip der demokratischen Bürgerschaft, das allen Bürgern gleiche Rechte und Pflichten zuspricht, und der sozialen Praxis, die durch eine erneute Diskriminierung und Unterdrückung der Indigenas gekennzeichnet war, rückte den Aspekt der indigenen Abstammung in den Mittelpunkt der Wahrnehmung. Der CONAIE-Führung gelang es, diese Entwicklung nutzen, um die ethnische Verschiedenheit als Grundlage der Diskriminierung weiter zu betonen. Die indigene Abstammung und die daraus resultierende Unterdrückung und Diskriminierung sind diejenigen Merkmale, die die verschiedenen indigenen Nationalitäten vereinen und gleichzeitig von anderen gesellschaftlichen Gruppen unterscheiden. Auf der Basis dieser Problemlage konnte die Führung der CONAIE eine Rhetorik entwickeln, die das politische System Ekuadors als antidemokratisch charakterisiert und Protestmärsche und Aufstände zum legitimen Mittel der Verteidigung indigener Interessen erklärt.

Bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre standen explizit indigene Anliegen im Vordergrund der

■ Die indigene Abstammung und die daraus resultierende Unterdrückung und Diskriminierung sind diejenigen Merkmale, die die verschiedenen indigenen Nationalitäten vereinen und gleichzeitig von anderen gesellschaftlichen Gruppen unterscheiden.

Interessenrepräsentation der CONAIE. Mit der Verschärfung der Ekuadorianischen Wirtschaftskrise im Jahr 1998 fand eine Interessenverschiebung zu Gunsten einer stärkeren Kooperation mit denjenigen zivilgesellschaftlichen Gruppen statt, die ebenfalls zu den Verlierern des neoliberalen Entwicklungsmodells zählten. Höhepunkt der Wirtschaftskrise war eine Insolvenzkrise, die 60 Prozent des Bankensystems umfasste. Internationale Kreditgeber, vor allem der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank (WB) und die USA, forderten daraufhin die Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen, die eine Erwirtschaftung finanzieller Überschüsse zur Tilgung der Auslandsschulden ermöglichen sollten. Die schließlich von Präsident Mahuad verabschiedeten Programme beinhalteten eine massive Kürzung der Ausgaben für soziale Basisleistungen und förderten auf diese Weise eine Vergrößerung der Kluft zwischen Arm und Reich und des Anteils derjenigen, die in extremer Armut leben. Gegen diese Politik richteten sich die Proteste indigener und weiterer zivilgesellschaftlicher Gruppen der Unter- und Mittelschicht sowie der linken und populistischen Parteien in den Jahren 1998 und 1999. Auch in den Jahren 2000 bis 2006 waren es in erster Linie neoliberale Stabilisierungs- und Sparmaßnahmen, die zu Protesten der indigenen Organisationen führten. Die hohe Auslandsverschuldung Ekuadors schränkt nach wie vor den Handlungsspielraum der Regierung im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein. Die Maßnahmen, zu denen die Regierung durch Vorgaben internationaler Kreditgeber gezwungen wird, verursachen politische und soziale Instabilitäten und führen zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen der Mittel- und Unterschicht.

■ **Das politische Engagement der ekuadorianischen Indígenas beschränkt sich nicht nur auf außerinstitutionelle Aktivitäten. Seit der Gründung des politischen Arms der CONAIE, der Bewegung *Pachakutik* im Jahr 1995, nehmen die ekuadorianischen Indígenas auch über ihre Repräsentanten in den politischen Institutionen Einfluss auf die Politik.**

■ **Der Einzug in die politischen Institutionen**

Das politische Engagement der ekuadorianischen Indígenas beschränkt sich jedoch nicht nur auf außerinstitutionelle Aktivitäten. Seit der Gründung des politischen Arms der CONAIE, der Bewegung *Pachakutik* (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País, kurz MUPP-NP) im Jahr 1995, nehmen die ekuadorianischen Indígenas auch über ihre Repräsentanten in den politischen Institu-

tionen Einfluss auf die Politik. Bei den Wahlen im Jahr 1996 traten erstmals Kandidaten der *Pachakutik* an und gewannen sechs der 100 Kongressmandate sowie drei Bürgermeisterämter.

Erfolg: Aufnahme der Kollektivrechte für ethnische Minderheiten in die Verfassung

Die gestiegene politische Bedeutung der Indígenas wurde vor allem während des Aushandlungsprozesses der neuen Verfassung im Jahr 1998 deutlich. Forderungen nach einer neuen Verfassung waren nach der kurzen Amtszeit von Abdalá Bucarám laut geworden, dessen Politik Legislative und Exekutive in massive Korruption und ausartende Machtkämpfe verstrickt hatte, was eine Legitimitätskrise der politischen Institutionen nach sich zog. Durchgesetzt wurde die Erarbeitung einer neuen Verfassung durch zahlreiche Protestmärsche im Herbst 1997, an denen sich neben den indigenen Organisationen auch Gewerkschaften, Frauengruppen, Umweltschützer und zahlreiche weitere Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligten. Die Verfassunggebende Versammlung nahm – unter Beteiligung indigener Repräsentanten – im Januar 1998 ihre Arbeit auf. Ablauf und Ergebnis der Verhandlungen zeigen, dass die indigenen Organisationen durchaus in der Lage sind, ihre Interessen erfolgreich innerhalb des demokratischen Entscheidungsprozesses zu vertreten. Es gelang ihnen, eines ihrer wichtigsten Anliegen durchzusetzen – die Aufnahme der Kollektivrechte für ethnische Minderheiten in die Verfassung (Artikel 83 und 84). Diese beinhalten unter anderem das Recht auf ein mehrsprachiges Bildungssystem, auf Partizipation auf allen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses und auf den Besitz des ursprünglich indigenen Territoriums. Die konstitutionelle Festlegung der Kollektivrechte für ethnische Minderheiten wurde als großer Fortschritt für die Anerkennung und Gleichberechtigung der indigenen Bevölkerung auf Basis ihrer Identität und damit als klares Bekenntnis zur kulturellen Vielfalt des Landes gewertet. Vollständig implementiert wurden diese Rechte bisher jedoch noch nicht.

Die Bedingungen für einen Verhandlungserfolg der indigenen Repräsentanten waren Anfang 1998 denkbar günstig. Entscheidend für ihre Durchset-

■ Die gestiegene politische Bedeutung der Indígenas wurde vor allem während des Aushandlungsprozesses der neuen Verfassung im Jahr 1998 deutlich.

■ Die Stärke der indigenen Organisationen während des Verhandlungsprozesses resultierte aus der Unterstützung, die ihnen von Seiten nationaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und internationaler Nichtregierungsorganisationen (INGOs) entgegengebracht wurde.

zungsfähigkeit waren vor allem die vorausgegangene Ratifizierung der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 169 (ILO-Konvention 169) durch die Regierung und die Stärke der indigenen Bewegung zum Zeitpunkt der Verhandlungen. Durch die Ratifizierung der ILO-Konvention hatte sich die ecuadorianische Regierung verpflichtet, das Recht auf Selbstbestimmung der indigenen Nationalitäten anzuerkennen, das unter anderem das Recht auf den Besitz von Territorien und Naturressourcen, auf lokale Autonomie und auf die hiermit verbundene Anerkennung der traditionellen indigenen Rechtssysteme beinhaltet. Die Ratifizierung der Konvention konnte somit als effektives Druckmittel der indigenen Repräsentanten genutzt werden, um eine Aufnahme der Rechte für ethnische Minderheiten in der Verfassung zu erreichen. Die Stärke der indigenen Organisationen während des Verhandlungsprozesses resultierte aus der Unterstützung, die ihnen von Seiten nationaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und internationaler Nichtregierungsorganisationen (INGOs) entgegengebracht wurde. Ihr Verhältnis zu den übrigen nationalen zivilgesellschaftlichen Gruppen war zum Zeitpunkt der Verhandlungen durch eine hohe Kooperationsbereitschaft geprägt. Gemeinsames Anliegen von NGOs und indigenen Organisationen war die Umsetzung einer alternativen gesellschaftlichen Ordnung, die sich durch eine stärkere Partizipation marginalisierter gesellschaftlicher Gruppen, eine Ermächtigung der Basis und eine gerechtere Politik auszeichnen sollte. Neben den NGOs bezogen auch zahlreiche INGOs Position für die ecuadorianischen Indígenas und verließen ihren Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung ihrer Interessen und der Aufnahme der Kollektivrechte für ethnische Minderheiten in die Verfassung Legitimität. Zu nennen sind hier unter anderem der Weltrat der Kirchen, die International Work Group on Indigenous Affairs (IWGIA), die Weltbank und die Inter-American Development Bank.

Regierungsbeteiligung unter Lucio Gutiérrez

Unter bestimmten Bedingungen besteht also durchaus eine Chance auf die Durchsetzung indigener Interessen im Rahmen des demokratischen Entscheidungsprozesses. Derartige Erfolge waren bisher je-

doch eher die Ausnahme. Unter weniger günstigen Bedingungen gestaltet sich die Vertretung indigener Standpunkte innerhalb der politischen Institutionen weitaus schwieriger. Die kurze Beteiligung von *Pachakutik* an der Regierungskoalition des populistischen Präsidenten Lucio Gutiérrez im Jahr 2003 hat gezeigt, welche Probleme eine Partizipation der Indígenas in Parlament und Regierung mit sich bringen kann. Nach dem gemeinsamen Wahlsieg überließ Gutiérrez der politischen Bewegung vier Ministerien – das Außen-, Agrar-, Erziehungs-, und Wohnungsbaumministerium. Die neokonservative Kehrtwende des Präsidenten, der bei den Wahlen mit einem linksradikalen Profil angetreten war, führte schnell zu massiven Spannungen zwischen den *Pachakutik*-Repräsentanten in Parlament und Regierung auf der einen Seite und der CONAIE auf der anderen Seite. Die *Pachakutik*-Minister sahen sich als Bestandteil der Regierung gezwungen, eine Wirtschaftspolitik mit zu tragen, gegen die die indigene Führung jahrelang gekämpft hatte, was unweigerlich zu Streitigkeiten mit der CONAIE führte. Schon eine Woche nach Regierungsantritt begann diese, Präsident Gutiérrez mit Massenprotesten zu drohen, um einen politischen Kurswechsel zu bewirken. Darüber hinaus übte die CONAIE-Führung massiven Druck auf die *Pachakutik*-Abgeordneten im Parlament aus, um eine Repräsentation ihrer Interessen sicher zu stellen. Der Konflikt innerhalb der indigenen Bewegung führte schließlich zum Rückzug der *Pachakutik*-Repräsentanten aus der Regierung nach nur sieben Monaten. Die CONAIE bemühte sich daraufhin wiederholt um die Mobilisierung zu Massenprotesten, konnte aber aufgrund der internen Differenzen ihr übliches Blockadepotenzial nicht entfalten. Präsident Gutiérrez gelang es derweilen, den Konflikt innerhalb der indigenen Bewegung weiter anzuheizen. Nachdem der Minister für Soziales, Patricio Acosta, im Mai 2004 wegen eines Familienskandals zurückgetreten war, konnte Gutiérrez den früheren Chef des CONAIE-Dachverbandes, Antonio Vargas, für das Ministeramt gewinnen und verstärkte auf diese Weise die Spannungen innerhalb der indigenen Bewegung. Auch die Zusammenarbeit seiner Regierung mit der FEINE, die sich seit jeher von der CONAIE unterrepräsentiert fühlt und die Gunst der Stunde nutzte,

■ Die kurze Beteiligung von *Pachakutik* an der Regierungskoalition des populistischen Präsidenten Lucio Gutiérrez im Jahr 2003 hat gezeigt, welche Probleme eine Partizipation der Indígenas in Parlament und Regierung mit sich bringen kann.

■ Die indigene Bewegung hat seit der Regierungsbeteiligung von *Pachakutik* einiges von ihrer Schlagkraft eingebüßt, der Konflikt zwischen der ECUARUNARI und CONFENAIE wird seither offener ausgetragen als je zuvor.

um staatliche Finanzhilfen zu ergattern, trug zur Spaltung der indigenen Bewegung bei. Auf diese Weise konnte Gutiérrez die Schwächung der indigenen Bewegung vorantreiben und sich somit seines stärksten politischen Gegners entledigen.

So hat die indigene Bewegung seit der Regierungsbeteiligung von *Pachakutik* einiges von ihrer Schlagkraft eingebüßt, der Konflikt zwischen der ECUARUNARI und CONFENAIE wird seither offener ausgetragen als je zuvor. Die Organisationen des Tieflandes setzen sich verstärkt gegen den Anspruch der ECUARUNARI zur Wehr, die CONAIE anzuführen. Eine der wichtigsten Aufgaben der Organisation wird nun darin bestehen, die Streitigkeiten und Machtkämpfe innerhalb ihrer Führung beizulegen. Auch die Wiederherstellung einer intensiven Kooperation mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen wird notwendig sein, um ein stärkeres Gegengewicht zu den herrschenden Eliten zu schaffen und indigene Interessen im politischen Entscheidungsprozess durchzusetzen. Dass eine solche Unterstützung von großer Bedeutung für den politischen Erfolg der indigenen Organisationen sein kann, hat der Aushandlungsprozess der Verfassung im Jahr 1998 gezeigt. Bis heute ist jedoch keine langfristige, durch substantielle gemeinsame Ziele und Interessen verbundene Allianz zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen entstanden.

■ Demokratiefördernde Wirkung der indigenen Bewegung

Die Etablierung der indigenen Bewegung in den neunziger Jahren hat lebhafte Diskussionen über ihre Wirkung auf das demokratische System des Landes ausgelöst. Die ekuadorianische Demokratie wird als „defekte Demokratie“ klassifiziert, d.h. sie erfüllt bestimmte Kriterien nicht, die eine freiheitliche Demokratie kennzeichnen. Dies sind unter anderem die vollständige Unterordnung des Militärs unter die zivile Regierung, die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates und die Sicherung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten für ethnische Minderheiten. Die Ausgrenzung der indigenen Bevölkerung aus den politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozessen des Landes ist somit einer von mehreren

Aspekten, die die Qualität der Demokratie und die Funktionsfähigkeit des politischen Systems einschränken. Da sich die indigenen Organisationen gegen diese Ausgrenzung zur Wehr setzen und die herrschenden Eliten zu einer stärkeren Berücksichtigung ihrer Interessen zwingen, kann von einer demokratiefördernden Wirkung der indigenen Bewegung gesprochen werden. Vor allem der Eintritt der Indígenas in die Arena der repräsentativen Demokratie, der mit der Gründung von *Pachakutik* erfolgte, ist als Beitrag zu einer weiteren Demokratisierung der Interessenrepräsentation zu verstehen. Folgen waren ein Anstieg des indigenen Wähleranteils, die Präsenz indigener Vertreter in den politischen Debatten und ein daraus resultierender Legitimitätszuwachs der demokratischen Institutionen. Eine Berücksichtigung indigener Positionen im politischen Entscheidungsprozess trägt zwei demokratischen Prinzipien Rechnung: Dem Recht aller Bürger, an der Willensbildung im Staat mitzuwirken und dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Bürger, unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion oder ähnlichen Merkmalen. Zwar konnte eine vollständige Gleichberechtigung der Indígenas bisher nicht erreicht werden, dafür aber die offizielle Anerkennung der indigenen Identität und eine graduelle Einbeziehung der Indígenas in den politischen Entscheidungsprozess. So fordert die CONAIE zu Recht auch heute noch eine weitere „Demokratisierung der Demokratie“ im Sinne einer stärkeren Beteiligung marginalisierter gesellschaftlicher Gruppen an politischen Entscheidungen und den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen.

Indigenes Demokratieverständnis in einer defekten Demokratie

Das Demokratieverständnis der Indígenas ist jedoch nicht unproblematisch, denn sie betrachten Demokratie nicht als repräsentatives, sondern als direktes Prinzip der Partizipation. Während in einem repräsentativen System Volksvertreter (Repräsentanten) gewählt werden, die ohne direkte Einflussmöglichkeiten des Volkes politische Entscheidungen treffen, übt im System der direkten Demokratie das Volk selbst die Macht aus, beispielsweise indem es Gesetze über die Durchführung von Volksentscheiden be-

■ **Das Demokratieverständnis der Indígenas ist nicht unproblematisch, denn sie betrachten Demokratie nicht als repräsentatives, sondern als direktes Prinzip der Partizipation.**

schließt. Das real existierende System Ekuadors ist jedoch – wie die meisten demokratischen Systeme – ein repräsentatives. Von der indigenen Bevölkerung wird es als undemokratisch abgelehnt, da die Macht in den Händen Weniger konzentriert ist und politische Entscheidungen nicht im Sinne des Volkes getroffen werden. Diese Kritik ist durchaus berechtigt, doch sind die Machtkonzentration und die damit verbundene Ausgrenzung bestimmter Interessengruppen nicht auf die Existenz eines repräsentativen Systems zurückzuführen, sondern auf die Defekte der ekuadorianischen Demokratie. Für die indigenen Organisationen ist jedoch das direkte Prinzip der Partizipation der Innbegriff von Demokratie. Sie plädieren für die Einführung von Volksentscheiden, Volksversammlungen und ähnlichen Maßnahmen, um so eine stärkere Repräsentation marginalisierter Interessengruppen zu erreichen. Beispielsweise beteiligte sich die CONAIE im Vorfeld der Verfassungsverhandlungen von 1998 maßgeblich an der Einberufung einer inoffiziellen Volksversammlung, die alle Identitätsgruppen des Landes repräsentierte und demonstrieren sollte, wie eine demokratische Bürgerschaft zu funktionieren habe. Bedenklich ist vor allem, dass das indigene Demokratieverständnis die Auffassung beinhaltet, wahre Demokratie äußere sich auf der Straße. Massenproteste, Straßenblockaden und die Besetzung von öffentlichen Räumen, wie dem Parlamentsgebäude oder dem Obersten Gerichtshof, werden mit Hilfe dieser Demokratievorstellung legitimiert. Hieraus ergibt sich das Paradox, dass eine Demokratisierung, im Sinne einer stärkeren Einbeziehung ausgeschlossener Interessengruppen, gerade durch ein Außer-Kraft-Setzen demokratischer Entscheidungsmechanismen und Entscheidungsprozesse erreicht werden soll, nämlich durch eine Umgehung der politischen Institutionen und die Erzwingung von außerkonstitutionellen Verhandlungen mit der Regierung.

Auch dem bisher größten Erfolg der indigenen Bewegung muss eine zwiespältige Wirkung auf das demokratische System attestiert werden. Die Aufnahme der Kollektivrechte für ethnische Minderheiten in die Verfassung von 1998 war einerseits von großer Bedeutung für die Anerkennung der Indigenas als gleichberechtigter Bürger, andererseits hat die Umsetzung bestimmter Bestandteile der Minderheitenrechte zu Spannungen mit Prinzipien der liberalen Demokratie geführt.

■ Die Aufnahme der Kollektivrechte für ethnische Minderheiten in die Verfassung von 1998 war einerseits von großer Bedeutung für die Anerkennung der Indigenas als gleichberechtigter Bürger, andererseits hat die Umsetzung bestimmter Bestandteile der Minderheitenrechte zu Spannungen mit Prinzipien der liberalen Demokratie geführt.

rechte zu Spannungen mit Prinzipien der liberalen Demokratie geführt. Ein Beispiel hierfür ist die Gewährleistung von lokaler Autonomie für indigene Gemeinschaften, die unter anderem eine Jurisdiktion beinhaltet, die im Einklang mit indigenen Normen und Gewohnheiten steht. Die Existenz des parallelen indigenen Rechtssystems leistet einen wichtigen Beitrag zur institutionellen Stärkung der indigenen Nationalitäten im Rahmen der bestehenden Staatlichkeit und sichert einen höheren Grad an inhaltlicher Legitimität der Rechtsprechung, da traditionelle indigenen Normen berücksichtigt werden. Jedoch sind durch die Gültigkeit des indigenen Gewohnheitsrechts Konflikte mit den Menschenrechten entstanden, die zentrale Bestandteile einer liberalen Demokratie und der ekuadorianischen Verfassung sind. So werden indigene Strafmaßnahmen oftmals ohne Rechtsanwalt, Richter oder staatliche Polizei vollzogen, ekuadorianische Medien haben mehrfach von öffentlichen Lynchhinführungen durch Verbrennungen oder Steinigungen berichtet. Ein derartiges Vorgehen steht ganz offensichtlich im Widerspruch zu der Verpflichtung einer demokratischen Regierung, die Gewährleistung der Menschenrechte zu garantieren.

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben also einerseits gezeigt, dass von der indigenen Bewegung ein Demokratie fördernder Effekt ausgeht. Nach jahrhundertelanger Ausgrenzung und Unterdrückung werden die Indígenas erstmals als Vertreter politischer Interessen wahrgenommen und die traditionellen gesellschaftlichen Machtverhältnisse werden mehr und mehr in Frage gestellt. Andererseits ist das indigene Demokratieverständnis nicht mit dem real existierenden demokratischen System vereinbar, da es dessen Funktionsweise in Frage stellt, demokratische Entscheidungsmechanismen und Entscheidungsprozesse außer Kraft setzt und einige zentrale demokratische Prinzipien und Normen negiert.

■ Destabilisierende Wirkung der indigenen Bewegung

Die indigene Bewegung trägt darüber hinaus zu einer Destabilisierung des politischen Systems und der gesellschaftlichen Ordnung bei. Diese Tatsache steht nicht im Widerspruch zur Feststellung einer demo-

■ Die Entwicklungen der letzten Jahre haben einerseits gezeigt, dass von der indigenen Bewegung ein Demokratie fördernder Effekt ausgeht. Nach jahrhundertelanger Ausgrenzung und Unterdrückung werden die Indígenas erstmals als Vertreter politischer Interessen wahrgenommen und die traditionellen gesellschaftlichen Machtverhältnisse werden mehr und mehr in Frage gestellt.

■ Die Forderungen nach einer Gleichberechtigung der Indígenas auf Basis ihrer Identität, dem Recht auf eine uneingeschränkte Partizipation auf allen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses und der Einführung eines sozial ausgeglichenen Entwicklungsmodells stellen gleichzeitig einen Kampf gegen die Vormachtstellung der traditionellen Elite dar, die seit Gründung der ecuadorianischen Republik die wirtschaftliche und politische Macht für sich beansprucht und eine Umgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung ablehnt.

kratiefördernden Wirkung, da Demokratisierung und Destabilisierung unter bestimmten Bedingungen miteinander verbunden sind. So kann der Kampf einer jahrhundertlang unterdrückten ethnischen Minderheit um die Anerkennung als gleichberechtigte Bürger nur mit einer Destabilisierung bestehender Macht- und Herrschaftsverhältnisse einhergehen. Die Forderungen nach einer Gleichberechtigung der Indígenas auf Basis ihrer Identität, dem Recht auf eine uneingeschränkte Partizipation auf allen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses und der Einführung eines sozial ausgeglichenen Entwicklungsmodells stellen gleichzeitig einen Kampf gegen die Vormachtstellung der traditionellen Elite dar, die seit Gründung der ecuadorianischen Republik die wirtschaftliche und politische Macht für sich beansprucht und eine Umgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung ablehnt. Eine Veränderung der bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse muss daher unweigerlich mit einer Destabilisierung der etablierten gesellschaftlichen Ordnung einhergehen.

Die indigenen Protest- und Blockadeaktivitäten stören die öffentliche Ordnung und tragen durch das Umgehen von Parlament und Parteien zu einer Verschärfung der Funktions- und Legitimitätskrise dieser beiden demokratischen Kerninstitutionen bei. Eine außerinstitutionelle Proteststrategie wird von den indigenen Organisationen aus mehreren Gründen bevorzugt. Erstens spielt das Demokratieverständnis der Indígenas eine Rolle, zweitens ist die Tatsache bedeutsam, dass die herrschenden Eliten den Indígenas nach wie vor einen uneingeschränkten Zugang zu den politischen Entscheidungszentren verweigern oder sie schlichtweg für ihre Zwecke missbrauchen, wie Ex-Präsident Gutiérrez im Wahlkampf 2002. Drittens ist die Erfahrung ausschlaggebend, dass sich die Durchsetzung indigener Anliegen im Parlament als extrem schwierig gestaltet, während sich die Fähigkeit der CONAIE, Massenproteste zu organisieren und durch die Besetzung von Straßen und Städten das ganze Land lahm zu legen, als ein wirksames Druckmittel gegenüber der Regierung bewährt hat. Durch Massenproteste konnten wiederholt Ad-hoc-Verhandlungen erzwungen und geplante Maßnahmen verhindert oder Zugeständnisse gewonnen werden. Die Partizipation der Indígenas

in den demokratischen Institutionen des Landes hat hingegen die Konflikte innerhalb der indigenen Bewegung verschärft. Besonders die Regierungseteiligung der *Pachakuti*-Repräsentanten unter Ex-Präsident Gutiérrez wirkte sich negativ auf den Zusammenhalt innerhalb der indigenen Bewegung aus. Diese Erfahrungen haben die Annahme der Indígenas, Protestaktivitäten seien das effektivste Mittel zur Beeinflussung der Politik, bestätigt.

Bedenklich ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass die CONAIE nicht nur Massenproteste zum legitimen Mittel der politischen Einflussnahme erklärt hat, sondern auch die Absetzung demokratisch gewählter Präsidenten durch Volksaufstände. Findet ein Staatsstreich statt, wird jedoch das Minimalkriterium der Demokratie, die auf freien und fairen Wahlen basierende Herrschaft, in Frage gestellt. Die Herrschaftsbestellung durch freie und faire Wahlen ist dasjenige Kriterium, das erfüllt sein muss, damit ein System als demokratisch bezeichnet werden kann, gleichgültig ob es sich um eine so genannte defekte oder um eine funktionierende liberale Demokratie handelt. Die aktive Beteiligung der CONAIE an der Planung und Durchführung des Putsches gegen Präsident Jamil Mahuad im Jahr 2000 ist daher äußerst kritisch zu bewerten. Zwar wurde die selbsternannte „Junta der nationalen Befreiung“, bestehend aus Indígenas und Mitgliedern des Militärs, schon nach wenigen Stunden durch Vizepräsident Gustavo Noboa abgelöst, doch hinderte dies führende CONAIE-Repräsentanten nicht daran, den Staatsstreich als Sieg des Volkes über die korrupte politische Klasse zu feiern und die Beteiligung der CONAIE zu loben.

■ **Bedenklich ist vor allem, dass die CONAIE nicht nur Massenproteste zum legitimen Mittel der politischen Einflussnahme erklärt hat, sondern auch die Absetzung demokratisch gewählter Präsidenten durch Volksaufstände.**

Demokratisches Bewusstsein im Volk

Die jüngste ecuadorianische Amtsenthebung des demokratisch gewählten Präsidenten Lucio Gutiérrez fand jedoch ohne die direkte Beteiligung der CONAIE statt. Sie wurde von zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen der Mittel- und sogar der Oberschicht getragen, denen sich in den letzten Tagen auch die unteren Klassen und linke Studentengruppen anschlossen. Die CONAIE war durch das vorausgegangene Bündnis mit Gutiérrez zu gespalten, um eine einheitliche Position zu formulieren und sich auf eine geschlossene Unterstützung der Proteste zu einigen.

■ **Umfrageergebnisse von Latinobarómetro zeigen, dass das Vertrauen in die Demokratie und die Zufriedenheit mit ihr nur schwach ausgeprägt sind. Der Grad der Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie betrug 2004 nur 14 Prozent. Im selben Jahr gaben 48 Prozent der Bevölkerung an, sie zögen die Demokratie einer anderen Regierungsform vor.**

An der Absetzung von Gutiérrez wird deutlich, dass die Amtsenthebung eines unliebsamen Präsidenten nicht nur von der indigenen Bevölkerung, sondern mittlerweile auch von einer Vielzahl weiterer gesellschaftlicher Gruppen als legitim betrachtet wird. Bemerkenswerter Weise waren es ausgerechnet der autoritäre Regierungsstil von Gutiérrez und die durch ihn veranlasste Demontage des Rechtsstaates, die die Bürger zu Massenprotesten animierten, aber auch die verbreitete Korruption und ein geplantes Freihandelsabkommen mit den USA. Dieses Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit und die Ablehnung des autoritären Regierungsstils machen deutlich, dass in der ecuadorianischen Bevölkerung ein gewisses Bewusstsein für die Relevanz demokratischer Prinzipien und Institutionen vorhanden ist. Umfrageergebnisse von Latinobarómetro zeigen allerdings, dass das Vertrauen in die Demokratie und die Zufriedenheit mit ihr nur schwach ausgeprägt sind. Der Grad der Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie betrug 2004 nur 14 Prozent. Im selben Jahr gaben 48 Prozent der Bevölkerung an, sie zögen die Demokratie einer anderen Regierungsform vor. Diese Skepsis gegenüber der demokratischen Regierungsform resultiert aus den negativen Erfahrungen der Ekuadorianer mit der Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen, vor allem der politischen Parteien und des Kongresses, die sich als unfähig erwiesen haben, die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu repräsentieren und sich effektiv für die Wohlfahrt des Landes einzusetzen.

Auch wenn es u.a. die Aushebelung des Rechtsstaates und der autoritäre Regierungsstil des Präsidenten waren, die zum Putsch gegen Gutiérrez führten, ist die zunehmende Bereitschaft der ecuadorianischen Bevölkerung, sich demokratisch legitimer Präsidenten durch einen Staatsstreich zu entledigen, ein Zeichen für die prekäre Lage der ecuadorianischen Demokratie. Die Absetzung gewählter Präsidenten darf nicht zum Volkssport werden. Eine ständige Abfolge von Staatsstreichen schwächt die Legitimität der demokratischen Institutionen und der demokratischen Verfahrensweisen. Langfristig gesehen haben die ständigen, teilweise gewaltsamen Massenproteste der indigenen Bewegung den gleichen Effekt: Sie führen bestenfalls zu Ad-

hoc-Verhandlungen der Regierung mit der CONAIE, stellen dadurch das Prinzip der Konsensfindung innerhalb der politischen Institutionen in Frage und unterminieren demokratische Institutionen wie Parlament und Parteien. Andererseits ist eine weitere Demokratisierung des Landes nur über eine vorübergehende Destabilisierung der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung zu erreichen. Nur auf diese Weise kann es gelingen, jahrhundertealte Herrschaftsstrukturen aufzubrechen und die Ausgrenzung und Diskriminierung der Indígenas zu beenden. Die indigenen Organisationen werden so lange mittels Massendemonstrationen und Aufständen für ihre Ziele kämpfen, bis ihnen ein gleichberechtigter Zugang zu allen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses gewährleistet wird und die herrschenden Eliten ihre Vormachtstellung aufgeben.

Defekte Demokratie: Korruption als zentrales Problem

Die Ausgrenzung der Indígenas aus den politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozessen Ekuadors wird von Faktoren bedingt und verstärkt, bei denen es sich ebenfalls um Funktionsstörungen des demokratischen Systems handelt. Wie bereits angedeutet, ist die primäre Ursache dieser Ausgrenzung die außergewöhnliche Machtstellung der traditionellen Eliten, die sich im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung Ekuadors seit der Gründung der unabhängigen Republik im Jahr 1830 extrakonstitutionelle Rechte gesichert haben. Treibende Kraft dieses Entwicklungsprozesses war der Export von Kakao, Bananen, Blumen und ähnlichen Produkten, der fast ausschließlich über die Küste abgewickelt wurde. Hier etablierte sich das wirtschaftliche Zentrum des Landes mit einer Elite aus Exporteuren, Importeuren und Finanziers, die ihre Macht durch die Errichtung von Business-Imperien festigten, die durch Familiennetzwerke miteinander verbunden wurden. Parallel hierzu entstand in Quito das politische Zentrum des Landes mit einer Elite, die stärker von der Produktion für den einheimischen Markt abhängig ist und hauptsächlich aus Großgrundbesitzern und Importeuren besteht. Traditionell werden die Eliten der Küste durch liberale und die Eliten des Hochlandes durch konservative politische Parteien vertreten. In

■ Die indigenen Organisationen werden so lange mittels Massendemonstrationen und Aufständen für ihre Ziele kämpfen, bis ihnen ein gleichberechtigter Zugang zu allen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses gewährleistet wird und die herrschenden Eliten ihre Vormachtstellung aufgeben.

■ **Durch den Organisationsprozess von indigenen und anderen Interessengruppen in den achtziger und neunziger Jahren hat sich die Konfliktlinie zwischen der Mittel- und Unterschicht auf der einen Seite und der Oberschicht bzw. den Eliten auf der anderen Seite verschärft.**

den zwanziger Jahren waren beide Parteien kaum mehr als Cliques der regionalen Eliten, die miteinander um die Vormachtstellung im Land konkurrierten. Im Laufe der Zeit hat diese Oligarchie erheblich an Macht eingebüßt, auch wenn sie nach wie vor eine Sonderposition im politischen System einnimmt und in der Lage ist, den politischen Entscheidungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Heute sehen die klassischen Eliten ihre verbliebenen Privilegien vor allem durch den Bedeutungsverlust der traditionellen politischen Parteien und einen Bedeutungsgewinn der zivilgesellschaftlichen Gruppen bedroht. Durch den Organisationsprozess von indigenen und anderen Interessengruppen in den achtziger und neunziger Jahren hat sich die Konfliktlinie zwischen der Mittel- und Unterschicht auf der einen Seite und der Oberschicht bzw. den Eliten auf der anderen Seite verschärft. Diese zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüsse kämpfen nun für eine Umgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung, die eine Ermächtigung der Basis, mehr soziale Gerechtigkeit, eine Anpassung der Lebensverhältnisse und eine Neuordnung der Besitzverhältnisse beinhalten soll. Die neoliberale Stabilisierungs- und Strukturanpassungspolitik der letzten Jahre hat die Auseinandersetzungen weiter angeheizt, da sie zu einer Vergrößerung des Arm-Reich-Gefälles führte, worunter die Indígenas, die größtenteils ohnehin schon am Existenzminimum leben, besonders zu leiden hatten. Nach wie vor sind die traditionellen Eliten nicht bereit, ihre Vormachtstellung aufzugeben, was weitere Proteste der indigenen Bevölkerung provoziert, die eine gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der staatlichen Willensbildung und eine Berücksichtigung ihrer Interessen einfordert. Die Vormachtstellung der Eliten und die Weigerung, ihre Privilegien aufzugeben, bedingen maßgeblich die durch Massenproteste und Aufstände hervorgerufene politische Instabilität.

Der Zusammenhang zwischen den außerinstitutionellen Aktivitäten der indigenen Organisationen und ihren mangelnden politischen Einflussmöglichkeiten weist auf zwei weitere Faktoren hin, die eine Durchsetzung indigener Interessen innerhalb der politischen Institutionen erschweren: Die Machtkonzentration in der Exekutive und die Verwicklung der

staatlichen Gewalten in Korruption. Zwar handelt es sich hierbei nicht um Ursachen der Ausgrenzung der Indigenas, aber um Faktoren, die eine Einflussnahme der indigenen Organisationen über ihre Repräsentanten im Parlament auf den politischen Entscheidungsprozess blockieren und den außerinstitutionellen Aktivitäten weiteren Vorschub leisten. Sowohl die Machtkonzentration in der Exekutive als auch die weitverbreitete politische Korruption sind Folgen eines ständigen Konfliktes zwischen Exekutive und Legislative. Der Präsident ist in der Regel gezwungen, mit einer Minderheitsregierung aus mehreren Parteien und einer breiten Opposition im Kongress zu regieren. Die Mehrheitsbeschaffung zur Verabschiedung von Gesetzen gestaltet sich daher als extrem problematisch. Erschwert wird der Vorgang durch die Beschaffenheit des ecuadorianischen Parteiensystems, das stark fragmentiert ist. Die Fragmentierung ist eine Folge der ständigen Streitigkeiten und Machtkämpfe innerhalb der Partieliten, die immer wieder zu Abspaltungen und Neugründungen führen. Eine derartige Aufsplitterung der politischen Parteien wird durch die Tatsache erleichtert, dass die Parteizugehörigkeit in Ekuador in erster Linie instrumentalen Charakters ist. Es existieren keine Programmparteien im klassischen Sinne, sondern vielmehr politische Zusammenschlüsse, die als persönliche Karrierekanäle für einzelne Politiker dienen, was sich in zahlreichen Aus- und Übertritten ihrer führenden Mitglieder äußert. Der instrumentale Charakter der Parteien fördert ihr opportunistisches Verhalten im Parlament. Meist bildet sich eine starke Allianz gegen den Präsidenten, die vor allem durch das Ziel verbunden ist, ihn zu schwächen und Gesetzesvorhaben zu blockieren.

Um die Legislative zu umgehen und einen kompletten Stillstand der Gesetzgebung zu verhindern, greifen die ecuadorianischen Präsidenten seit 1979 häufig auf das Dekretrecht zurück. Auf diese Weise hat die Exekutive dem Parlament zunehmend seine Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion entzogen und sich faktisch als oberster Gesetzgeber etabliert. Mit der daraus resultierenden Marginalisierung von Kongress und politischen Parteien sind zwei demokratische Kerninstitutionen in ihrer Funktionsweise eingeschränkt, die eine Verbindung zwischen politischen

■ Um die Legislative zu umgehen und einen kompletten Stillstand der Gesetzgebung zu verhindern, greifen die ecuadorianischen Präsidenten seit 1979 häufig auf das Dekretrecht zurück. Auf diese Weise hat die Exekutive dem Parlament zunehmend seine Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion entzogen und sich faktisch als oberster Gesetzgeber etabliert.

Repräsentanten und der Bevölkerung bzw. eine Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen gewährleisten sollen. Besonders die Wirtschaftspolitik wird dem Zugriff von Parteien und gesellschaftlichen Interessenvertretungen entzogen und alleine vom Präsidenten und einem Kreis „unabhängiger Experten“ bestimmt, d.h. von Beratern, die keiner Partei oder Interessengruppe verpflichtet sind. Dieses Vorgehen hat zweierlei Ursachen: Erstens drückt sich darin die unter den politischen Eliten verbreitete Auffassung aus, die Wirtschaftspolitik sei eine hoch technische Sphäre, eine Wissenschaft, zu der es den einfachen Kongressabgeordneten an Kompetenz und Erfahrung mangle. Zweitens beinhaltet das Vorgehen die strategische Überlegung, dass auf diese Weise wichtige Maßnahmen ohne lästige Debatten im Parlament und ohne Streitigkeiten mit gesellschaftlichen Interessengruppen oder Parteien verabschiedet werden können. Der Erlass von Dekreten erleichtert die Durchsetzung unpopulärer wirtschaftlicher Stabilisierungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen, die die Interessen und Bedürfnisse der Unter- und Mittelschicht, vor allem die der Indígenas, ignorieren. Durch die Entmachtung des Parlamentes minimiert der Präsident die Chance der indigenen Organisationen, den politischen Entscheidungsprozess über ihre Abgeordneten im Kongress zu beeinflussen. Der Anreiz, ihre Forderungen durch außerkonstitutionelle Aktivitäten zum Ausdruck zu bringen, ist somit für die Indígenas sehr hoch, da sich Massenproteste als wesentlich Erfolg versprechender erwiesen haben als ein politisches Engagement im Parlament.

■ Die Blockade zwischen Exekutive und Legislative ist mitverantwortlich für die allgegenwärtige politische Korruption innerhalb der staatlichen Gewalten. Regelmäßig beschafft sich der ekwadorianische Präsident Mehrheiten für die Verabschiedung von Gesetzen, indem er die Abgeordneten mit finanziellen Zuwendungen ködert.

Die Blockade zwischen Exekutive und Legislative ist außerdem mitverantwortlich für die allgegenwärtige politische Korruption innerhalb der staatlichen Gewalten. Regelmäßig beschafft sich der ekwadorianische Präsident Mehrheiten für die Verabschiedung von Gesetzen, indem er die Abgeordneten mit finanziellen Zuwendungen ködert. Damit wird das Prinzip der Repräsentation des Volkswillens jedoch erst recht zur Illusion: Es werden kaum inhaltliche Debatten geführt und kaum inhaltsbedingte Entscheidungen getroffen. Die Blockadehaltung der Parlamentarier hat sich zu einem Instrument entwickelt, das für den Erhalt von Patronageressourcen und finanziellen Zuwendungen genutzt wird.

Eine Vertretung indigener Interessen durch *Pachakutik*-Repräsentanten im Parlament stellt sich somit als extrem schwierig da. Die Korruption, die Entmachtung des Kongresses und die Vormachtstellung der traditionellen Eliten sind Faktoren, die die indigenen Organisationen in ihrer Auffassung bestärken, eine Durchsetzung ihrer Interessen sei in erster Linie auf der Straße möglich.

■ Ausblick

Der Zusammenschluss der Indígenas unter dem Dach einer nationalen Organisation und die Entstehung der indigenen Bewegung haben zu einer offiziellen Anerkennung der indigenen Nationalitäten, der Präsenz indigener Repräsentanten in den politischen Institutionen und einer stärkeren Berücksichtigung der indigenen Interessen geführt und sind ohne Frage historische Errungenschaften. Ihren gesteigerten politischen Einflussmöglichkeiten zum Trotz ist es den indigenen Repräsentanten bisher kaum gelungen, handfeste politische Ergebnisse zu erzielen. Seit der Verabschiedung der Verfassung von 1998 fehlt es an einem mehrheitsfähigen politischen Programm, das sowohl von den Hochland- als auch von den Tieflandindígenas getragen wird. Die Konflikte zwischen den verschiedenen indigenen Organisationen, besonders zwischen Hochland- und Tieflandorganisationen, stehen einer gemeinsamen Programmatik im Wege. Außerdem verhindern die Machtkämpfe zwischen Spitzkräften der ECUARUNARI und der CONFENAIIE die Herausbildung einer starken und durchsetzungsfähigen indigenen Führung, die für einen politischen Erfolg notwendig ist. Darüber hinaus mangelt es an qualifiziertem Personal für die Übernahme von politischen Mandaten und Ämtern. Die Regierungsbeteiligung von *Pachakutik* hat gezeigt, dass die indigenen Repräsentanten und Minister unzureichend auf ihre Aufgaben in Parlament und Regierung vorbereitet waren. Umfassende Bildungsmaßnahmen sind notwendig, um eine solche Vorbereitung zu gewährleisten und indigenen Spitzenkräften die Funktionsweise und Bedeutung des demokratischen Systems nahe zu bringen. Um handfeste politische Ergebnisse zu erzielen, bedarf es jedoch nicht nur einer Stärkung der indigenen Bewegung, sondern auch einer längerfristigen intensi-

■ Der Zusammenschluss der Indígenas unter dem Dach einer nationalen Organisation und die Entstehung der indigenen Bewegung haben zu einer offiziellen Anerkennung der indigenen Nationalitäten, der Präsenz indigener Repräsentanten in den politischen Institutionen und einer stärkeren Berücksichtigung der indigenen Interessen geführt und sind ohne Frage historische Errungenschaften.

veren Kooperation zwischen indigenen Organisationen und anderen gesellschaftlichen Gruppen, um auf diese Weise den traditionellen Eliten ein stärkeres politisches Gewicht entgegenzusetzen zu können. Die mangelnde Bereitschaft der herrschenden Klasse, die Indígenas als gleichberechtigte Bürger zu behandeln und ihnen einen uneingeschränkten Zugang zu allen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses zu gewährleisten, ist schließlich mitverantwortlich für die politische Instabilität, die durch wiederholte Massenproteste, Aufstände und Staatsstriche verursacht wird. Bis jetzt ist auf jede dieser Krisen eine Phase der prekären Stabilität gefolgt, Phasen der Destabilisierung und Phasen der prekären Stabilität wechseln sich in einer wellenförmigen Bewegung ab. Die Indígenas können durch ihre Proteste zwar immer wieder bilaterale Gespräche mit der Regierung herbeiführen und ihr auch Zugeständnisse abringen, doch hat ihr politisches Engagement lediglich zu einer Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen der indigenen Bevölkerung und den traditionellen Eliten geführt. Die Politik befriedigt weiterhin vor allem die Bedürfnisse und Interessen der Oberschicht und der internationalen Kreditgeber. Priorität hat die Begleichung der Auslandsschulden, die mit Sparmaßnahmen einhergeht, die die Situation derjenigen, die am Existenzminimum leben, weiter verschlechtern. Dadurch werden aber weitere Proteste der Indígenas und anderer marginalisierter gesellschaftlicher Gruppen provoziert, die gegen die unzumutbaren Sparmaßnahmen der Regierung aufbegehren. Nur durch die Umsetzung einer integrierenden gesellschaftlichen Ordnung, die sich durch eine Berücksichtigung der Bedürfnisse unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen, eine Ermächtigung der Basis und eine gerechtere Wirtschafts- und Sozialpolitik auszeichnet, kann der politischen Instabilität entgegengewirkt werden. Die politische, wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung der Indígenas muss durch eine uneingeschränkte, gleichberechtigte Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess und der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ersetzt werden. Insbesondere der extremen Armut, von der vor allem die indigene Bevölkerung betroffen ist, muss durch die Umsetzung einer sozial verträglichen Wirtschaftsordnung entgegengewirkt werden, die eine ange-

■ Die politische, wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung der Indígenas muss durch eine uneingeschränkte, gleichberechtigte Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess und der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ersetzt werden.

messene Verteilung der ökonomischen Gewinne beinhaltet.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings die Tatsache, dass die Ekuadorianische Regierung aufgrund der hohen Auslandsverschuldung über einen sehr geringen politischen Handlungsspielraum in der Wirtschaftspolitik verfügt und sich in einem starken Abhängigkeitsverhältnis von internationalen Kreditgebern befindet. Der IWF und die Interamerikanische Entwicklungsbank bestehen auf dem neoliberalen Entwicklungsmodell, das das soziale Gefälle weiter verschärft. Beispielsweise machte der Schuldendienst im Jahr 2001 etwa 45 Prozent des Haushaltes der Zentralregierung aus, die Sozialleistungen betragen hingegen nur 20 Prozent der Gesamtausgaben. Innerhalb der Ausgaben für den Sozialbereich wurden 46 Prozent für die Befriedigung sozialer Basisleistungen aufgewandt (Ernährung, Trinkwasser, Basisgesundheitsversorgung etc.), was 2,6 Prozent des BIP entspricht. Die ekuadorianischen Präsidenten sahen sich in den letzten Jahren in einen kaum lösbaren Konflikt verstrickt: Einerseits mussten sie den Vorgaben internationaler Kreditgeber nachkommen, andererseits auf die Forderungen protestierender Indigenas nach einer gerechteren Sozial- und Wirtschaftspolitik reagieren. Um ein Ende der Protestwellen zu erreichen, bedarf es daher auch eines Entgegenkommens der internationalen Institutionen, denn eine sozial verträgliche Wirtschaftsordnung kann nur umgesetzt werden, wenn die Rückzahlung der Auslandsschulden die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes nicht zu stark belastet. Vor allem ist aber die Einsicht der traditionellen Eliten in die Notwendigkeit einer vollständigen Einbeziehung der Indigenas in politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprozesse notwendig. Eine Fortsetzung der bisherigen Strategie der Machthaber, den indigenen Protesten entweder mit massiven Repressionen zu begegnen oder sie durch kleinere Zugeständnisse ruhig zu stellen, bedingt einen weiteren Kreislauf von Phasen der Destabilisierung und Phasen der prekären Stabilität. Die labile Stabilität der ekuadorianischen Demokratie wird besonders durch eine Politik gefährdet, die die Massenarmut breiter Bevölkerungsschichten ignoriert oder diese sogar verschärft. Sie provoziert radikale Massenproteste

■ **Um ein Ende der Protestwellen zu erreichen, bedarf es auch eines Entgegenkommens der internationalen Institutionen, denn eine sozial verträgliche Wirtschaftsordnung kann nur umgesetzt werden, wenn die Rückzahlung der Auslandsschulden die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes nicht zu stark belastet.**

und Aufstände der vernachlässigten Bevölkerungsgruppen, die in drei Fällen mit der Absetzung des amtierenden Präsidenten geendet haben. Die wiederholte Durchführung von Staatsstreichern stellt jedoch nicht nur das Minimal Kriterium der Demokratie in Frage, sondern birgt auch die Gefahr einer Machtübernahme durch das Militär und die Rückkehr zu einem autoritären Regime.

■ Literatur:

- Andolina, Robert, 2003: „The Sovereign and It's Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ekuador“, in: *Journal of Latin America Studies* 35, S. 721–750
- Cervone, Emma, 1997: „El retorno de Atahualpa. Ethnicidad y movimiento indígena en Ecuador“, in: URL: <http://136.142.158.105/LASA97/cervone.pdf> (04.04.2006)
- Dávalos Pablo A., 2001: „Movimiento indígena Ecuatoriano: La Constitución de un actor político“, in: URL: <http://icci.nativeweb.org/papers/davalos1.pdf> (14.04.2006)
- Dávalos, Pablo/ Díaz, Polanco, Héctor/ Macas Luis, 2005: *Pueblos indígenas, Estado y Democracia*, Clacso Libros
- Larrea, Carlos/North, Lisa, 1997: „Ecuador: Adjustment Policy Impacts on Truncated Development and Democratisation“ in: *Third World Quarterly*, 18, 5, S. 913–934
- Lucero, Jose A., 2003: „Locating the „Indian Problem“. Community, Nationality, and Contradiction in Ekuadorian Indigenous Politics“, in: *Latin American Perspectives*, 30, S. 23–48
- Rodriguez, Concepción, 2000: „Identidad cultural, procesos ethnico-nacionales y movimientos sociales en América Latina“ in: *Cuadernos de Nuestra América* (La Habana), 13, 25, S. 52–75
- Selverston-Scher, Melina, 2001: *Ethnopolitics in Ekuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*, Miami: North-South Center Press
- Wolff, Jonas, 2004: „Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ekuador und die Rolle der indigenen Bewegung“, HSFK-Report 6/2004
- Yashar, Deborah J., 1998: „Contesting Citizenship. Indigenous Movements and Democracy in Latin America“ in: *Comparative Politics*, 31, 1, S. 23–42
- Yashar, Deborah J., 1999: „Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America“, in: *World Politics*, 52, S. 76–104

■ **Quellen:**

CONAIE: Homepage. URL: <http://www.conaie.org> (14.04.2006).

Paro de la Conaie se tomó vías de la Sierra. In: *El Universo*, Miércoles 15 de marzo del 2006.

Gutiérrez va perdiendo aliados. In: *Revista Punto Final 548 del 2003*, URL: <http://www.puntofinal.cl/548/Ekuador.htm>; (08.04.2006).

Movimiento Pachakutik de Ecuador. Nuevos liderazgos en América Latina. In: *Revista Punto Final 538 Febrero del 2003*, URL: <http://www.llacta.org/notic/030228h.htm> (08.04.2006).