

Staatliche Indígena-Politik in Costa Rica

Den Zeitraum von 2005 - 2014 haben die Vereinten Nationen zum 'Zweiten Jahrzehnt indigener Völker' erklärt. Die Rolle eines modernen Staates ist es, die Benachteiligten zu schützen, zwischen Interessengruppen zu vermitteln, Ressourcen umzuverteilen und Wohlfahrt für alle zu garantieren. Dennoch befinden sich in vielen Staaten Lateinamerikas gerade indigene Völker in einer marginalisierten Lebenssituation. Manche Indigenen fordern mehr, andere weniger Staat. Wie aber sieht es mit der staatlichen Indigenen-Politik in Costa Rica aus?

2 % der Bevölkerung gehört indigenen Völkern an. In der Öffentlichkeit hört man so gut wie nie etwas über diese Minderheit. Die Beziehungen zwischen Staat und indigenen Völkern in Costa Rica ist historisch angespannt und konfrontativ. Erst seit den 1990er Jahren lassen sich Veränderungen bemerken: Zum einen formierte sich eine indigene Bürgerbewegung, die sich in ihren Forderungen weitgehend einig ist, zum anderen unternahm der Staat erste Schritte eines plurikulturellen Wandels. So nannte er bspw. den 'Feiertag der spanischen Wurzeln' in 'Tag der Kulturen' um, erkannte die indigenen Sprachen verfassungsrechtlich an und verpflichtete sich, auch die im Grenzgebiet mit Panama umherziehenden Ngöbes mit Personalausweisen auszustatten und somit als costaricanische BürgerInnen anzuerkennen.

Auch wenn im Land der Mythos der "weissen Schweiz Zentralamerikas mit einer unbedeutenden indigenen Minderheit" gepflegt wird, finden sich in der

costaricanischen Mehrheitskultur indigene Spuren, die in der lokalen Sprache und Küche deutlich werden. In den nationalen Medien werden Indigene selten erwähnt und wenn, dann oft in Verbindung mit negativen Nachrichten und Armutsthemen.

Das Regionalprogramm der KAS 'Politische Partizipation Indigener Völker in Lateinamerika' PPI mit Sitz in Quito hat eine Studie zur staatlichen Indígena-Politik in Mexiko, Guatemala, Ekuador, Peru und Bolivien erstellen lassen (Autorin Dr. Angela Meentzen; Download unter http://www.kas.de/wf/doc/kas_11359-544-1-30.pdf)

Um die Indigenen-Politik eines Staates zu analysieren, werden in dieser Studie die folgenden Leitfragen beantwortet, welche hier für den Fall Costa Rica übernommen werden: Welchen Status hat die staatliche Indigenen-Politik im öffentlichen und staatlichen Diskurs? Wird dieser Diskurs in konkrete Politiken umgesetzt? Gibt es eine staatliche Strategie für Indigenen-Politiken? Haben bestimmte Politiksektoren (z.B. Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe) explizite Abteilungen, Kommissionen, Programme und Projekte für Indigene? Gibt es staatliche Stellen die auf Indigenen-Politik spezialisiert ist? Bestehen institutionalisierte Dialogforen zwischen Regierung und indigenen Organisationen? Wie steht es um die politische Partizipation Indigener? Wie viele Politiker, Abgeordnete und Bürgermeister sind indigen?

Voraussetzungen, um eine gute Indigenen-Politik zu realisieren, sind politischer Wille, finanzielle Mittel, Information und Sensibilisierung der Medien und mittels

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**AUSLANDSBÜRO
COSTA RICA**

JANA RAUCH
PROJEKTKOORDINATORIN

September 2008

www.kascostarica.org

dieser der Bevölkerung, ein Paradigmenwechsel hin zur Wertschätzung der kulturellen Diversität, sowie die Kooperationsbereitschaft der indigenen Organisationen und Einzelpersonen.

Die indigenen Territorien in Costa Rica sind gleichzusetzen mit den ärmsten und mit den am dichtesten bewaldeten Regionen. Ironischerweise lebt die Mehrzahl der Indigenen in Armut und gleichzeitig in den an Biodiversität reichsten Gebieten, für welche sich bspw. Pharmaunternehmen interessieren. Costa Rica gilt weltweit als Pionier in Schutzgebietspolitik und nachhaltiger Ressourcennutzung. Eine Möglichkeit wäre also die noch stärkere Einbeziehung der indigenen Territorien in Umweltpolitiken und Naturschutzprojekte.

Der costaricanische Haushalt wächst von Jahr zu Jahr. Ein hoher Anteil wird traditionell in die Gesundheits- und Bildungssysteme investiert. Die staatlichen Sozialausgaben entsprachen 2006 knapp 18% des BIP und knapp 80% der Regierungsausgaben. Die costaricanische Sozialpolitik genießt im regionalen Vergleich zu Recht einen sehr guten Ruf und sollte es sich nicht leisten, einen Teil der Bevölkerung davon auszuschließen.

Generell schließen sich ein gewisses Maß an Integration und an autonomer Entwicklung nicht aus, denn auch indigene Völker passen sich als dynamische Kulturen an Veränderungen an. Sie sollten dies aber nach ihren Vorstellungen und in ihrer Geschwindigkeit tun dürfen. Je nach Bereich empfiehlt sich mal mehr, mal weniger indigene Autonomie: Was die Verwaltung und Kontrolle der indigenen Territorien, eine angepasste zwei-sprachige Bildung, den institutionellen Rahmen der staatlichen Indigenen-Politik, die Definition des Gewohnheitsrechts und der Gerichtbarkeit Indigener angeht, empfehlen Experten eine größere Autonomie und Entscheidungsmacht der indigenen Völker, da diese Aspekte die wichtigsten Bereiche der Kultur betreffen. Ganz in staatlicher Hand sollte bspw. das Gesundheitswesen, die Wasserversorgung und -entsorgung sowie die öffentliche Infrastruktur sein, da es sich

hierbei um Aufgaben des Staates handelt, die allen CostaricanerInnen zu Gute kommen. Eine bessere Koordinierung und Abstimmung der Positionen von Regierung und indigenen Organisationen ist sinnvoll bei Projekten in den Bereichen Umweltschutz, (landwirtschaftliche) Produktion, Wohnungsbau und ähnlichem. Hierbei könnte die Einrichtung institutionalisierter Dialogforen zwischen Regierung und indigenen Organisationen hilfreich sein.

Indigene PolitikerInnen sind selten. Lediglich im Süden des Landes (in Talamanca und Buenos Aires) gibt es eine Handvoll indigener Gemeinderäte. Um die politische Partizipation indigener CostaricanerInnen zu garantieren, ließen sich per Verfassungsreform Quoten für Wahlen auf lokaler Ebene in Regionen mit mehrheitlich indigener Bevölkerung einrichten. Das Gleiche wäre denkbar für die Mitglieder der politischen Parteien, oder die Abgeordneten des Parlaments. Aktuell ist Boruca der einzige Distrikt, der einen indigenen Kandidaten pro Kommunalwahl vorschreibt.

Nicht nur für eine gelungene staatliche Indigenen-Politik, sondern auch für die Partizipation Indigener in der Politik, ist ein Beitrag indigener Organisationen und Gemeinden notwendig. Auch wenn meist von „den“ Indigenen die Rede ist, so handelt es sich keinesfalls um eine homogene Gruppe. Zudem folgen manche AktivistInnen ihren ganz persönlichen Interessen.

Die hier angeführten Überlegungen treffen in gewissem Maße auch für die an der costaricanischen Karibikküste die Bevölkerungsmehrheit stellenden *Afrocaribeños* zu.

Indigene Völker und Territorien

Gut 90.000 CostaricanerInnen sind indigen (ca. 2 % der Bevölkerung) und gehören den elf Völkern Bribri, Cabécar, Huetar, Maleku, Ngöbe (Guaymi), Brunka (Boruca), Térraba, Chorotega, Teribe, Miskito und Sumo an.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO

COSTA RICA

JANA RAUCH

PROJEKTKOORDINATORIN

September 2008

www.kascostarica.org

Ihre Besiedlung konzentriert sich im Süden des Landes an beiden Flanken der *Cordillera de Talamanca*. Im Norden leben wenige Gruppen in disperser Weise. Die an der nördlichen Pazifikküste gelegene Region *Guanacaste* erfuhr kulturellen Einfluss aus Mesoamerika, denn hier lässt sich bis heute in der Keramik und dem *Milpa*-Anbausystem das Erbe der Maya und México erkennen. Das übrige Gebiet stand unter südamerikanischer Beeinflussung was sich an sprachlicher Verwandtschaft mit dem *Chibcha* und dem Anbau von Knollenfrüchten festmachen lässt. An ihrer Sprache und damit auch stärker an ihren Gebräuchen halten vor allem die beiden größten Völker Bribri und Cabécar, sowie die Ngöbe und Maleku fest. Ihren Lebensunterhalt bestreiten sie vor allem durch die Subsistenzlandwirtschaft im Schwendbau, ergänzt durch Jagd- und Sammeltätigkeit. Aber auch der Verkauf von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Waldprodukten, sowie das Kunsthandwerk sind von Bedeutung. Gerade Männer verdingen sich häufig als Lohnarbeiter in der Agroindustrie, manche Frauen als Haushaltshilfen. Einige Indigene leben in den größeren Städten, wo sie studieren oder in verschiedenen Bereichen arbeiten.

Im Land existieren 24 indigene Territorien, deren Mehrzahl in den 1960er und 1970er Jahren eingerichtet wurde und sich in den unzugänglichsten, marginalisiertesten Gegenden des Landes befindet. Die Gesundheit und Ausbildung betreffende Infrastruktur in den Territorien ist mangelhaft. Obwohl die indigenen Territorien legalen Status aufweisen, verletzt die costaricanische Regierung in vielen Fällen ihre eigenen Gesetze: Die territoriale Integrität wird durch die Invasion nicht-indigener Agrarkolonisten und staatliche Großprojekte wie Staudämme oder die Vergabe von Konzessionen an Agrarkonzerne verletzt. So wurden bspw. die Plantagen des größten costaricanischen Ananasexporteurs PINDECO (aufgekauft von *Fresh del Monte Produce*) bei Buenos Aires ungefragt in indigenen Gebieten angelegt. Obwohl sich die Regierung seit 1973 gesetzlich dazu verpflichtet hat, Nicht-Indigene aus indigenen Territorien

auszusiedeln, ist dies in der Praxis nicht umgesetzt worden. Laut indigenen Verbänden sorgen politisch einflussreiche Sektoren wie z.B. Rinderzüchter oder Agrarunternehmer dafür, dass das Landproblem in den Gebieten nicht gelöst wird.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die costaricanische Gesetzeslage zum Schutz der indigenen Rechte ist vorbildlich: Wichtigste Rechtsgrundlage ist das unter der Regierung von Rafael Angel Calderón 1992 unterzeichnete Abkommen 169 der *International Labour Organisation* ILO, welches im Land verfassungsmäßige Geltung hat und den Staat zur Anerkennung der selbstbestimmten Entwicklung der indigenen Völker und ihrer Kulturen verpflichtet. Verstöße gegen das Abkommen 169 gelten folglich als Verfassungsbruch und werden vor dem Verfassungsgericht verhandelt. Während das nationale "Indigenen Gesetz" von 1977 vor allem auf Integration und Assimilierung abzielt, soll das seit einem guten Jahrzehnt zur Diskussion stehende 'Gesetz über die autonome Entwicklung der indigenen Völker' erwähntes ILO-Abkommen instrumentalisieren und die 'Nationale Kommission für indigene Angelegenheiten' CONAI (s.u.) umstrukturieren oder durch eine besser geeignete Einheit ersetzen. Bemerkenswert ist, dass dieser Gesetzesentwurf auf lokaler Ebene mittels Workshops mit der Mehrheit der Bevölkerung der Territorien debattiert und angepasst wurde. Häufig werden solche Konsultationen nämlich nur mit einigen wenigen Personen durchgeführt, welche nicht immer das Gemeinwohl der Gemeinden zum Ziel haben.

Anfang September 2007 verabschiedeten die Vereinten Nationen nach 24 Jahren Aushandlung die 'Deklaration für die Rechte indigener Völker', welche das Verhältnis zwischen Staaten und indigenen Völkern neu regelt. Wichtigster Inhalt ist das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben und Entwicklung, sowie das Vetorecht bei jeglichen (staatlichen) Aktivitäten die indigene Völker und Territorien betreffen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO

COSTA RICA

JANA RAUCH

PROJEKTKOORDINATORIN

September 2008

www.kascostarica.org

Der 'Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte' hat dieses Jahr bereits zwei Fälle auf Grundlage der neuen Deklaration gelöst. Costa Rica gehört zu den Unterzeichnern. Zur erfolgreichen Implementierung der Deklaration müssen die indigenen Völker, die gesamte Regierung und die Zivilgesellschaft über den Inhalt informiert, sowie die Verfassung reformiert werden. Die costaricanische Administration hat bis dato jedoch keine weiteren Schritte unternommen. Problematisch könnten sich bspw. die Verfügungsrechte an mineralischen Ressourcen gestalten. Laut nationaler Gesetzgebung sind diese im gesamten Land Eigentum des Staates, wohingegen die neue Deklaration die Ressourcen in indigenen Territorien zum Eigentum der Bewohner dieser erklären würde.

Indigene Organisationen, NGOs und staatliche Stellen für Indigene

Es besteht eine Vielzahl lokaler, indigener Nichtregierungsorganisationen (NGOs), welche in der *Mesa Nacional Indígena* ihren organisatorischen Dachverband finden. Dieser dient als inoffizieller Mittler zwischen indigenen Organisationen und der mestizischen Mehrheitsbevölkerung.

Gleichzeitig existieren nicht-indigene NGOs sowie Institute der Universitäten, die sowohl über Indigene forschen, als auch konkrete Projekte mit indigenen Organisationen durchführen.

Für die Verwaltung der Territorien schreibt die Regierung die Gründung so genannter *Asociaciones de Desarrollo* (ADI) vor. In einigen Territorien vertreten diese Lokalregierungen tatsächlich die Interessen der lokalen Bevölkerung, in anderen wiederum werden überwiegend Einzelinteressen verfolgt oder die ADIs stehen der umstrittenen ‚Staatlichen Kommission für indigene Angelegenheiten‘ CONAI nahe. Letztgenannte ist seit 1973 offiziell das vermittelnde Organ zwischen der Regierung und der indigenen Bevölkerung. Sie verfolgt die Akkulturation der indigenen Völker an die mestizische Mehrheitsbevölkerung. Die Kommission

beschäftigt im Allgemeinen zwischen 30 und 40 ausschließlich indigenen MitarbeiterInnen. Im Haushalt 2008 stehen der CONAI umgerechnet 300.000 Euro zur Verfügung. Davon werden die Gehälter der MitarbeiterInnen und Projekte in den Territorien bezahlt. Das Verhältnis zwischen unabhängigen indigenen NGOs und CONAI gestaltet sich sehr schwierig. Die erstgenannten werfen der Kommission vor, sie sei paternalistisch-assistenzialistisch, unfähig, ineffizient und korrupt. Somit sei es nicht zu rechtfertigen, dass die staatlichen Förderungsgelder an die CONAI, anstatt an die ADIs oder lokale unabhängige Organisationen geleitet werden.

Sowohl Bildungs- und Gesundheitsministerium, als auch die Judikative verfügen über Kommissionen für "indigene Angelegenheiten". Generell stellt sich jedoch die Frage, mit welchen personellen und finanziellen Ressourcen diese Einheiten ausgestattet sind, über welche Entscheidungsmacht sie verfügen und welche inhaltlichen, institutionellen und personellen Ziele sie verfolgen. Der Informationsaustausch und die Koordinierung zwischen den zuständigen Stellen für Indigene sind stark verbesserungswürdig.

Staatliche Initiativen

Im aktuellen Nationalen Entwicklungsplan (2006 – 2010) ist das Vorhaben erwähnt, den Zugang der indigenen Bevölkerung zu den staatlichen Institutionen und generellen Programmen zu verbessern und zu erhöhen. Das 'Vize-Ministerium für soziale Entwicklung und Armutsbekämpfung' (dem 'Ministerium Wohnungsbau und Siedlungen' MIVAH zugehörig) hat Aktionspläne für die Regionen Huetar Atlántica (hier acht indigene Territorien) und Brunca (hier zwölf indigene Territorien) in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Produktion, Infrastruktur und Wohnungsbau aufgestellt und befindet sich in der Durchführung der folgenden Programme und Projekte:

- Programm 'Indigener Wohnungsbau' (kulturell angepasstes Wohnen)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO

COSTA RICA

JANA RAUCH

PROJEKTKOORDINATORIN

September 2008

www.kascostarica.org



Konrad
Adenauer
Stiftung

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.

KAS Costa Rica

www.kascostarica.org

- Projekt 'Zentren für soziale und kommunale Dienstleistungen' (Einrichtung eines Zentrums pro Territorium und eines Büros pro Gemeinde, um die Koordination zwischen den zuständigen Stellen staatlicher Dienstleistungen zu verbessern)

- 'Institutionelle Stärkung der CONAI' (im Auftrag von und finanziert durch das Entwicklungsministerium MIDEPLAN, Anfang September 2008 Vertrag unterschrieben, technische Begleitung durch MIVAH)
- Programm 'Nachhaltige Produktionsverbesserung' (Nahrungsdiversifizierung und Einkommenssicherung)
- Bi-nationales Programm von Costa Rica und Panama *Acercando Fronteras* (Zugangsverbesserung zu Gesundheit und Bildung für Brunka und Ngöbe, die als Transmigranten in der Grenzregion der beiden Länder leben)
- Das der gesamten Bevölkerung zugängliche Programm *Avancemos* unterstützt sieben Gymnasien in Talamanca und insgesamt 200 indigene Jugendliche (an den Sekundarschulbesuch von Jugendlichen gebundene Geldtransfers an arme Haushalte)

Vertreter der *Mesa Nacional Indígena* bemängeln, die staatliche Indigenen-Politik sei bis dato eher an den Bedürfnissen der aktuellen Regierung anstatt denen der Indigenen ausgerichtet gewesen und es mangle an politischem Willen, Ressourcen hierfür bereitzustellen.

Generell laufen im staatlichen Diskurs Indigene unter "Armut". Das hat zum einen seine Berechtigung, da auffallend viele Indigene zu den Ärmsten der Armen gehören, gemessen an ihrem Einkommen, *Human Development Indexes*, eingeschränkter Verfügungsrechte an natürlichen Ressourcen und mangelndem Zugang zu staatlichen Leistungen und zu politischer Partizipation. Gleichzeitig wird argumentiert, es handele sich anzahlmäßig um so wenige Personen, dass es praktischer und günstiger sei, sie in Armutsprogramme aufzunehmen, anstatt eigene Politiken für sie zu entwerfen. Diese Armutsprogramme setzen jedoch selten an den strukturellen Ursachen der Armut an, verwenden das gleiche Design für alle armen (nicht-indigenen und indigenen) CostaricanerInnen und sind somit langfristig nicht erfolgreich. Eine wirksame und langfristige Armutsreduzierung bei armen Indígenas ist nur möglich durch deren politische und zivilgesellschaftliche Partizipation, welche bis dato kaum existiert. In den Gegenden, in denen die Mehrheit der Bevölkerung indigen ist und sollte sie zumindest dort auch politisch repräsentiert sein.

Das 'Staatliche Institut für Frauen' INAMU führt Fortbildungen in wirtschaftlichen Rechten und Handwerksförderung mit Ngöbe-Frauen durch. Laut einem Dekret von 2006 ist das staatliche 'Sozialhilfeeinstitute' IMAS ermächtigt Spezialgeldtransfers an Indigene zu vergeben.

Wie oben ausgeführt gibt es Einzelkommissionen und Studien zum Thema, welche allerdings nicht untereinander koordiniert und in eine stringente Politik umgewandelt werden.