

STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN LATEINAMERIKA IM VERGLEICH  
MEXIKO, GUATEMALA, EKUADOR, PERU UND BOLIVIEN

**ANGELA MEENTZEN**

# Staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika im Vergleich

Mexiko, Guatemala, Ekuador, Peru und Bolivien



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

# STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN LATEINAMERIKA IM VERGLEICH MEXIKO, GUATEMALA, EKUADOR, PERU UND BOLIVIEN

© DR. ANGELA MEENTZEN  
E-mail: [angelam@snaflu.de](mailto:angelam@snaflu.de)

© KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.  
REGIONALES SEKTORPROGRAMM POLITISCHE PARTIZIPATION INDIGENA IN LATEINAMERIKA

PERU  
Calle Arica 794 Lima 18  
Telf: 0051-1-4469470 / 4458087  
E-mail: [konrad@kas.org.pe](mailto:konrad@kas.org.pe)  
Web: [www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)

EKUADOR (ab 01.09.2007)  
Av. Rep. de El Salvador 361 y Moscú  
Edf. Aseguradora del Sur Piso 7 - Quito  
Telf: 00593-2-2269763  
Email: [kasecu@kas.org.ec](mailto:kasecu@kas.org.ec)  
Web: [www.kas.de/ecuador](http://www.kas.de/ecuador)

DEUTSCHLAND  
Klingelhöferstraße 23  
D-10785 Berlin  
Telf: 0049-30-26996-0  
Web: [www.kas.de](http://www.kas.de)

ISBN: 978-9972-2639-5-8

Registriert bei der peruanischen Nationalbibliothek unter der Nr. 2007-06616  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-06616

Gedruckt in Peru  
1. Auflage, Juli 2007  
150 Exemplare

Gestaltung:  
RUPERTO PÉREZ ALBELA STUART

Druck:  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
Pasaje María Auxiliadora 155 - Lima 5 - Peru  
Telf: 0051-1-424-8104 / 332-3229  
E-mail: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)

*Diese Studie gibt nicht unbedingt die Meinung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. wieder.  
Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Herausgebers ist es nicht  
gestattet, das Buch oder Teile daraus zu vervielfältigen oder auf Datenträger aufzuzeichnen.*

# *Inhaltsverzeichnis*

VORWORT	
<i>Dr. Berthold Weig und Markus Rosenberger</i>	9
EINLEITUNG	13
<b>1. DER STAAT IN LATEINAMERIKA UND DIE INDIGENEN VÖLKERRECHTE</b>	
1.1. Die bisherige Rolle des Staates in Lateinamerika	23
1.2. Die neue Rolle des Staates in Lateinamerika	26
1.3. Gültige internationale Abkommen über indigene Völkerrechte	31
1.4. Die internationale Debatte über indigene Völkerrechte	34
1.5. Internationale Abkommen über indigene Rechte und ihr Einfluss auf staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika	38
1.6. Indigene Bewegungen und der Staat in Lateinamerika	40
<b>2. STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN MEXIKO</b>	
2.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung	43
2.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Mexiko	46
2.3. Staatliche Indigena-Politik in Mexiko seit 2000	53
2.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	65

<b>3. STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN GUATEMALA</b>	
3.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung	71
3.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Guatemala	75
3.3. Staatliche Indigena-Politik in Guatemala seit 2000	82
3.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	89
<b>4. STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN EKUADOR</b>	
4.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung	97
4.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Ekuador	100
4.3. Staatliche Indigena-Politik in Ekuador seit 2000	109
4.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	116
<b>5. STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN PERU</b>	
5.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung	121
5.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Peru	125
5.3. Staatliche Indigena-Politik in Peru seit 2000	139
5.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	147
<b>6. STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN BOLIVIEN</b>	
6.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung	155
6.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Bolivien	158
6.3. Staatliche Indigena-Politik in Bolivien seit 2000	172
6.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	179
<b>7. ERGEBNISSE DES VERGLEICHS UND SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	
7.1. Für eine integrale kohärente staatliche Indigena-Politik	183
7.2. Gemeinsamkeiten zwischen den fünf Ländern der vorliegenden Untersuchung	186
7.3. Unterschiede zwischen den fünf Ländern der vorliegenden Untersuchung	190
7.4. Allgemeine Schlussfolgerungen	195
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	199
<b>LISTE DER ABKÜRZUNGEN</b>	215

## *Vorwort*

Die indigenen Völker Lateinamerikas wollen an den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen in ihren Ländern heute sehr viel stärker teilhaben als dies in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Mittlerweile werden diese Forderungen der indigenen Bevölkerungsmehrheiten wie auch der Bevölkerungsminderheiten mit deutlich gestärktem Selbstbewusstsein vorgetragen. Dies stellt nicht nur die Indigenen vor Herausforderungen, sondern mindestens ebenso die Politikbetriebe in demokratischen Ländern, die in der Regel nicht darauf vorbereitet waren.

Die Forderungen nach spezifischen Rechten und Fördermaßnahmen für indigene Völker werden inzwischen längst nicht mehr als irrelevante Interessenpolitik kleinerer oder größerer indigener Völker abgetan, die früher als ausgegrenzte „ethnische Minderheiten“ weitgehend ignoriert wurden. Sowohl die Ausbeutung der Naturressourcen tropischer Regenwälder als auch die weltweite Bedrohung kultureller Vielfalt durch zunehmende Industrialisierung und Homogenisierung werden inzwischen allgemein als dringende globale Probleme erkannt, die weit über spezifische Interessen einzelner Völker hinaus reichen. Die Tatsache, dass viele Völker verzweifelt ums nackte Überleben und um die Anerkennung ökologischer, kultureller, politischer, wirtschaftlicher und allgemeiner Menschen- und Bürgerrechte kämpfen, hat die Dringlichkeit eines neuen Umgangs mit kultureller Vielfalt, Armut, Ausgrenzung und Umweltzerstörung noch zusätzlich sichtbar gemacht. Die Kämpfe indigener Völker, die in Lateinamerika außerdem zu den Ärmsten der Armen gehören, haben weltweit eine zunehmende symbolische und strategische Bedeutung gewonnen. In einigen Ländern (wie in Mexiko oder Ecuador) stehen indigene Bewegungen sogar an der Spitze der Protestbewegungen.

Tatsächlich haben auch die Nationalstaaten in Lateinamerika nicht mehr die gleichen Assimilationsbestrebungen in Bezug auf die ländliche indigene Bevölkerung wie noch bis zum „verlorenen Jahrzehnt“ der 80er Jahre und sind inzwischen sogar dazu bereit, neue politische Maßnahmen zugunsten „indigener Minderheiten“ oder „indigener Angelegenheiten“ zu ergreifen. Die neue staatliche Politik für indigene Völker erkennt das Recht auf kulturelle Vielfalt an. In verschiedenen Ländern Lateinamerikas steht der Vielvölkerstaat sogar inzwischen in der Verfassung. Diese neue Tendenz geht einher mit einem Trend hin zu einem stark reduzierten Staat, dem Versuch der Übertragung staatlicher Verantwortung auf die indigenen Organisationen selbst und der Eindämmung weiterer Migrationprozesse in die Städte.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) trägt dieser Entwicklung durch ein neues regionales Programm Rechnung und hat 2006 im Rahmen ihrer entwicklungspolitischen Tätigkeit in Lateinamerika das regionale Sektorprogramm „Politische Partizipation der Indigena in Lateinamerika“, kurz PPI, aufgelegt. Es schließt die Länder Bolivien, Ekuador, Guatemala, Mexiko und Peru ein. In allen Ländern ist es von großer Bedeutung, die indigenen politischen Gruppierungen in eine konstruktive Demokratisierung einzubinden.

Bereits in den 80er und 90er Jahren wurden in Ekuador, Peru und vor allem Bolivien Programme im Rahmen der damaligen Sozialstrukturhilfeprogramme durchgeführt. Beispielsweise wurden die Förderung einkommensschaffender Maßnahmen für Frauen indigener Dorfgemeinschaften auf dem Campo in Bolivien (Kleinkunsthandwerk, Landwirtschaft, Sozialarbeit) oder ein Projekt mit bolivianischen Militärs im Altiplano zwischen La Paz und dem Titicaca-See zur Bereitstellung von Infrastruktur begleitet.

Dies zeigt, dass das Thema „Indigena“ für die KAS nicht neu ist. Gleichwohl gab es bis dahin in der KAS – wie auch in der gesamten deutschen Entwicklungszusammenarbeit – keine koordinierte, länderübergreifende Strategie. In den einzelnen Ländern waren in der bisherigen Arbeit indigene Zielgruppen in die Maßnahmen mit eingeschlossen, aber auch dort gab es noch keine spezifische Arbeitslinie zur Partizipation indigener Bevölkerungsteile an politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklung.

Die KAS bemüht sich aus diesem Grund um eine gestärkte Teilhabe indigener Bevölkerungen an den politischen Prozessen, um eine erhöhte politische Vertretung in Form von Abgeordneten auf kommunaler und nationaler Ebene, um die Befähigung indigener Mandatsträger hinsichtlich des politischen und administrativen Instrumentariums, um die Stärkung eines politischen Netzwerkes von indigenen Akteuren, politischen Parteien

und NRO, die Verknüpfung mit rechtsstaatlichen Themen unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Frage- und Problemstellungen sowie die Bewusstseinsbildung im „klassischen“ politischen Raum bzgl. der Brisanz und Wichtigkeit der Thematik.

Mit dem neuen Regionalprogramm PPI gibt es daher im Gegensatz zu früheren Aktivitäten ein ausgesprochen politisch orientiertes Programm. Das schließt auch und besonders die politische Dimension von Armutsbekämpfung mit ein, denn wie eingangs erwähnt, sind die indigenen Ethnien aufgrund des über Jahrhunderte hinweg praktizierten Ausschlusses von politischer und wirtschaftlicher Teilhabe der Teil der Bevölkerungen, welcher überdurchschnittlich von Armut und absoluter Armut betroffen war und ist.

Insgesamt steht den indigenen Völkern in Lateinamerika trotz der oben beschriebenen positiveren internationalen und vielfach auch nationalen Tendenzen der Befürwortung indigener Rechte und der offiziellen Übertragung von bisher bereits von indigenen Völkern genutzten Ressourcen auf indigene Völker immer noch ein langer Weg zur Erreichung einer gleichwertigen und zugleich besonderen Staatsbürgerschaft und einer kohärenten staatlichen Politik für indigene Völker bevor. Bisher besteht allgemein noch wenig Klarheit und Einigkeit über die erfolgreichsten Strategien gegenüber Regierungen und Staatsapparaten, um diese zur effizienten Umsetzung von Maßnahmen zugunsten einer gleichwertigen indigenen Staatsbürgerschaft bei gleichzeitigem Respekt vor vielfältigen eigenständigen kulturellen Identitäten mit Sonderrechten zu bewegen. Der Aufbau rechtsstaatlicher Bedingungen, die Verbesserung der Rechtslage, die Überwindung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ausgrenzung oder gar die Umsetzung von Selbstbestimmungsbestrebungen auf lokaler Ebene sind nur einige der noch anstehenden Ziele.

Aus diesem Grund entschloss sich die KAS, die Soziologin, Altamerikanistin und ausgewiesene Indigena-Expertin, Angela Meentzen, zu beauftragen, eine vergleichende Studie zum Stand der staatlichen Indigena-Politiken in den Ländern des PPI zu erstellen. Dies bot sich u.a. auch deshalb an, weil Angela Meentzen das neue KAS-Regionalprogramm in den zurückliegenden anderthalb Jahren als externe Expertin beratend begleitet hat. Der vorliegenden Arbeit liegen verschiedene mehrwöchige Feldaufenthalte in Bolivien, Ecuador, Guatemala, Mexiko und Peru zugrunde. Die KAS dankt Angela Meentzen ausdrücklich für die menschlich angenehme und fachlich hervorragende Zusammenarbeit! Ohne ihre Hilfe und Unterstützung wäre der erfolgreiche Start des neuen Regionalprogramms nicht möglich gewesen. Die vorliegende Studie wird dazu beitragen, die weitere Arbeit des Programms zu

*Vorwort*

orientieren. Sie enthält wertvolle Bewertungen, Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, welche in die zukünftige Arbeit des regionalen Sektorprogramms „Politische Partizipation der Indigena in Lateinamerika“ einfließen werden.

DR. BERTHOLD WEIG  
(ab 01.09.2007)

MARKUS ROSENBERGER

*Leiter des Regionalen Sektorprogramms Politische Partizipation Indigena in Lateinamerika*  
*Landesbeauftragter KAS - Ekuador*

*Landesbeauftragter KAS - Peru*

# *Einleitung*

Indigene Völker sind seit mehreren Jahrzehnten immer mehr als politische Akteure in Erscheinung getreten und zwar nicht mehr nur als Interessengruppen in eigener Sache sondern auch als Politikalternative für die Gesamtgesellschaft. Durch indigene politische Partizipation werden ganz zentrale politische Fragen berührt, darunter der Einfluss kultureller Vielfalt auf das allgemeine Gesellschaftsbild, die Auswirkungen des dominanten Entwicklungsmodells, die alte und neue Rolle des Staates, die Definition der Nation, individuelle und kollektive Identitäten der Bürger, der Umgang mit der Umwelt, die Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Schwerpunkte im Kampf gegen Armut, gleiche Rechte für alle bei gleichzeitigen Sonderrechten und kollektiven Rechten für indigene Völker, die Überwindung jeder Art von Diskriminierung und interkulturelle Umgangsformen um nur einige zu nennen. Diese Tendenz zur Hinterfragung bestehender Verhältnisse<sup>1</sup> hat bei einigen zu der Befürchtung geführt, die Demokratie könnte bedroht sein. In jedem Fall handelt es sich jedoch um das Erscheinen neuer öffentlich sichtbarer politischer Akteure und damit um eine Erweiterung der politischen Beteiligung breiterer Bevölkerungsgruppen. Ob das darin auch enthaltene Potenzial für eine Konsolidierung und Erweiterung demokratischer Verhältnisse tatsächlich genutzt wird, hängt ganz wesentlich davon ab, wie die lateinamerikanischen Staaten mit dieser Situation umgehen.

---

<sup>1</sup> In einigen Fällen wird das gesamte politische System in Frage gestellt.

Warum treten indigene Völker und Akteure zunehmend auch politisch in Erscheinung? Vor allem deshalb, weil ihre Lebensräume und Organisationsformen immer stärker bedroht und eingeschränkt werden. In vergangenen Jahrhunderten war in vielen Ländern Lateinamerikas (insbesondere im Andenraum und im Amazonasgebiet) der Staat in abgelegenen schwer zugänglichen Regionen nur wenig präsent, so dass dort de facto eine Selbstregierung auf mehrheitlich indigen besiedelten Territorien stattfand. Diese indigenen Parallelgesellschaften sind vor allem auch historisch durch die Kolonialgeschichte zu erklären. Die spanische Kolonialmacht tendierte dazu, parallele „Repúblicas de Indios“ mit ganz eigenen Rechten und Pflichten zu verwalten. Gleichzeitig sind auch die neuen indigenen Generationen gebildetere als früher und daher eher in der Lage, sich zu organisieren und ihre Forderungen zu artikulieren. Sie sind nicht mehr dazu verdammt, sich schweigend und weitgehend unbemerkt einer Politik für privilegierte Minderheiten unterzuordnen.

Im 21. Jahrhundert besteht das dominante Wirtschaftsmodell in der Ausbeutung und dem Export von Naturressourcen, von denen sich ein Großteil in besonders abgelegenen indigenen Territorien befinden, die zwar in der Vergangenheit für die Landwirtschaft relativ uninteressant waren, für die Minen-, Öl-, Gas- oder Holzausbeutung nun aber im Vordergrund stehen. Daher sind es nun nicht mehr nur Großgrundbesitzer oder verarmte Siedler aus anderen Landesteilen, die in indigene Lebensräume vordringen, sondern Privatunternehmen kleiner, mittlerer oder riesiger Größe.

Das enorme soziale Konfliktpotential um indigene Territorien und die Frage der Ausbeutung von Bodenschätzen und Naturressourcen stellt den Staat in Lateinamerika vor völlig neue Herausforderungen. Die bisherige einseitige Förderung von Auslandsinvestitionen ist ebenso wenig aufrecht zu erhalten, wie die einseitige Begünstigung der reicheren Segmente der Bevölkerung durch staatliche Dienstleistungen, wie sie in vielen Ländern nach wie vor üblich ist.

In dem Maße, wie der Staat Anstrengungen unternimmt, auch in abgelegenen Regionen und in Grenzgebieten stärker als vorher präsent zu sein, ergibt sich die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen Staat und indigener Selbstverwaltung in Dorfgemeinschaften und Territorien neu zu definieren. Auf einmal müssen eine Reihe von bereits de facto lange akzeptierten indigenen Instanzen und Organisationsformen offiziell anerkannt werden. Die Reform des Staates bringt jedoch auch eine Reihe von grundlegenden Neudefinitionen in bezug auf seine Rolle und Organisationsform mit sich, die eine stärkere Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt und der indigenen Rechte allgemein erfordern. Dies bedeutet ein grundsätzliches Umdenken und eine Suche nach

neuen Formen von gesellschaftlichem Konsens, der nur mithilfe eines interkulturellen Dialogs erreichbar sein wird.<sup>2</sup>

Ein weiteres total verändertes Panorama hat sich durch die massive indigene Migration in die Städte und bis ins Ausland ergeben. Indigene Eliten treten zunehmend als politische Akteure in Machtzentren in Erscheinung. Der große Teil armer indigener Migranten in den Städten ist sozial, wirtschaftlich und kulturell mit ihren Herkunftsdorfgemeinschaften vernetzt und führt kulturelle Praktiken ihrer Völker auch in städtischen Kontexten weiter.

Auf dem gesamten Kontinent ist die Armut unter indigenen Völkern wesentlich (häufig um ein Vielfaches) ausgeprägter als unter der nicht indigenen Bevölkerung. Aber auch insgesamt hat es in den vergangenen Jahrzehnten wenig Fortschritte in der Armutsbekämpfung gegeben. Alle Regierungen der Länder dieser Studie haben sich zur Erfüllung der Jahrtausendziele der Vereinten Nationen durch Armutsbekämpfung verpflichtet. Doch die Armutsbekämpfung wird heute nicht mehr mit Krediten von internationalen Banken sondern mit Einnahmen aus Rohstoffexporten finanziert. Und gerade dieser Export von Rohstoffen schadet vor allem indigenen Völkern und bedroht ihr Überleben. Sozialpolitik und Armutsbekämpfung unterscheiden derweil selten zwischen der Masse der Armen und spezifischen Bevölkerungsgruppen.

Eine Forderung nach mehr Priorität für indigene Sonderrechte und nach einer staatlichen Politik, die sich viel mehr als in der Vergangenheit der kulturellen Vielfalt der Länder und Bürger anpasst, um effizienter, erfolgreicher und akzeptierter zu werden, trifft auf eine Reihe von zentralen Widersprüchen staatlicher Politik heute. Während die Wirtschaftspolitik in die eine Richtung geht, verfolgt die Sozialpolitik häufig eine andere und reagiert vor allem auf den politischen Druck sozialer Bewegungen. Können indigene Völker von der Ausbeutung und dem Export von Bodenschätzen überhaupt profitieren? Können lateinamerikanische Staaten ohne den Export von Bodenschätzen heute überhaupt funktionieren? Müssen erst die Lebensgrundlagen indigener Völker zerstört werden, um ihnen dann eine Sonderbehandlung angeeignet zu lassen?

Staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika ist ohne Druck der indigenen Bewegungen auf Regierungen und Staaten heute nicht mehr denkbar.

---

<sup>2</sup> Rigoberta Menchú spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit eines neuen Sozialpakts zwischen indigenen Völkern und nationalen Gesellschaften, für den die Zeit jedoch erst reif sei, wenn gleichberechtigttere Ausgangsbedingungen für Verhandlungen geschaffen worden seien (Menchú 2007).

Damit hat sich der Staat selbst zu einer Kampfarena zwischen unterschiedlichen Interessengruppen entwickelt. Indigene Bewegungen kombinieren heute nicht nur den Protest mit der konstruktiven Politikgestaltung, sie wollen selbst auch an der Politik beteiligt werden und den Staat auch als Arbeitgeber nutzen. Die ungleichen Voraussetzungen für diese Auseinandersetzung haben in einigen Ländern zur Gründung einer Art indigener staatlicher Parallelinstanzen geführt, in denen nur indigenes Personal tätig ist.

Wie diese Untersuchung zeigt, hat es in der Vergangenheit viel Kritik am Indigenismo<sup>3</sup> und an staatlicher Indigena-Politik der Integration als implizit auf die Abschaffung indigener Völker ausgerichtet gegeben. Viele Akademiker und spezialisierte Fachkräfte zogen sich aus dem Staat zurück und arbeiteten seit Mitte der 70er Jahre direkt mit indigenen Organisationen oder NROs zusammen. Die Förderung der Selbstorganisation galt als bessere Alternative zur staatlichen Politik und nicht vorhandene staatliche Dienstleistungen wurden nicht eingefordert, sondern durch eigene Arbeitsleistungen indigener Dorfgemeinschaften ersetzt. Das Modell der Selbstorganisation der indigenen Bevölkerung stößt jedoch zunehmend an seine Grenzen (Abhängigkeit von internationalen Geldgebern, Interessenkonflikte unter indigenen Führern, extrem hohe und vielfältige Anforderungen, usw.).<sup>4</sup>

Daher stellt sich heute die Frage zur Rolle des Staates und des Verhältnisses zwischen Staat und indigenen Völkern neu. Nach der allgemeinen Schwächung des Staates und seiner Abwesenheit aus relevanten Regionen und Politikfeldern muss die Frage gestellt werden, ob der Indigenismo wirklich so schlecht war, wie er häufig dargestellt wird. Ist gar keine staatliche Politik besser als eine mit wechselnden Konzepten und unterschiedlichem Grad an direkter Partizipation? Tatsächlich ist staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika heute ohne Interaktion mit den direkt betroffenen indigenen Gemeinschaften, Organisationen und Völkern nicht mehr denk- und nachvollziehbar. Gleichzeitig sind jedoch bisherige Erfahrungen und Erwartungen der Indigena-Bewegungen dem Staat gegenüber ambivalent. Es werden keine einheitlichen Vorstellungen zur Rolle des Staates und zur Nutzung staatlicher Ressourcen

---

3 Indigenismo bezieht sich an dieser Stelle auf historische Ansätze in der akademischen Debatte und in der staatlichen Indigena-Politik vor dem Jahrtausendwechsel, die im Laufe der Studie noch näher ausgeführt werden.

4 Eine viel seltenere Variante bestand im Aufbau von Dienstleistungen durch indigene Organisationen und ihrer Übernahme durch staatliche Institutionen; oder einer koordinierten Fortführung zwischen beiden Akteuren.

vertreten oder diese bleiben eher verschwommen und vielfältig. Viele Missverständnisse und Unklarheiten auf beiden Seiten können die Folge sein.

In Lateinamerika läuft jede Sozialpolitik Gefahr, für politische Manipulation oder gar Zwang missbraucht zu werden. Und im Fall indigener Völker kann eine zu starke staatliche Einmischung in spezifische eigene Lebens- und Organisationsformen ebensoviel Schaden anrichten, wie eine totale Abwesenheit des Staates. Darüber hinaus können viele allgemeine staatliche Politikansätze und Maßnahmen indigenen Völkern besonders schaden. Neben der dringenden Notwendigkeit, den Staat von für indigene Völker schädlicher Politik abzuhalten, geht es vor allem darum, wie der Staat sich darüber hinaus gezielt für indigene Völker einsetzen kann. Indigene Organisationen alleine sind dem Vormarsch privater Unternehmen nicht mehr gewachsen. Sie sind auch nicht immer in der Lage, ohne Verbündete ihre bisher informell genutzten Rechte auch offiziell anerkennen zu lassen. Indigene Kulturen und Lebensweisen haben sich während des 20. Jahrhunderts bereits laufend verändert, und zwar sowohl freiwillig als auch unter Zwang. Daher ist die Alternative zwischen Organisationsförderung für indigene Völker einerseits oder staatlicher Indigena-Politik andererseits heute einfach nicht mehr zeitgemäß, ebenso wenig wie die Alternative zwischen der Integration oder der Weiterentwicklung der Gesellschaften indigener Völker. Beide sind gleichzeitig notwendig und können in der Interaktion viel mehr bewirken, zumindest dann, wenn beide Seiten an einer ernsthaften Verbesserung durch interkulturelle Interaktion interessiert sind. Indigene Organisationen fordern sowohl gleiche Rechte als auch Sonderrechte, nicht entweder die einen, oder die anderen Rechte.

In der Sozialpolitik besteht heute allgemein Konsens, dass es nicht mehr um Assistenzialismus, sondern um Bürgerrechte, um Wohlstand und um soziale Kohäsion gehen sollte (Arriaga CEPAL 2006). Der Staat in Lateinamerika steht vor der Herausforderung, besser als bisher auf die Forderungen seiner Bürgerinnen und Bürger zu reagieren und ihren Erwartungen zu entsprechen. Neben der Garantie für allgemeine Bürgerrechte für indigene Völker fehlt jedoch vielerorts die nötige Priorität für indigene Sonderrechte. Besondere kulturell geeignete angepasste Vorgehensweisen für allgemeine staatliche Maßnahmen, die auch indigene Gebiete und Völker betreffen, sind selten. Die Tendenz in der staatlichen Politik geht wieder allgemein in Richtung Armutsbekämpfung mit gleichen Mitteln und Rezepten für alle, anstelle einer klaren Zielrichtung auf indigene Völker mit Sonderrechten, eigenen Sprachen und Kulturen. Gleichzeitig gibt es zum Thema Ausbeutung von Bodenschätzen bisher keine tragbaren Konzepte, die

vor allem die indigene Bevölkerung berücksichtigen. Die vorliegende Untersuchung schließt sich dem Plädoyer vieler anderer Autoren für mehr Priorität und Kontinuität staatlicher Indigena-Politik im 21. Jahrhundert an, in dem sie einen allgemeinen Überblick über bisherige Ansätze als Grundvoraussetzung für künftige Neuorientierungen schafft. Die beiden internationalen UN-Dekaden für indigene Völker (1995-2004 und 2005-2014) bieten insbesondere für qualitative Verbesserungen den geeigneten internationalen Rahmen.

Der vorliegende Artikel befasst sich mit bisherigen staatlichen Politikansätzen für indigene Völker in fünf Ländern Lateinamerikas.<sup>5</sup> Unter staatlicher Politik (*políticas públicas*) wird in Lateinamerika allgemein eine strategische kontinuierliche und kohärente Vorgehensweise verstanden, die ausdrücklich formuliert wurde und damit über einen gewissen Grad an Verbindlichkeit verfügt. Dabei handelt es sich um eine Intervention oder eine Reihe von strategischen Aktionen einer oder mehrerer Staatsgewalten und ihrer jeweiligen Institutionen unter Beteiligung der Bürger. Ihr Ziel ist die Veränderung der Realität zum Wohle der Einwohner oder einer bestimmten Gruppe von Bürgern in einem bestimmten Sinne. Anders ausgedrückt, handelt es sich um eine offizielle Vereinbarung über eine Reihe von Aktionen und Vorgehensweisen, die ausdrücklich formuliert wurden und damit einen gewissen Grad an Verbindlichkeit haben. Zur Vereinbarung gehören die übereinstimmende Interpretation einer Reihe von situations- und institutionsbedingten Rahmenbedingungen (Diagnose), die sich auf konkrete Probleme oder Bedürfnisse beziehen, eine Definition von Zielen sowie eine allgemeine Strategie auf der Basis vorhandener Mittel. Für eine gezielte staatliche Intervention sind allgemeine Leitlinien zur Orientierung von Maßnahmen nötig, um in möglichst geeigneter Weise auf die identifizierten Probleme und Bedürfnisse reagieren zu können. Eine staatliche Politik kann darüber hinaus über einen Aktionsplan für die konkrete Umsetzung allgemeiner Leitlinien einer Politik verfügen, in dem Handlungsfelder, Ziele, Umsetzungsstrategien, Aktionen, Resultate, Arbeitsteilung, Zeit- und Kostenpläne, Indikatoren usw. festgelegt werden. Dabei handelt es sich um Resultate komplexer Interaktionsprozesse zwischen unterschiedlichen politischen Akteuren über längere Zeiträume (BID 2006: S. 15).

---

<sup>5</sup> Die Auswahl der Länder entspricht dem regionalen Sektorprogramm „Politische Partizipation der Indigena in Lateinamerika“ der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Es gibt staatliche Politiken mit unterschiedlichem Rang und Dauer. Eine nationale staatliche Politik ist häufig sogar rechtlich verankert (in der Verfassung oder als Gesetz) und damit für alle Regierungen und für alle drei Staatsgewalten vorgeschrieben. Sie hat eine mittel- bis langfristige Dauer und ist vielfach zeitlich unbegrenzt. Eine in Lateinamerika wesentlich häufigere Form besteht in staatlicher Politik als Regierungspolitik, die vom jeweiligen Präsidenten und seinem Kabinett verabschiedet wird und normalerweise eine Regierungsperiode nicht überdauert. Diese kann sich an eine oder mehrere Staatsgewalten richten. Auch auf regionaler oder lokaler Ebene können Kommunalverwaltungen beispielsweise über eigene Politikdokumente verfügen.<sup>6</sup> In dieser Untersuchung wird vor allem zwischen einer integralen Politik unterschieden, die sich an alle staatlichen Instanzen aller Staatsgewalten richtet und einer Sektorpolitik, die hauptsächlich für eine oder mehrere ausgewählte staatliche Instanzen ein und desselben Sektors gilt (Bildungspolitik, Gesundheitspolitik, Agrarpolitik, etc.). In beiden Fällen kann es sich entweder um eine mittel- bis langfristige nationale Politik oder eine kurzfristigere Regierungspolitik handeln.

Eine kritische Bestandsaufnahme bisheriger politischer, gesellschaftlicher, institutioneller und finanzieller Voraussetzungen für eine integrale staatliche Indigena-Politik soll dazu beitragen, Elemente für das Lernen aus der Vergangenheit mit Blick in die Zukunft zu identifizieren und den allgemeinen Kenntnisstand über - bei allen Gemeinsamkeiten - doch sehr unterschiedliche Prozesse zu erhöhen. Sektorpolitische Ansätze können in diesem Fall lediglich punktuell berücksichtigt werden.

Die Untersuchung bezieht sich auf fünf Länder, darunter zwei in Mesoamerika (Mexiko und Guatemala) und drei im Andenraum (Ecuador, Peru, Bolivien). Dabei handelt es sich ausschließlich um Länder mit umfangreicher indigener Bevölkerung und einer großen Vielfalt von Völkern und Kulturen. Bisherige Studien haben gezeigt, dass andere Länder mit relativ geringer indigener Bevölkerung bisher tendenziell mehr Bereitschaft zur Gewährung von Sonderrechten gezeigt haben als Länder mit großem indigenen Bevölkerungsanteil (CEPAL 2006). Ein systematischer Vergleich der staatlichen Indigena-Politik in allen Ländern Lateinamerikas steht noch aus. Interessante Ansätze gibt es bereits zur Aufarbeitung relevanter Verfassungs-

---

<sup>6</sup> Demgegenüber wird eine institutionelle Politik und ein institutioneller Aktionsplan einer einzigen staatlichen Instanz oder Abteilung in dieser Untersuchung nicht als staatliche Politik bezeichnet.

und Gesetzesreformen (z.B. Van Cott 2002/Cletus Barié 2003), zur Reform des Staates und der Thematik der kulturellen Vielfalt (Assies et al. 1999) und zum Thema Dezentralisierung des Staates und Auswirkungen auf indigene Selbstorganisation auf lokaler Ebene (Assies 2003). Die interkulturelle Zweisprachenerziehung wurde bereits in bezug auf ihre Durchführung systematisch dokumentiert, untersucht und verglichen (López 2005 /Lopez/Rojas 2006/Abram 2006) und stellt ein Beispiel dar für noch ausstehende systematischere Untersuchungen über andere Aspekte staatlicher Indigena-Politik.

Die vorliegende Untersuchung musste sich auf eine Bestandsaufnahme mit Vergleich in fünf Ländern beschränken und konnte keine konkreten Erfahrungen auswerten. Auch wenn gelegentlich Bezug auf allgemeine sozialpolitische Ansätze genommen wird, wurde die Untersuchung auf besondere Politikansätze für indigene Völker und kulturelle Vielfalt konzentriert. In diesem Sinne handelt es sich nur um einen ersten kleinen Beitrag zu einer Reihe von weiteren notwendigen Schritten, die am Ende der Untersuchung kurz skizziert werden.

Zu den Zielen der vorliegenden Untersuchung zählen folgende:

- Rekonstruktion und Dokumentation von Ansätzen staatlicher Indigena-Politik in den genannten fünf Ländern und deren Vergleich (Diskurse, Konzepte, Priorität, Instrumente, rechtlicher Rahmen, Instanzen, Finanzen);
- Herstellung von Verbindungen zwischen allgemeinen politischen Prozessen und staatlicher Indigena-Politik;
- Identifikation von Interaktionsprozessen zwischen indigenen Akteuren, Regierungen, staatlichen Institutionen und Gesamtgesellschaft und deren Auswirkungen auf staatliche Indigena-Politik;
- Beitrag zur Debatte über die neue Rolle des Staates, die Relevanz und die künftige Ausrichtung staatlicher Indigena-Politik.

Ein wichtiger Teil der Untersuchung bestand in der Erhebung und Sammlung von Material in den fünf Ländern dieser Studie. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Zusammenstellung von Dokumenten und Fakten und einer aktuellen Bibliographie. Ein weiterer Teil bestand aus einer kleinen Anzahl von Interviews mit relevanten Akteuren, die jedoch nur punktuell konkrete Umsetzungserfahrungen mit berücksichtigen konnten. Die Interviews konzentrierten sich vor allem auf Orientierungshilfen bei der Dokumentation

und Einschätzung von gelaufenen Prozessen und politischen Kontexten. Ein weiterer Teil bestand aus der Teilnahme an Veranstaltungen im Zusammenhang mit dem Thema. Für die Materialsammlung und Interviews in fünf Ländern standen jedoch jeweils nur eine begrenzte Anzahl von Tagen zur Verfügung. Daher besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Staatliche Indigena-Politik findet auch auf lokaler Ebene in abgelegenen ländlichen Regionen statt und hängt direkt mit Prozessen der Dezentralisierung und der Politik von Kommunalverwaltungen und Regionalregierungen zusammen. Um den Rahmen der Untersuchung nicht zu sprengen, konnten abgesehen von einigen allgemeinen Verweisen auf Dezentralisierungsprozesse jedoch nur staatliche Politikansätze auf nationaler Ebene berücksichtigt werden. Ein wichtiges Thema für künftige Studien betrifft das Verhältnis zwischen indigenen Territorien, Institutionen, Autoritäten, und Organisationen und der staatlichen territorialen Verwaltung auf lokaler Ebene. Obwohl internationale Geber in vielen Ländern eine große Rolle gespielt haben, beschränkt sich die Untersuchung auf die nationalen Haushalte.<sup>7</sup>

Für die Einschätzung der staatlichen Indigena-Politik wurde ein Kriterienkatalog entwickelt, der für alle fünf Länder zur Anwendung kam. Dabei wurde diesmal nicht wie bereits häufiger in der Vergangenheit der Schwerpunkt auf die Analyse von Konzepten gelegt, sondern auf Faktoren, die sich auf die Priorität für staatliche Indigena-Politik auswirken sowie auf Elemente zur Einschätzung des Grades der Verankerung staatlicher Indigena-Politik. Folgende Kriterien wurden berücksichtigt:

1. Priorität, Stellenwert und Begründungsansätze in offiziellen politischen Diskursen: ausdrückliche Erwähnung: ja oder nein.
2. Gesellschaftliche und politische Verankerung der Thematik: auf politischer Agenda vorhanden: ja oder nein/Debatten zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren finden zu diesem Thema statt oder nicht statt.

---

<sup>7</sup> Diese Einschränkung hat vor allem praktische Gründe. Gleichzeitig ist der tatsächliche Stellenwert staatlicher Indigena-Politik und deren Verankerung eher über die nationalen Politikansätze, Dokumente und Haushalte feststellbar. Damit soll jedoch die wichtige Rolle der internationalen Kooperation insbesondere in der interkulturellen Zweisprachenerziehung, in bezug auf mehrere größere Indigena-Fonds und im Fall von Bolivien auch in der Orientierung staatlicher integraler Ansätze nicht bestritten werden. Gleichzeitig ist jedoch auch die internationale Kooperation mit dem Dilemma der Widersprüchlichkeit des Entwicklungsmodells und der relativ geringen Priorität für indigene Völker im Vergleich zu anderen Ausgaben konfrontiert.

## *Einleitung*

3. Eine Übersetzung der politischen Agenda in staatliche Politikansätze findet statt oder nicht statt.
4. Eine nationale staatliche Indigena-Politik (Strategie, Aktionsplan) ist vorhanden: ja oder nein.  
Eine nationale Regierungspolitik (Strategie, Aktionsplan) ist vorhanden: ja oder nein  
Einzelne Sektorpolitiken vorhanden: ja oder nein, oder alternativ: Relevanz und Ansätze in der Sozialpolitik allgemein und ihre Ausrichtung auf Arme und/oder indigene Bevölkerung.
5. Existenz von und Bedingungen für spezialisierte staatlichen Instanzen für Indigena-Politik.
6. Existenz von spezialisierten Abteilungen für Indigene Rechte und Interkulturalität in der Sektorpolitik.

Nach der Einleitung folgen mehrere Kapitel über die neue Rolle des Staates in Lateinamerika, über indigene Bewegungen und den Staat, über Internationale Abkommen über indigene Völkerrechte und die derzeitige internationale Debatte, sowie auf den Einfluss internationaler Abkommen und Debatten auf staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika.

Fünf Länderkapitel machen das Kernstück der Studie aus und enthalten jeweils einen allgemeinen Überblick über Besonderheiten und Gemeinsamkeiten der staatlichen Indigena-Politik im Vergleich zu den anderen Ländern dieser Studie, gefolgt von einem zusammenfassendem Überblick über staatliche Indigena-Politik seit der interamerikanischen Konvention von Patzcuaro von 1940 bis Ende des vergangenen Jahrhunderts und einem etwas ausführlicheren Teil über staatliche Indigena-Politik von 2000 bis 2006. Politische Prozesse der Interaktion zwischen indigenen Organisationen und Staat, eine chronologische Rekonstruktion von Sondermaßnahmen für indigene Völker, wesentliche Veränderungen des allgemeinen rechtlichen Rahmens (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) sowie Verweise auf die Ausrichtung der Sozialpolitik allgemein und auf staatliche Dezentralisierung werden dabei berücksichtigt. Jedes Länderkapitel endet mit einer Schlussfolgerung und der Zusammenfassung der Ergebnisse der Anwendung des oben genannten Kriterienkatalogs. Das letzte Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse des Ländervergleichs zusammen und skizziert Vorschläge für weitere notwendige Schritte in der Zukunft.

# DER STAAT IN LATEINAMERIKA UND DIE INDIGENEN VÖLKERRECHTE

## *1.1. Die bisherige Rolle des Staates in Lateinamerika*

Über die Besonderheiten des lateinamerikanischen Staates im Vergleich zu entwickelten Ländern des Nordens wird nicht zuletzt durch die Initiative des UN-Berichts über Demokratie in Lateinamerika im Jahr 2004 intensiv debattiert.<sup>8</sup> Während weitgehend Einigkeit über die Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten lateinamerikanischer Staaten heute besteht, sowie darüber, dass in Lateinamerika nach der Unabhängigkeit zuerst Staaten gegründet wurden, die sich seither noch „auf der Suche nach einer Nation“ befinden, gibt es sehr unterschiedliche Interpretationen in bezug darauf, wie die extreme Ungleichheit auf dem Kontinent im Vergleich zu anderen Regionen der Welt zu erklären ist und welche Rolle das koloniale Erbe des Kontinents dabei gespielt hat. Einige Autoren betonen, dass der Staat in Lateinamerika historisch ganz wesentlich zur Diskriminierung, Ausgrenzung und Verarmung großer Bevölkerungsteile beigetragen hat (vgl. Cotler 2004) und sich gerade dadurch besonders von Staaten im entwickelten Norden unterscheidet, der nach wie vor als Vorbild gilt.

Während entwickelte Länder des Nordens ihre politischen Systeme und Institutionen und ihren Kapitalismus in Zeiten wirtschaftlicher Expansion mithilfe der Kolonisation ganzer Kontinente aufgebaut haben, fand der Prozess des Aufbaus lateinamerikanischer Staaten erst später unter der Last des kolonialen Erbes statt. Die neuen kreolischen und weißen Eliten diskriminierten andere als minderwertig betrachtete Rassen viel länger und systematischer als in Europa. Auf dem alten Kontinent sahen sich die Eliten

---

<sup>8</sup> UNDP 2004

nach langen sozialen Kämpfen bereits viel früher dazu gezwungen, auch den „gefährlichen Klassen“ (Cotler ebda.) Bürgerrechte zuzuerkennen. In Lateinamerika wurde im 19. Jahrhundert nach der Unabhängigkeit von den Kolonialmächten die hinterlassene Doppelstruktur einer „República de Indios“ und einer „República de Criollos“ nicht nur real sondern auch in den Köpfen weiter reproduziert. Rassismus und ethnische Diskriminierung wurden von einem Bündnis zwischen Kreolen und Weißen, die sich mit den Kolonialmächten identifizierten und deren Werte und Institutionen übernahmen, gegenüber der Mehrheit der Bevölkerung verstärkt praktiziert und waren Voraussetzung für die spezifische Form der kapitalistischen Entwicklung in Lateinamerika.

Seit der Unabhängigkeit fand in den neugegründeten Staaten ein interner Kolonisationsprozess mit der Eroberung des Hinterlands und der Enteignung und Vertreibung der dort lebenden Mehrheit der indigenen und schwarzen Bevölkerung statt, die als billige Arbeitskräfte ausgebeutet und zwangsbesteuert wurde. Die neuen weißen und kreolischen Eliten Lateinamerikas verweigerten bis weit in die Mitte des 20. Jahrhunderts anderen „minderwertigen Rassen“ wesentliche Bürgerrechte sowie grundlegende staatliche Dienstleistungen. Das Resultat ist nicht nur die extreme Ungleichheit sondern auch eine historische Verinnerlichung der Unterordnung durch die Unterdrückten, die bis heute spürbar ist. Dieser Prozess fand in der gesamten Region allerdings mit unterschiedlicher Intensität und Ausprägung des Dualismus und der sozialen Polarisierung sowie mit unterschiedlichem Grad der politischen Zentralisierung des Staates und der Entwicklung des Kapitalismus in Lateinamerika statt.

Bis heute im 21. Jahrhundert handelt es sich noch immer bei der Einbeziehung der Mehrheit der Bevölkerung in die Ausübung ihrer Bürgerrechte und der Konsolidierung des Rechtsstaats in Lateinamerika um Zukunftsaufgaben, während gleichzeitig soziale und ethnische Spannungen aufgrund der extremen Ungleichheiten in unterschiedlicher Intensität weiter fortbestehen. In allen Ländern dieser Untersuchung lebt bis heute die große Mehrheit der indigenen Bevölkerung weit unter der Armutsgrenze, eine Tatsache, die als eine direkte Folge der internen Kolonisationsprozesse seit der Unabhängigkeit betrachtet wird. Paradoxerweise hat sich diese Situation weder unter demokratischen noch unter autoritären Regimen, weder unter orthodoxen noch unter heterodoxen Wirtschaftspolitiken verbessert, sondern im Gegenteil sogar noch weiter verstärkt. Diese historische Entwicklung hat bei

der Mehrheit der Bevölkerung zu einem starken Vertrauensverlust gegenüber dem Staat, den politischen Systemen und auch der Demokratie geführt. Der Staat wird eher als Verstärker soziokultureller und ökonomischer Ungleichheiten denn als Verfechter des Allgemeinwohls oder als Beschützer und Vermittler zugunsten der besonders Benachteiligten wahrgenommen.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts zeichnete sich die Entwicklung des Staates wegen der vielen, einander abwechselnden, gegenläufigen Phasen in Lateinamerika durch entsprechende Instabilität aus, auch wenn deren Ausmaß je nach Land variiert (Vellinga 1997, Nohlen 2004, O'Donnell 2003, Cotler 2004, u.a.). Seit den 30er Jahren wurde in der Region tendenziell ein staatszentriertes Entwicklungsmodell mit Importsubstitution, Industrialisierung und Entwicklung nach innen verfolgt. In den 80er Jahren kam mit dem „Washington Consensus“ der große Umschwung in Richtung eines markt- und exportorientierten Modells mit der drastischen Reduzierung des Staatsapparats und seiner sozialen Dienstleistungen mit Massenentlassungen. Damit gingen ganz wesentliche fachliche und technische Fähigkeiten verloren, die zur Politikdefinition und Gestaltung nötig sind. Auf diese Weise war und ist der Staat weniger denn je in der Lage, Ungleichheiten zu verringern und die soziale, wirtschaftliche und politische Ausgrenzung der Ärmsten der Armen (ein großer Teil darunter indigene Bevölkerung) zu verhindern. Die Armut nahm zu und erfasste einen Teil der Mittelschichten. Der Staat verlor seine Kapazität zur Politiksteuerung, zur Planung und zur Übernahme eines großen Teils seiner zentralen Verantwortungsbereiche (wie Bildung, Gesundheit, Sicherheit).

Seit Mitte der 90er Jahre gibt es nun ein neues Modell, das auch als marktorientiertes pluralistisches Politikmodell (Nohlen 2004) bezeichnet wird. Dieses Modell erkennt die Notwendigkeit eines effizienten modernen Staates und seiner Regulations- und Umverteilungsfunktion als wesentlich an. Es besteht inzwischen weitgehend Konsens darüber, dass der Markt eine Regulierung der Konkurrenz durch den Staat benötigt, der auch die Umwelt, die biologische und kulturelle Vielfalt, die Arbeitsbedingungen und die Verbraucher schützen sollte, usw. Für eine effiziente Übernahme dieser Funktionen wird eine Modernisierung der Verwaltungskapazitäten des Staates und eine Überwindung absurder Bürokratisierungsprozesse angestrebt. Dabei steht jedoch vielfach ein Effizienzdenken im Vordergrund, das den gleichen Kriterien und Rezepten für alle folgt, obwohl die Auswertung bisheriger Erfahrungen in unzähligen Studien deutlich gezeigt hat, wie wenig Ergebnisse auf diese Weise erzielt werden können.

Die häufigen politischen Transitionen im Laufe des 20. Jahrhunderts haben ein großes Ungleichgewicht hergestellt zwischen demokratiefeindlichen Rahmenbedingungen und demokratischen Institutionen und Systemen (Nohlen 2004) und hatten weitreichende Konsequenzen für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in Lateinamerika. In vielen Ländern der Region geht es derzeit um die Reform des Staates, jedoch werden dabei auf regionaler Ebene bisher viele unterschiedliche Modelle verfolgt und weder innerhalb der Rechten noch der Linken gibt es Einigkeit über wesentliche Kriterien. Allerdings ist die Notwendigkeit von Reformen, um die nötige Kraft, Autorität, Effizienz und Fähigkeit des Staates in der institutionellen Planung in verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen wieder herzustellen, weitgehend unumstritten. Jeder Einzelfall hängt jedoch wesentlich von den jeweiligen Machtverhältnissen zwischen organisierten Gruppen innerhalb und außerhalb der Regierungen ab. Derzeit werden zwei grobe Tendenzen sichtbar. Einerseits ist die sogenannte „Neugründung“ des Staates und der Nationen mit einer grundlegenden Hinterfragung des gesamten politischen Systems inklusive des Rechtsstaats zu beobachten, die derzeit von den Regierungen in Venezuela, Bolivien und Ecuador verfolgt wird. Andererseits findet man die langsame Durchsetzung von Teilreformen unter weitgehender Anerkennung der bestehenden Verfassungen und der Regeln eines demokratischen Rechtsstaats (Peru, Mexiko, Guatemala).

In der Mehrheit der Länder dieser Untersuchung mit Ausnahme von Mexiko entstand durch den Rückzug des Staates ein institutionelles und politisches Vakuum, das vielfach durch die sogenannte „Zivilgesellschaft“ (Selbsthilfegruppen, darunter auch indigene Organisationen, NRO, soziale Bewegungen, etc) ersetzt wurde.

## ***1.2. Die neue Rolle des Staates in Lateinamerika***

Indigene Bewegungen sind in Lateinamerika im neuen Jahrtausend mehr als bisher als neue politische Akteure mit unterschiedlich großem Einfluss aufgetreten und artikulieren ihre Forderungen unüberschbar. Diese Tatsache, die insbesondere durch die Machtübernahme des Präsidenten Evo Morales in Bolivien symbolisiert wird, hat bei vielen Beobachtern und Politikern zu der Befürchtung geführt, nicht nur das politische demokratische System und der Rechtsstaat in Ländern mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil könnten bedroht sein. Auch das gesamte Entwicklungsmodell, das auf der Ausbeutung

und dem Export von Rohstoffen beruht, steht zur Debatte. Dazu kommt die extreme Verarmung breiter Bevölkerungsschichten, von der indigene Völker überproportional betroffen sind. Falls die indigenen Forderungen nicht in konstruktiver Weise aufgegriffen und umgesetzt werden und falls es nicht gelingt, in Interessenkonflikten um Ressourcen zu vermitteln und für alle Beteiligten befriedigende Lösungen zu finden, sind intensive Konflikte unvermeidbar. Dabei geht es um Auseinandersetzungen um extrem ungleiche Güter, Werte und Folgen: auf der einen Seite diejenigen, die Profit machen wollen und auf der anderen Seite ganze Völker und Gesellschaften, deren kulturelle und biologische Vielfalt, sowie Menschen, deren physisches und kulturelles Überleben auf dem Spiel steht.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends ist der Staat wieder zurück in Lateinamerika. Doch welche Rolle sollte der Staat heute spielen, welchen Leitbildern sollte er folgen, welche Funktionen müsste er übernehmen, damit staatliche Politik die Mehrheit der indigenen Bevölkerung sowohl in besonders abgelegenen ländlichen Gebieten als auch in städtischen Metropolen überhaupt erreichen kann? Welche Rolle wäre einerseits für die Gesamtgesellschaft, andererseits aber auch für indigene Gemeinden und Völker mit vielfältigen eigenen Weltbildern, kulturellen Praktiken, Sprachen, usw. akzeptabel und damit auch nachhaltig erfolgreich? Diese Fragen stellen sich zwar nicht zum ersten Mal in der Geschichte, aber doch noch einmal wieder ganz neu aus aktueller Perspektive.

In der Vergangenheit hat es aus akademischen Kreisen viel Kritik an staatlicher Indigena-Politik und am Indigenismo<sup>9</sup> gegeben. Neben Argumenten, die auch für die Sozialpolitik allgemein gelten, wie Paternalismus, Assistenzialismus, Klientelismus, politische Kooptation usw. wurde dem Indigenismo trotz seiner allgemein anerkannten guten Absichten eine Tendenz zur erzwungenen Integration in die dominante Kultur und damit die implizite Abschaffung indigener Völker vorgeworfen. Parallel dazu wurde als Alternative die Förderung der eigenen Organisationen indigener Gemeinschaften in den Vordergrund gestellt. Damit sollte einer Bevormundung indigener Völker

---

<sup>9</sup> Der Indigenismo war eine akademische und politische Strömung zum Schutz der „Indios“, nicht jedoch eine eigene indigene Bewegung. Als intellektuelle Strömung in der Literatur, Kunst und in den Sozialwissenschaften durchlief der Indigenismo unterschiedliche Etappen von Theorie und Praxis im Zusammenhang mit der Veränderung der sozioökonomischen und kulturellen Lebensbedingungen der indigenen Bevölkerung, die auch die staatliche Indigena-Politik beeinflussten (Stavenhagen 2000).

durch Dritte vorgebeugt und die Betroffenen selbst in die Lage versetzt werden, erfolgreich ihre eigenen Interessen zu verteidigen. Das Resultat dieses Ansatzes ist jedoch ein Entweder–Oder: Entweder eigene Organisationen oder staatliche Instanzen; entweder Integration indigener Völker oder Weiterentwicklung ihrer Gesellschaften, Kulturen und sozialen Praktiken.

Die vorliegende Studie geht davon aus, dass sowohl staatliche Indigena-Politik als auch Organisationsförderung und indigene Selbstverwaltung nötig sind. Eine Integration indigener Völker muss nicht notwendigerweise ihr Verschwinden bedeuten. Parallel zur Integration kann gleichzeitig auch die selbstbestimmte Weiterentwicklung indigener Gesellschaften und Gemeinschaften gefördert werden.

Die Kunst besteht darin, aus der Konfrontation zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu kommen ohne Paternalismus, Bevormundung und zu starke Einmischung von Seiten des Staates einerseits und ohne Schwächung der Organisationen durch politische Kooptation oder Manipulation andererseits. Eine möglichst geringe Abhängigkeit der indigenen Organisationen und Gemeinschaften vom Staat bei gleichzeitiger Inanspruchnahme staatlicher Dienstleistungen, die ihnen zustehen, sollte das Ziel sein. Dazu sind Fähigkeiten indigener Völker und Gemeinschaften zur Unterscheidung zwischen der staatlichen und einer eigenen Agenda für die selbstbestimmte Weiterentwicklung indigener Gesellschaften nötig. Wie sich gezeigt hat, ist ein Gleichgewicht zwischen einer Kooperation mit dem Staat und dem Recht auf Selbstverwaltung jedoch gar nicht so einfach herzustellen.

Die Mehrheit der indigenen Bevölkerung fordert mehr Staat und nicht weniger Staat und auch die Allgemeine Erklärung indigener Rechte der UN verweist auf eine staatliche Verantwortung für den Schutz der individuellen Rechte (insbesondere von Frauen und Kindern) auch innerhalb von indigenen Gemeinschaften oder Territorien.<sup>10</sup> Darüber hinaus geht es vor allem um die Suche nach einer friedlichen Koexistenz zwischen unterschiedlichen Kulturen, Sprachen und Wertesystemen sowie um die Öffnung der Gesamtgesellschaft und damit auch der gesamten Politik hinsichtlich gleichberechtigter interkultureller Konzepte und Umgangsformen.

---

<sup>10</sup> Damit ist jedoch keine Einschränkung der Rechte auf Selbstbestimmung und Selbstverwaltung indigener Völker innerhalb ihrer eigenen Gemeinschaften und Territorien gemeint.

Vertreter indigener Organisationen haben es wiederum oft vorgezogen, staatliche Dienstleistungen durch eigene Maßnahmen zu ersetzen. Obwohl längst neben den Protest auch die konstruktive Formulierung von Vorschlägen für Normen und Politikansätze getreten ist, bleibt dem Staat gegenüber von Seiten der Organisationen ein großes Misstrauen. Wie der Rückblick auf vergangene Jahrzehnte staatlicher Indigena-Politik zeigt, ist dieses Misstrauen keineswegs unberechtigt.

Tatsächlich ist jedoch zur Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika eine zunehmende staatliche Verantwortung für den Schutz der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetz, für die Anerkennung und Durchsetzung von Sonderrechten, für die Durchführung von spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe indigener Völker an Politik und Gesellschaft, für den Dialog mit indigenen Organisationen, für die Überwindung von Armut und Ausgrenzung, für den Schutz kollektiver Land- und Nutzungsrechte, für die freie Entfaltung der kulturellen Identität von indigenen Völkern, usw. notwendig. Nicht zuletzt geht es immer häufiger auch um das heikle Thema der Rolle des Staates in Interessenkonflikten zwischen Privatunternehmen (Öl-, Minen-, Holzfirmen) und indigenen Gemeinschaften um Land- und Naturressourcen.

Der moderne Staat ist als Garant des Allgemeinwohls, Beschützer besonders Benachteiligter, als Umverteiler der extrem ungleich verteilten Ressourcen sowie als Vermittler zwischen Privatunternehmen und betroffenen Bevölkerungsgruppen gefragt. Dazu gehört ein neues Bewusstsein darüber, dass indigene Interessen auch nationale Interessen zum Erhalt der kulturellen und biologischen Vielfalt darstellen, die mit Auslandsinvestitionen im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Bodenschätzen im Konflikt stehen. Die systematische Suche nach Lösungsformen und Alternativen in diesem Zusammenhang steht noch aus. Gleichzeitig geht es jedoch auch um die Frage, welche Art von staatlicher Politik der extremen Benachteiligung von indigenen Völkern am erfolgreichsten begegnen kann und nicht zuletzt darum, wie vor allem die Ärmsten der Armen, in vielen Ländern besonders ausgegrenzte indigene Völker, systematischer und gezielter wirtschaftlich, sozial, politisch und kulturell einbezogen werden können als bisher. Nur so können die extreme Ungleichheit und die große Unzufriedenheit großer Bevölkerungsteile überwunden und die demokratischen Verhältnisse allgemein vertieft und auf vielfältige Akteure erweitert werden.

Tatsächlich ist seit den 90er Jahren in Lateinamerika eine Trendwende zu beobachten, die einen Bruch mit der Vergangenheit darstellt (Gros 2000;

Degregori 1999). Während die lateinamerikanische Rechte wie Linke die indigenen Völker lange als rückschrittlich betrachtet oder ihr Verschwinden durch die Integration in die Moderne (Stavenhagen 1972) vorausgesagt hatten, fand spätestens seit Beginn des ersten „Internationalen Jahrzehnts der Indigenen Völker“ der Vereinten Nationen (1995-2004) eine Neubewertung kultureller und ökologischer Vielfalt nicht nur auf der internationalen Agenda statt. So werden Forderungen nach spezifischen Rechten und Fördermaßnahmen für indigene Völker inzwischen längst nicht mehr als irrelevante Interessenpolitik kleinerer oder größerer indigener Völker abgetan, die früher als ausgegrenzte „ethnische Minderheiten“ weitgehend ignoriert wurden.

Sowohl die Ausbeutung der Naturressourcen tropischer Regenwälder als auch die weltweite Bedrohung kultureller Vielfalt durch zunehmende Industrialisierung und Homogenisierung werden inzwischen zunehmend als dringende globale Probleme erkannt, die weit über spezifische Interessen einzelner Völker hinaus reichen. Die Tatsache, dass die Jahrtausendwende durch den Ausnahmezustand ganzer Regionen geprägt ist, in denen viele Völker verzweifelt ums nackte Überleben und um die Anerkennung ökologischer, kultureller, politischer, wirtschaftlicher allgemeiner Menschen- und Bürgerrechte sowie um kollektive Sonderrechte kämpfen, hat die Dringlichkeit eines neuen Umgangs mit Interkulturalität, Armut, Ausgrenzung und Umweltzerstörung noch zusätzlich sichtbar gemacht. Die Kämpfe indigener Völker haben weltweit eine zunehmende symbolische und strategische Bedeutung gewonnen. In einigen Ländern (wie in Mexiko oder Ekuador) standen indigene Bewegungen (wie die EZLN oder Pachakutik) zeitweise sogar an der Spitze der Bewegungen der Globalisierungsgegner und in Bolivien kamen sie mit Evo Morales sogar an die Macht.

Tatsächlich haben auch die Nationalstaaten in Lateinamerika nicht mehr die gleichen Assimilationsbestrebungen in bezug auf die ländliche indigene Bevölkerung wie noch bis zum „verlorenen Jahrzehnt“ der 80er Jahre und sind inzwischen sogar dazu bereit, neue politische Maßnahmen zugunsten „indigener Minderheiten“ oder „indigener Angelegenheiten“ zu ergreifen. Verschiedene Autoren haben auf den aufsteigenden Trend in bisher sieben lateinamerikanischen Ländern verwiesen, die kulturelle und ethnische Vielfalt ihrer Staaten sowie spezifische indigene Rechte in ihren Verfassungen anzuerkennen (Assies, Van der Haar y Hoekema 1999, Gregor Barié 2002, Van Cott 2003, u.a.). Diese neue positive Tendenz ging jedoch einher mit einem insgesamt negativen weltweiten Trend neoliberaler Politik mit stark reduziertem

Staat und der Übertragung staatlicher Verantwortung auf die indigenen Organisationen selbst sowie auf andere nichtstaatliche Organisationen. Die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen und Verfassungsartikeln zur Anerkennung indigener Rechte war vor allem dort besonders erfolgreich, wo es indigenen Bewegungen gelang, ihre Forderungen mit den Interessen nationaler Eliten zu verknüpfen und Allianzen zu schmieden, so dass bestimmte Präsidentschaftskandidaten, Abgeordnete oder andere Regierungsvertreter zu ihren Fürsprechern und Wortführern wurden (Van Cott 2006).

### ***1.3. Gültige internationale Abkommen über indigene Völkerrechte***

Staatliche Indigena-Politik muss sich notwendigerweise an internationalen Abkommen über indigene Völkerrechte sowie an der Bekämpfung von Rassismus, Diskriminierung und Armut orientieren. Daher werden in diesem Kapitel eine Reihe der wesentlichsten internationalen Beschlüsse genannt, sowie einige, die noch in der Debatte sind.

Die ILO-Konvention 169 über indigene und tribale Völker aus dem Jahr 1989, die eine erste Konvention 107 von 1957 ablöste,<sup>11</sup> ist bis heute das einzige bereits verabschiedete verbindliche internationale Abkommen, in dem das Recht „der indigenen Bevölkerung“ auf Konsultation, jedoch nicht das Selbstbestimmungsrecht indigener Völker anerkannt wird. Bis heute ist die ILO-Konvention zwar von den meisten, aber noch nicht von allen lateinamerikanischen Staaten ratifiziert worden. Und von denjenigen Ländern, die sie ratifiziert haben, muss die Konvention vielfach noch in die nationale Gesetzgebung übertragen werden.

Die Konvention gegen jede Art der Diskriminierung von Frauen (CEDAW) von 1981 und das optionale CEDAW Protokoll aus dem Jahr 2000, das der UN die Untersuchung angezeigter Fälle ermöglicht, ist zwar besonders für indigene Frauen relevant, aber nicht speziell auf indigene Völker ausgerichtet. Das gleiche gilt für die neue Konvention der UNESCO über den Schutz vielfältiger kultureller Ausdrucksformen von 2005.<sup>12</sup> Beide sind jedoch verbindlich.

---

<sup>11</sup> In Peru beispielsweise konnte die ILO-Konvention 107 für die Verabschiedung des ersten Gesetzes für indigene Gemeinschaften im Amazonasgebiet von 1974 (Ley de Comunidades Nativas) genutzt werden.

Die UN Deklaration von Durban von 2001<sup>13</sup> gegen den Rassismus enthält ebenfalls einen Aktionsplan mit einem Teil über indigene Völker, der allerdings auch nicht verbindlich ist. Darin ist ein Aufruf zur Formulierung und Umsetzung staatlicher Indigena-Politik, zur Gründung staatlicher Sonderinstanzen gegen Diskriminierung und Rassismus und zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte für Opfer von Rassismus und Diskriminierung enthalten. Die Verbesserung des indigenen Zugangs zu Arbeit, Produktion, Aus- und Fortbildung sowie zu anderen Dienstleistungen wird außerdem angemahnt. Unter anderem werden auch staatliche Politik und Programme für indigene Frauen und Kinder (und gemeinsam mit ihnen) ausdrücklich genannt.

Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 wurde zwar von allen fünf Ländern dieser Untersuchung ratifiziert, wird jedoch trotz seiner Verbindlichkeit kaum umgesetzt.<sup>14</sup>

Wie bereits erwähnt, fehlt bisher noch ein internationaler Konsens in bezug auf die Orientierung staatlicher Indigena-Politik. Allerdings gibt es auch zu diesem Thema zwei internationale Vereinbarungen, die Deklaration von Brasilien<sup>15</sup> (Fondo Indigena 2004) und das Aktionsprogramm für die Umsetzung des zweiten Jahrzehnts für indigene Völker (UN 2005 Dokument A/60/270). Beide sind jedoch nicht bindend und zum Teil nur wenig bekannt.

In der Deklaration von Brasilien werden wichtige Veränderungen in der staatlichen Indigena-Politik der vergangenen Jahre benannt, darunter die Gründung spezialisierter staatlicher Instanzen, die Suche nach einer verbesserten Berücksichtigung kultureller Besonderheiten in der allgemeinen Politik für die gesamte Bevölkerung, sowie nach einer Definition kontinuierlicher integraler staatlicher Indigena-Politik auch für alle

---

12 Dabei handelt es sich um die Konvention zum Schutz und zur Förderung vielfältiger kultureller Ausdrucksformen, UNESCO 2005 (Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las expresiones culturales).

13 Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and related Intolerance, UN Dokument A/Conf.189/12, Durban, South Africa 2001.

14 Der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurde von Ekuador 1969, von Peru 1978, von Mexiko 1981, von Bolivien 1982 und von Guatemala 1988 ratifiziert.

15 Die Deklaration von Brasilien wurde am 24. November 2004 im Rahmen einer vom Fondo Indigena organisierten internationalen Versammlung staatlicher Instanzen für Indigena-Politik in Brasilia, von Regierungsvertretern aus 13 lateinamerikanischen und zwei europäischen Ländern unterzeichnet, darunter aus allen fünf Ländern dieser Untersuchung.

Sektorbereiche, die Gründung spezieller Indigena-Fonds und die Einbeziehung neuer Konzepte, Strategien, Vorgehensweisen und Methoden, die besonders an die jeweiligen spezifischen Bedingungen jedes Volkes angepasst sind.

Die Deklaration macht folgende Vorschläge für staatliche Indigena-Politik in der Zukunft: Das Ziel sollte die Institutionalisierung einer Staatspolitik für Indigena-Völker mit langfristiger Perspektive und strategischen Visionen in allen Ländern sein, die nicht mit jedem Minister- oder Regierungswechsel wieder verändert wird. Bisherige Anstrengungen gemeinsam mit und für indigene Völker für die Formulierung staatlicher Indigena-Politik sollten intensiviert werden. Weitere Vorschläge betreffen die Anhebung der Hierarchien und eine verbesserte Ausstattung spezifischer Instanzen für Indigena-Politik mit dem Ziel, ihren Einfluss auf den gesamten Staatsapparat zu erweitern und diesen in die Lage zu versetzen, geeigneter als bisher auf die Bedürfnisse, Forderungen und Vorschläge indigener Völker zu reagieren. Indigene Angelegenheiten sollten stärker als bisher in die interinstitutionelle Koordination eingebracht und systematisch querschnittsmäßig integriert werden.

Dafür sei ein Perspektivwechsel notwendig. Die Stärkung spezifischer staatlicher Kapazitäten für die Umsetzung von Indigena-Politik müsse einhergehen mit der Umorientierung der Politik aller staatlicher Instanzen hin zu einer Priorität für die Bedürfnisse und Interessen indigener Völker. Weitere Vorschläge betreffen die Stärkung der Sonderabteilungen für indigene Angelegenheiten in den jeweiligen Sektorministerien; die Sichtbarmachung der vorgesehenen und vorgenommenen Ausgaben für indigene Völker in den Haushaltsplänen aller staatlichen Instanzen; die Flexibilisierung und Anpassung der staatlichen Dienstleistungen an die Vielfalt der Situationen indigener Völker; die Einbeziehung indigener Interessen für eine verbesserte kulturelle Anpassung staatlicher Politik, um bisherige Hürden für den Zugang zu Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen zu überwinden und die Wirkung zu erhöhen. Eine weitere Förderung der Partizipation indigener Völker in staatlicher Politik mit Hilfe von Dialogforen und der Verbesserung der Bedingungen zur Teilnahme indigener Vertreter an Dialoginstanzen wird deutlich unterstrichen. Damit wird heute von niemandem mehr die Tatsache in Frage gestellt, dass indigene Völker die absoluten Protagonisten und Akteure ihrer eigenen Angelegenheiten sein müssen. Eine Verbesserung staatlicher Kapazitäten für Indigena-Politik sei insbesondere deshalb nötig, um die Umsetzung der bereits verabschiedeten rechtlichen Vorschriften und Normen

über indigene Rechte zu garantieren und um internationale Abkommen systematischer als bisher in die Gesetzgebung der Länder aufzunehmen.

#### ***1.4. Die internationale Debatte über indigene Völkerrechte***

In der UN und in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) wird bereits seit Jahrzehnten über internationale Vereinbarungen und Abkommen zu indigenen Sonderrechten<sup>16</sup> verhandelt. Trotz des 1993 von der UN-Generalversammlung ausgerufenen ersten internationalen Jahres für indigene Völker und des darauffolgenden ersten Jahrzehnts indigener Völker (1995-2004)<sup>17</sup> gingen die Verhandlungen in Genf, New York und Washington jedoch nur schleppend voran. Die UN verfügte seit 1971 nur über einen UNO-Sonderbotschafter für Indigene Rechte. 1982 kam es schließlich zur Einrichtung einer internationalen Arbeitsgruppe für indigene Rechte in Genf.<sup>18</sup>

Erst zwanzig Jahre später - gegen Ende des ersten UN Jahrzehnts für indigene Völker - wurde das bereits seit 1993 von indigenen Organisationen geforderte internationale „Permanente Forum für Indigene Angelegenheiten“ 2002 als Sondergremium der ECOSOC<sup>19</sup> in New York mit indigenen

---

<sup>16</sup> Die ersten für indigene Völker besonders relevanten aber nicht spezifisch auf sie ausgerichteten internationalen Instrumente entstanden 1948, 1960, 1965 und 1968: die Unterkommission der Menschenrechtskommission für die „Prävention der Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten“ erreichte bereits 1948 die Verabschiedung der „Konvention für die Verhinderung und Sanktionierung des Genozids“. 1960 wurde die Deklaration über das Recht auf Unabhängigkeit von kolonialisierten Ländern und Völkern verabschiedet (Resolution 1514). Sie enthält die erste Definition des Rechts auf Selbstbestimmung, dass später in die folgenden Pakte einfluss: 1968 wurden die Internationalen Pakte für zivile und politische Rechte sowie für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von der UN verabschiedet. Die UNESCO erkannte zum ersten Mal 1966 die indigenen Völker und ihre Kulturen offiziell an, erklärte jedoch kurz darauf, dass mit Völkern nur Staaten, jedoch keine staatenlosen Bevölkerungsgruppen gemeint seien. 1965 wurde die UN-Konvention gegen jede Form der rassischen Diskriminierung verabschiedet.

<sup>17</sup> Hauptziel der ersten internationalen UN Dekade für indigene Völker war „die Stärkung der internationalen Kooperation für die Lösung von Problemen von indigenen Völkern in bezug auf Menschenrechte, Umwelt, Entwicklung, Bildung und Gesundheit“. Die Dekade stand unter dem Motto „Indigene Völker: Kooperation in Aktion“.

<sup>18</sup> Die Arbeitsgruppe hatte das Mandat, Vorfälle im Zusammenhang mit dem Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten von indigenen Völkern zu untersuchen. Die ausschließlich nicht-indigenen Sachverständigen wurden von der UN ernannt. Kurz darauf wurde ein Fonds für Finanzierung der Teilnahme von indigenen Vertretern an den Sitzungen der Arbeitsgruppe gebildet.

<sup>19</sup> Economic and Social Council; Rat für Wirtschaft und Soziales; dabei handelt es sich um das ranghöchste Gremium für beide Themen, das direkt der UN-Generalversammlung unterstellt ist.

Vertretern aus aller Welt mit Einfluss auf das gesamte UN-System gegründet,<sup>20</sup> das schließlich auch die Verlängerung der ersten UN-Dekade für indigene Völker in eine zweite UN-Dekade für indigene Völker von 2005-2014 erreichen konnte. Damit kam zumindest ein Ziel der ersten Dekade zur Umsetzung, deren Ergebnisse ansonsten ziemlich bescheiden ausfielen, wahrscheinlich u.a. deshalb, weil keine große internationale UN-Konferenz für die Rechte indigener Völker stattfand.<sup>21</sup>

Der Weg bis zu den beiden internationalen UN-Dekaden für indigene Völker hatte jahrzehntelang gedauert. Dabei steht die Debatte über kollektive Rechte sowie über die Begründung für indigene Sonderrechte im Vordergrund. Die Internationale Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen aus dem Gründungsjahr 1948 konzentriert sich im wesentlichen auf individuelle Rechte. So wird zwar das Recht auf Selbstbestimmung für kolonisierte Völker, die aus ihren Ländern vertrieben wurden, ausdrücklich genannt. Dies gilt jedoch nicht für Völker, die intern innerhalb anerkannter Nationalstaaten kolonisiert wurden und innerhalb dieser Staaten auf begrenzten Territorien ihr Selbstbestimmungsrecht geltend machen. Letztere argumentieren vor allem damit, dass sie schon vor der Kolonisation und vor der Gründung der modernen Nationalstaaten die betroffenen Territorien besiedelten. Sie machen historische Ungerechtigkeiten durch Unterdrückung, Ausbeutung und Vertreibung innerhalb ihrer Länder und eine fehlende Beteiligung an der Gründung und territorialen Ordnung moderner Staaten, die grundsätzlich ohne jede Berücksichtigung indigener Siedlungsgebiete stattfand, geltend.

---

<sup>20</sup> Die Ziele des permanenten Forums für indigene Angelegenheiten der UN sind folgende:

- Analyse der Agenda des UN Rats für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, ECOSOC in bezug auf die Auswirkungen auf indigene Völker durch soziale, wirtschaftliche, kulturelle, Umwelt-, Menschenrechts-, Bildungs-, und Gesundheitsentwicklung;
- Fachliche Beratung über indigene Angelegenheiten für ECOSOC und alle UN-Organisationen;
- Verbreitung der vorgeschlagenen Maßnahmen im Zusammenhang mit indigenen Angelegenheiten und Koordination ihrer Integration in das gesamte UN-System.

Das Forum besteht aus 16 unabhängigen Experten, von denen acht von indigenen Organisationen und 8 von Regierungen vorgeschlagen werden. Das Forum tritt jeweils für zehn Tage im Jahr in New York oder in Genf zusammen.

<sup>21</sup> Zu diesem Ergebnis kommt der Evaluierungsbericht der ersten UN-Dekade für indigene Völker: Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995 - 2004, Pacto de Pedregal, Mexico, Mayo 2006.

1971 hatte das erste internationale Treffen progressiver Ethnologen in Barbados in der Karibik stattgefunden, die dem damals allgemein vorherrschenden rein klassenorientierten linken Diskurs gegen die wirtschaftliche Ausbeutung indigener Völker das Recht auf kulturelle Selbstbestimmung und Weiterentwicklung hinzufügten. Die erste Deklaration von Barbados ist aufgrund ihres konzeptionellen Ansatzes ein historisches Dokument. Es prangert den internen Kolonialismus in postkolonialen Gesellschaften innerhalb bestehender Staaten gegenüber indigenen Völkern an, ebenso wie den Paternalismus von Sekten und Missionaren. Letzteren wurde vorgeworfen, zwar Studien bei abgelegenen exotischen Völkern durchgeführt, sich aber nicht für die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen eingesetzt zu haben. Sie wurden außerdem beschuldigt, vielfach selbst das kulturelle Überleben der betroffenen Völker durch Zwangsmissionierung und das Einschleppen von Krankheiten auch noch direkt gefährdet zu haben.

An einem zweiten internationalen Treffen in Barbados 1977 nahmen neben den Ethnologen des ersten Treffens auch 20 indigene Führer (insgesamt 34 Personen) teil. Die zweite Erklärung von Barbados forderte u.a. eine Teilnahme indigener Vertretern am UN-System, die mit der Einladung der Gruppe im gleichen Jahr zu einer internationalen NRO-Konferenz über die „Diskriminierung indigener Völker des amerikanischen Kontinents“ in der UN in Genf begann. 1981 fand eine weitere UN-Konferenz über „Indigene Völker und das Land“ statt, die mit der Forderung nach der Gründung der bereits erwähnten speziellen Arbeitsgruppe für indigene Völker endete.

Bis heute gibt es die UN-Deklaration für die Rechte indigener Völker nur in einer vom Menschenrechtsrat im September 2006 verabschiedeten Version. Über die „Amerikanische Erklärung indigener Rechte“ der OAS wird seit 20 Jahren verhandelt, ohne dass sie bisher verabschiedet werden konnte. Über viele Jahrzehnte hinweg war es nicht möglich, eine Akzeptanz der von indigenen Bewegungen eingeforderten kollektiven Rechte, wie die Anerkennung als Völker mit Recht auf Selbstbestimmung und auf eigene Territorien herbeizuführen. Ein neuer Anlauf zur Verabschiedung der UN-Deklaration für die Rechte indigener Völker scheiterte Ende 2006 in der UN-Generalversammlung.

Als Hauptargument gegen die Verabschiedung wurde u.a. das Fehlen von Kriterien dafür, welche Bevölkerungsgruppen sich als Völker mit Recht auf Selbstbestimmung bezeichnen dürfen, genannt. Dabei ist interessant, dass in der Debatte nicht mehr grundsätzlich kollektive Rechte abgelehnt werden. Die UN-Deklaration für indigene Rechte kann als eine Ergänzung

der UN-Deklaration der allgemeinen Menschenrechte in bezug auf kollektive Rechte betrachtet werden und hätte ebenso wie die Deklaration der individuellen Menschenrechte keinen verbindlichen Charakter. Die derzeit vorgelegte Version versucht ein Gleichgewicht zwischen kollektiven und individuellen Rechten sowie zwischen gleichen und Sonderrechten für die indigene Bevölkerung herzustellen. Darin wird das Selbstbestimmungsrecht für indigene Völker auf klar abgegrenzte Territorien innerhalb von Nationalstaaten ohne Recht auf Abspaltung in unabhängige Staaten beschränkt. Die Deklaration enthält kein ausdrückliches Recht auf eigene Territorien, wohl aber ein Recht auf Schutz bereits offiziell anerkannter Territorien und Landtitel. Gleichzeitig wird neben dem Recht auf Selbstbestimmung innerhalb eigener Gemeinschaften oder Territorien die staatliche Verantwortung für den Schutz der individuellen Rechte indigener Bürger, insbesondere von Frauen und Kindern auch innerhalb indigener Gemeinschaften anerkannt.

Die Deklaration für indigene Rechte schreibt den Staaten klare Verantwortungsbereiche zu, die seine neue Rolle als Beschützer, Vermittler und Umverteiler voraussetzen, darunter beispielsweise:

- die Vorbeugung vor jeder Art von Bedrohung indigener Kulturen und Identitäten;
- der Schutz vor jeder Art von Versuch durch Dritte, indigenes Land, Territorien oder Ressourcen zu besetzen oder ohne ausdrückliche Einwilligung unter freien und informierten Bedingungen zu nutzen;
- die systematische Durchführung von Konsultationen und die gutwillige Zusammenarbeit mit indigenen Völkern (für vorzeitige Einwilligungen hinsichtlich Gesetzesänderungen oder Verwaltungshandlungen unter freien und informierten Bedingungen);
- der Schutz des Rechts auf Arbeit und vor diskriminierenden Arbeitsbedingungen, Bezahlungs- oder Behandlungsformen und vor respektloser Behandlung;
- die Zahlung gerechter Entschädigungen an indigene Gemeinschaften im Fall des unfreiwilligen Verlustes ihrer Überlebensbedingungen (in gleichem Ausmaß und Wert);
- der besondere Schutz für indigene Frauen gegen jede Form von Gewalt und Diskriminierung;
- die Durchführung von Sondermaßnahmen für indigene Völker, insbesondere für die Berücksichtigung der Bedürfnisse indigener Frauen (Jugendliche, Kinder und Alte).

### ***1.5. Internationale Abkommen über indigene Rechte und ihr Einfluss auf staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika***

Obwohl vor allem die Änderung der nationalen Gesetzgebung und der Verfassung in verschiedenen Ländern ohne die Berufung auf die ILO-Konvention 169 sowie auf die verschiedenen Antidiskriminierungs-Konventionen der UN (CEDAW, Durban, usw.) kaum hätten erreicht werden können, fehlt es bis heute an Instrumenten zur klaren internationalen Orientierung staatlicher Indigena-Politik, etwa vergleichbar mit der Agenda 21 im Umweltbereich oder mit der Beijing Action Platform in der Frauen- und Geschlechterpolitik.

Die fehlende Einigung auf kollektive und individuelle Sonderrechte für indigene Völker und Bürger sowie der damit verbundenen Konzepte und Begriffe, hat sich jahrzehntelang auch auf das Fehlen konkreterer internationaler Beschlüsse als Leitbild für die Umsetzung nationaler staatlicher Indigena-Politik ausgewirkt. Im Unterschied zur Umwelt- oder Frauenpolitik, die auf internationale Aktionspläne als Ergebnisse umfangreicher Verhandlungen auf internationalen Konferenzen zurückgreifen können, gab es keine vergleichbare internationale Orientierung für staatliche Ansätze der Indigena-Politik.

Die Folge waren eher magere Ergebnisse der ersten internationalen UN-Dekade für Indigene Völker, die zur Verabschiedung einer zweiten Dekade führten. Für die zweite Dekade wurde 2005 das bereits erwähnte internationale Aktionsprogramm für die Umsetzung des zweiten Jahrzehnts für indigene Völker auf dem Permanenten UN-Forum für Indigene Angelegenheiten vorgestellt, das jedoch aufgrund der geringen internationalen Beteiligung an dessen Erarbeitung bisher selbst innerhalb des UN-Systems nur wenig bekannt ist.

Im Gegensatz zur Agenda 21 oder zur Beijing Aktionsplattform werden die Nationalstaaten nicht ausdrücklich als Hauptverantwortliche für die Umsetzung des Aktionsprogramms für das zweite Jahrzehnt für indigene Völker angesprochen, das sich außerdem an indigene Organisationen, an das UN-System und andere internationale Organisationen sowie an nichtstaatliche Akteure wie Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft richtet.

Das Aktionsprogramm enthält Aktionsvorschläge für die fünf Ziele des zweiten Jahrzehnts für indigene Völker und sechs Schwerpunktthemen: Kultur, Bildung, Gesundheit, Menschenrechte, Umwelt, wirtschaftliche und

soziale Entwicklung. Unter den Maßnahmen wird die Beteiligung der indigenen Bevölkerung an der Gestaltung von Politik und Gesetzgebung, an der Nutzung von Ressourcen und an der Programm- und Projektentwicklung genannt. Eine Neudefinition der Entwicklungspolitik zugunsten einer gleichberechtigten und kulturell angepassten respektvollen Vorgehensweise gegenüber der kulturellen und sprachlichen Vielfalt indigener Völker ist ebenfalls vorgesehen. Zu den Zielen gehört die ausdrückliche Förderung spezifischer Politikansätze, Programme und Projekte für die Entwicklung der indigenen Bevölkerung, darunter insbesondere für indigene Frauen, Kinder und Jugendliche. Ein weiteres Ziel befasst sich mit Maßnahmen für die Beobachtung und Begleitung staatlicher Maßnahmen und mit der Verpflichtung der Staaten zu Transparenz und Berichterstattung auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene.

Leider steht das Aktionsprogramm derzeit nur auf dem Papier. Dementsprechend umstritten sind deshalb auch die Strategien und Vorgehensweisen hinsichtlich der Formulierung von Politikansätzen für indigene Völker: jedes lateinamerikanische Land und jede neue Regierung geht mehr oder weniger einen eigenen Weg und die Reichweite der Beteiligung und die Spielräume für die Teilhabe der jeweiligen indigenen Bewegungen an der nationalen Politikgestaltung sind nach wie vor sehr unterschiedlich und hängen von einer Vielfalt von Faktoren ab.

Ähnliches gilt auch für internationale Organisationen: Viele haben zwar bereits ihre eigenen institutionellen Leitlinien zur Förderung indigener Völker zum Teil gemeinsam mit indigenen Vertretern formuliert oder aktualisiert. Die meisten sind jedoch in der operativen Umsetzung noch weitgehend orientierungslos und weit davon entfernt, die Thematik ausreichend zu priorisieren. Nur wenige haben bisher indigene Organisationen einerseits und Regierungen andererseits bei der Politikformulierung und –umsetzung im Dialog miteinander beraten. Die Mehrheit läßt es bei der Finanzierung einiger Sonderprojekte bewenden. Auch viele NRO, die seit Jahren indigene Organisationen technisch und professionell unterstützen, sind aufgrund der undemokratischen Vergangenheit vieler Länder bisher noch ziemlich unerfahren, wenn es um Politikberatung staatlicher Institutionen und Regierungen und um die Unterstützung der Bewegungen bei ihren Verhandlungen mit dem Staat oder um die eigene Teilnahme an Dialogforen geht.

## ***1.6. Indigene Bewegungen und der Staat in Lateinamerika***

Die gewählten Strategien indigener Organisationen dem Staat gegenüber sind - ebenso wie die der sogenannten „Zivilgesellschaft“ in Lateinamerika insgesamt - widersprüchlich und vielfältig und unterscheiden sich nicht nur zwischen verschiedenen Ländern sondern auch innerhalb ein und desselben Landes. Sie reichen vom bewaffneten Widerstand der Zapatisten in Mexiko bis zu Bündnissen mit Regierungsvertretern in Oaxaca, von Straßenblockaden, tagelangen Fußmärschen und Streiks aus dem Tiefland ins Hochland von Bolivien bis hin zur Vereinnahmung eines Sonder-Ministeriums durch einige einflussreichere Organisationen, von der öffentlichen Anklage staatlicher Instanzen (in allen Ländern) bis hin zur Teilnahme an Dialogforen mit staatlichen Institutionen (in allen Ländern), an der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen und lokalen, regionalen oder nationalen Aktionsplänen oder der Bildung von Netzwerken indigenen Personals staatlicher Institutionen und Strategien zur „Indigenisierung des Staatsapparats“ (Guatemala).

Bisherige, vielfach negative Erfahrungen mit staatlichen Institutionen haben zu verbreitetem Misstrauen dem Staat gegenüber geführt. Fehlende oder negative Erfahrungen mit dem Staatsapparat, mit unvollständigen Demokratien und Rechtsstaaten, mit autoritär geprägten politischen Kulturen haben zu einem geringen Verständnis für demokratische Verhandlungsprozesse und dazu geführt, dass indigene Organisationen viele staatliche Funktionen, wie z.B. der Verteidigung oder des Verhandeln zwischen unterschiedlichen Interessen durch eigenes Handeln ersetzen.

Eigene Projekte indigener Organisationen und Institutionen konkurrieren gegenüber internationalen Gebern mit Projekten und Programmen staatlicher Instanzen. Daher ist durchaus nachvollziehbar, wenn sich indigene Vertreterinnen und Vertreter bisher nicht notwendigerweise für eine verstärkte finanzielle und personelle Ausstattung, für die institutionelle Verankerung staatlicher Institutionen oder für die Umsetzung politischer Maßnahmen für indigene Völker einsetzen. Die Mehrheit fordert nach wie vor ausschließlich Selbstbestimmung und die direkte Finanzierung ihrer eigenen Organisationen und lehnt jede Förderung von „Vermittlern“ ab. In Bolivien gibt es sogar Vorschläge der Indigena-Bewegung für eine Verfassungsreform nach denen indigene Bürgerinnen und Bürgern einerseits keine Steuern zahlen sollen, andererseits jedoch auch alle ländlichen Regionen ausschließlich mit eigenen Ressourcen selbst verwalten wollen, so als solle es auch in Zukunft möglichst wenig Staat in ländlichen Gebieten geben. In vielen Ländern melden

sich erst seit Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts indigene Stimmen zu Wort, die mehr Staat und mehr Qualität staatlicher Dienstleistungen verlangen und sich auch direkt an der Gestaltung staatlicher Indigena-Politik beteiligen. Erste Schritte in diese Richtung sind vor allem in Guatemala und in Ekuador, aber auch in ersten Ansätzen in Peru aufgetreten.

Gleichzeitig sind jedoch auch Tendenzen zur politischen Kooptation durch Klientelismus jeweiliger Eliten einerseits sowie durch die gewaltfreie Über- und Inbesitznahme durch indigene Interessengruppen für persönliche Eigeninteressen andererseits zu beobachten, die auch anfänglich vielversprechende Ansätze schnell degenerieren lassen. Bisher waren indigene Organisationen daran gewöhnt, aus eigener Kraft oder mit Hilfe von Donationen Ersatzdienstleistungen auf lokaler oder regionaler Ebene aufzubauen, diese vielfach durchaus erfolgreich eigenständig zu verwalten und viele staatliche Funktionen, wie z.B. der Verteidigung oder das Verhandeln durch eigenes Handeln zu ersetzen. Insgesamt steht indigenen Organisationen in Lateinamerika trotz der beschriebenen positiveren internationalen und nationalen Tendenzen in Bezug auf indigene Rechte und der offiziellen Übertragung von Ressourcen für indigene Völker immer noch ein langer Kampf um eine gleichberechtigte Staatsbürgerschaft mit zusätzlichen Sonderrechten und für eine kohärente staatliche Politik für indigene Völker bevor. Bisher besteht allgemein noch wenig Klarheit und Einigkeit über die erfolgreichsten Strategien gegenüber Regierungen und Staatsapparaten, um diese zur effizienten Umsetzung von Maßnahmen zugunsten einer gleichwertigen indigenen Staatsbürgerschaft bei gleichzeitigem Respekt vor vielfältigen eigenständigen kulturellen Identitäten mit Sonderrechten zu bewegen. Der Aufbau rechtstaatlicher Bedingungen, die Verbesserung der Rechtslage, die Überwindung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ausgrenzung oder gar die Umsetzung von Selbstbestimmungs- und Autonomiebestrebungen auf lokaler Ebene sind nur einige der noch anstehenden Ziele.

Andererseits verweisen indigene Vertreter in Lateinamerika auch selbst durchaus immer wieder kritisch auf das Fehlen einer Politik für indigene Völker mit ausreichenden staatlichen Ressourcen.<sup>22</sup> Trotzdem scheinen die

---

<sup>22</sup> Wie z.B. in der Erklärung des Rates Conic (Consejo de Organizaciones y Naciones Indígenas del Continente) aus dem Jahr 2000: „In Lateinamerika gibt es bis heute keine Politik für mehr als vier Millionen Indigene“ (Serpaj 30.10.2000).

Bewegungen noch zu misstrauisch zu sein, um sich konsequent auch für die Institutionalisierung staatlicher Politik für indigene Völker und ausreichende finanzielle Ressourcen für staatliche Instanzen einzusetzen. Auch in bezug auf die Rolle der Bewegung in externen wie internen Demokratisierungsprozessen sowie auf die angestrebten Modelle von Partizipation und Staatsbürgerschaft bleiben noch viele Fragen offen.

## STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN MEXIKO

### *2.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung*

Mexiko ist das einzige Land der vorliegenden Studie, das über eine nennenswerte staatliche Indigena-Politik verfügt, die inzwischen sogar seit 2001 in der Verfassung verankert ist. Mexiko ist aus vielen Gründen nur bedingt mit den anderen vier Ländern dieser Untersuchung vergleichbar. Als das größte, modernste und reichste Land mit umfangreichen Ölvorkommen und einer besonderen geographischen Lage in direkter Nachbarschaft zu den USA handelt es sich nicht nur um das bevölkerungsreichste Land (mit mehr als 100 Millionen Einwohnern), sondern auch um das einzige Land mit einem föderalen System mit 32 Bundesstaaten (inklusive Bundeshauptstadt), das sich als „Vereinigte Staaten“ von Mexiko bezeichnet. Obwohl die indigene Bevölkerung Mexikos im Jahr 2000 offiziell lediglich auf ca. 12 % der Gesamtbevölkerung geschätzt wurde, handelte es sich in absoluten Zahlen um 12,7 Millionen Menschen. Damit stellen die mexikanischen indigenen Völker in absoluten Zahlen die umfangreichste indigene Bevölkerung im Vergleich zu den anderen vier Ländern dieses Vergleichs, in Bezug auf ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung jedoch liegt dieser in den anderen Ländern höher (mit Ausnahme der offiziellen Angaben in Ekuador von 6,4 %, die jedoch umstritten sind). Trotz des Föderalismus ist es den indigenen Völkern in Mexiko bisher nicht gelungen, über eigene autonome Regionen und Territorien zu verfügen.

Mexiko gehört zwar nicht zu den Ländern Lateinamerikas mit den höchsten Sozialausgaben im Vergleich zum BIP, befindet sich jedoch im Mittelfeld und gibt damit Pro-Kopf ein Vielfaches der anderen Länder dieser Studie für Sozialpolitik aus.<sup>23</sup> Mexiko hat eine lange Geschichte des *Indigenismo* in ganz besonderen politischen und ideologisch-kulturellen Varianten. In Mexiko bezieht sich der Begriff des Indigenismo nicht nur auf eine intellektuelle Strömung,<sup>24</sup> sondern auch auf eine Phase der staatlichen

Indigena-Politik (Stavenhagen 2000). Der akademische Einfluss bekannter mexikanischer Ethnologen und Sozialwissenschaftler ist jedoch auch über Mexiko hinaus auf dem Kontinent nicht zu übersehen und die lange Regierungszeit der PRI<sup>25</sup> hat bei allen Nachteilen für die Demokratie des Landes relativ kontinuierliche staatliche Politikansätze unter langjähriger ausdrücklicher Berücksichtigung der indigenen Bevölkerung hervorgebracht. In Mexiko gibt es staatliche Indigena-Politik ohne Unterbrechung bereits seit 1936. Mexiko ist außerdem Sitz des Interamerikanischen Indigenistischen Institut (I.I.I.),<sup>26</sup> Der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) seit 1940, und hat phasenweise auch die kontinentale Indigena-Politik stark beeinflusst. Verschiedene mexikanische Regierungen förderten staatliche Indigena-Politik in anderen Ländern sowie internationale Fonds des I.I.I. z.T. mit bis zu 90 % aller finanziellen Mittel.<sup>27</sup> Der offizielle mexikanische Indigenismo wurde seinerseits wiederum stark von den internationalen Politikansätzen des I.I.I. beeinflusst, nachdem die nationale staatliche Indigena-Politik und das mexikanische staatliche Indigenistische Institut (INI)<sup>28</sup> in den 70er Jahren in die Krise kamen. Mexiko ist nicht nur das erste lateinamerikanische Land,

---

23 Die Pro-Kopf Ausgaben im Sozialbereich lagen in Mexiko zwischen 1997 und 2001 bei 402 US-Dollar. Das ist war zwar weniger als ein Viertel der Ausgaben von Argentinien oder Uruguay im gleichen Zeitraum, aber mehr als doppelt soviel wie in Peru und mehr als das Vierfache wie in Guatemala (Daten von CEPAL zitiert in ASIES 2003).

24 Der Indigenismo des 20. Jahrhunderts ist in Mexiko sehr stark mit der mexikanischen Revolution von 1910 und dem Nationalismus verbunden. Der Indigenismo war eine akademische und politische Strömung zum Schutz der Indios, nicht jedoch eine eigene indigene Bewegung. Obwohl viele Indigenisten selbst aus der Provinz kamen, identifizierten sie sich selbst nicht als indigen, erforschten aber indigene Kulturen und Lebensbedingungen. Die Politik des Indigenismo wurde daher als Politik von „Nicht Indigena“ für Indigena, bzw. von Intellektuellen für arme Landbevölkerung betrachtet und hatte damit von vorneherein einen gewissen paternalistischen Charakter. Trotzdem spielte der Indigenismo im historischen Rückblick auch mehrere wichtige positive Rollen: Er trug bspw. zur Bewusstseinsbildung indigener Völker bei und bot Schutz insbesondere vor zu unverfrorener Ausbeutung durch lokale Machteiten.

25 Die politische Partei PRI (Partido Revolucionario Institucional) und ihre Vorgängerpartei waren mehr als 70 Jahre an der Regierung in Mexiko und entwickelten sich zu einer „Staatspartei“.

26 Auf Spanisch Instituto Indigenista Interamericano, I.I.I.

27 Seit Ende der 80er Jahre befindet sich das I.I.I. in einer akuten Finanzkrise und beschränkt sich weitgehend auf ein Dokumentationszentrum und die Herausgabe der Fachzeitschrift *América Indígena*. Die aktivste Phase des I.I.I. zum Thema staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika wird durch einen regionalen interamerikanischen fünfjährigen Aktionsplan (Plan Quinquenal de Acción Indigenista Interamericano 1977-1982) dokumentiert, dem jedoch offenbar keine weiteren folgten (Webseite I.I.I. 2007, [www.indigenista.org](http://www.indigenista.org)).

28 Auf Spanisch Instituto Nacional Indigenista, INI.

das bereits im Jahr ihrer Veröffentlichung 1989 die ILO Konvention 169 unterzeichnete (auch wenn dies zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen hatte). In Bezug auf Gesetzesreformen für indigene Völker lag Mexiko im Jahre 2004 noch an sechster Stelle (Bundesland Oaxaca) und an elfter Stelle auf Bundesebene<sup>29</sup> und damit hinter den Andenländern. Seither wurden in Mexiko jedoch eine große Anzahl von Gesetzesreformen in Bezug auf indigene Rechte durchgeführt (Aldaz, Lima 2007).

Mexiko ist außerdem eines der Länder Lateinamerikas mit einer relativ stabilen und starken Institutionskultur und einer relativ ausgeprägten fachlichen Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung. Damit setzt das Land weitgehend unerreichbare Standards für die anderen Länder dieser Studie, ist aber auch besonders interessant als Modell für unterschiedliche Phasen, Konzepte, Erfolge und Misserfolge staatlicher Politikansätze für indigene Gemeinschaften und Völker.

Mexiko wurde als eines der ersten Länder Lateinamerikas Anfang 1994 in das Freihandelsabkommen (NAFTA) mit den USA und Kanada eingebunden und folgte damit dem neoliberalen Entwicklungsmodell auf Kosten der Kleinbauern und der indigenen Landbevölkerung. Daher kam es in Mexiko trotz bereits jahrzehntelanger staatlicher Indigena-Politik zu einem zeitgleichen bewaffneten Aufstand der Zapatisten der EZLN in Chiapas, um erneut die politische Aufmerksamkeit auf die indigene Thematik zu lenken.<sup>30</sup> Spätestens zu diesem Zeitpunkt hatte das Thema in Mexiko auch gesamtgesellschaftliche Relevanz erlangt. Es ging nicht mehr nur um konkrete Lebensbedingungen in abgelegenen Regionen oder um die direkte Betroffenheit durch Freihandelsabkommen, sondern auch um Fragen der Identität des Landes als Vielvölkerstaat mit kultureller, sprachlicher und biologischer Vielfalt, um die Hinterfragung des dominanten Entwicklungsmodells des freien Marktes, des Freihandels und der Ausbeutung von Rohstoffen mit seinen direkten Auswirkungen insbesondere auf besonders benachteiligte indigene Bevölkerungsgruppen und um den Demokratisierungsprozess von Mexiko mit mehr Raum für die politische Teilhabe ausgegrenzter Teile der Gesellschaft.

---

<sup>29</sup> Statistik der Interamerikanischen Entwicklungsbank von 2004 (Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas).

<sup>30</sup> Dem Aufstand von Chiapas folgte jedoch kurz darauf eine der größten Wirtschaftskrisen des Landes (Ende 1994).

## 2.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena Politik in Mexiko

Unter Lázaro Cárdenas (Präsident von 1934-1940) entstand 1936 die erste für die indigene Bevölkerung zuständige staatliche Instanz nach der Revolution, das *Departamento de Asuntos Indígenas (DAI)*, eine Abteilung des Präsidialamts mit dem Ziel der „Mexikanisierung der Indios“ durch Bekämpfung der Armut und Bildungsförderung.<sup>31</sup> Die „Indios“ sollten in eine einheitliche Nation mit einer offiziellen Landessprache integriert werden. Bereits damals wurde ein Beirat aus Vertretern verschiedener Bundesbehörden Mexikos gebildet, der die Unterstützung traditioneller indigener Autoritäten suchte. Das Personal bestand im wesentlichen aus mexikanischen Ethnologen.

1940 wurde das DAI in das Erziehungsministerium (*Secretaría de Educación Pública, SEP*) verlegt, verlor damit seine Autonomie und seinen erweiterten Aktionsradius und konzentrierte sich nur noch auf Bildung. In den 50er Jahren wird aus DAI die Abteilung für indigene Erziehung (*Departamento de Educación Indígena, DEI*) und Jahrzehnte später die Generaldirektion für indigene Erziehung des Erziehungsministeriums (*Dirección General de Educación Indígena, DGEI*), die es bis heute gibt (Nolasco 2003).

Parallel dazu wurde Ende 1948 das Nationale Indigenistische Institut (*Instituto Nacional Indigenista, INI*) gegründet,<sup>32</sup> das nicht nur Vorbild für viele andere Länder war, sondern das auch über eine außergewöhnlich lange institutionelle Geschichte verfügt: Das INI überdauerte insgesamt 55 Jahre

---

<sup>31</sup> Die beiden ideologischen Hauptpfeiler der mexikanischen Revolution (1910) waren direkt mit dem Nationalismus und dem Indigenismo verbunden: es ging um die Verteidigung mexikanischer Werte und der mexikanischen Nationalkultur gegenüber dem Ausland. Der Indigenismo als nationale Ideologie erkannte zu Beginn des 20. Jahrhunderts an, dass die Hälfte der Bevölkerung des Landes aus indigenen Völkern mit eigenen Sprachen und vorhispanischen Kulturen bestand und das „Mexiko der Mestizen“ hervorgebracht hat. Mit der „Mexikanisierung des Indio“ sollte dieser Teil der Bevölkerung jedoch so schnell wie möglich in die mexikanische Nation integriert werden: zunächst mit Hilfe der formalen Bildung in spanischer Sprache und später dann mit Hilfe der Zweisprachenerziehung unter Unterstützung des ILV (Instituto Lingüístico de Verano). Der Indigenismo wurde wegen seiner „Assimilationspolitik“ kritisiert, die mittelfristig implizit das Aussterben der indigenen Völker und Kulturen bedeuten musste. Die linke Variante des Indigenismo ging zeitweilig implizit davon aus, das Verschwinden der indigenen Kulturen sei eine Voraussetzung für die Überwindung wirtschaftlicher Ausbeutung und Armut der Indigena. Eine weitere Kritik des Indigenismo in staatlicher Hand betrifft die politische und ideologische Kontrolle und Manipulation der indigenen Völker durch die damalige „ewige“ Regierungspartei PRI (Stavenhagen 2000).

<sup>32</sup> Das Gründungsgesetz des INI wurde am 4.12.1948 veröffentlicht.

und wurde erst im Jahre 2003 aufgelöst und durch eine neue staatliche Institution, die CDI,<sup>33</sup> ersetzt. Das INI folgte im Laufe der Jahrzehnte zwar den verschiedenen politischen Ansätzen der jeweiligen mexikanischen Regierungen, entwickelte darüber hinaus jedoch ganz eigene indigenistische Konzepte, die von einer intensiven akademischen Debatte namhafter Ethnologen begleitet wurden. Das INI hatte zwischen 1948 und 2003 insgesamt elf Direktoren und eine Direktorin, darunter sogar einen Ekuadorianer, aber nur zwei Indigene. Viele bekannte Ethnologen arbeiteten im INI und bereicherten es mit umfangreichen Publikationen.

Tatsächlich war das INI zu Beginn seiner Existenz vor allem ein Forschungsinstitut mit einem Beirat mit Beratungsfunktion, in dem neben den staatlichen Instanzen für ländliche Entwicklung (Agrarministerium, Agrarbank, usw.) vor allem namhafte Universitäten, ethnologische Fakultäten und Museen des Landes vertreten waren (Masferrer 1988).<sup>34</sup> Zu den wesentlichen Funktionen des INI gehörte die Durchführung von wissenschaftlichen Untersuchungen der Lebensbedingungen indigener Gemeinschaften und Völker, die Förderung der Akzeptanz von staatlichen Sondermaßnahmen, die Beratung anderer staatlicher Instanzen sowie die Förderung und der Schutz der Volkskultur und des Kunsthandwerks in der Hauptstadt und in anderen Städten in Regionen mit umfangreicher indigener Bevölkerung.

Das Gründungsgesetz sieht auch Regionalbüros des INI in den wichtigsten indigenen Regionen des Landes vor, die Koordinationszentren (Centros Coordinadores) genannt wurden. Auf diese Weise stand bereits zu Gründungszeiten des INI ein integraler Politikansatz und die Koordination mit anderen staatlichen Instanzen im Vordergrund. In vielen abgelegeneren Gebieten waren die Koordinationszentren des INI überhaupt die einzige staatliche Instanz vor Ort. Daher wurden sie zu einer Kontaktstelle für vielfältige staatliche Institutionen und tendierten offenbar dazu, sich mit einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Projekte und Maßnahmen zu verzetteln. Gleichzeitig trugen sie jedoch auch zur Bewusstseinsbildung in den indigenen

---

<sup>33</sup> Auf die „Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas“ CDI wird noch ausführlicher im Laufe des Kapitels eingegangen.

<sup>34</sup> Dazu gehören z.B. folgende Institutionen: das Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, Universidad Nacional Autónoma, Instituto Politécnico Nacional, Sociedad Mexicana de Antropología.

Gemeinschaften bei und es ist sicher nicht nur symbolisch bedeutungsvoll, dass das erste Koordinationszentrum des INI 1940 in Chiapas eröffnet wurde, dort, wo mehr als ein halbes Jahrhundert später 1994 der viel beachtete bewaffnete Aufstand der EZLN stattfand (Aldaz 2007).

1994 war das INI in 23 Staaten mit 96 Zentren vertreten, verfügte über ein Krankenhaus mit westlicher und traditioneller indigener Medizin in der Stadt Puebla sowie über 15 regionale Radiostationen, drei Ausbildungszentren und 1.134 Unterkünfte für 58.000 indigene Schüler. Das INI beschäftigte damals bereits 4.691 Mitarbeiter, davon 955 in der Hauptstadt (INI 1994).

In seiner Geschichte kommt es zu ganz unterschiedlichen Phasen konzeptioneller und politischer Ansätze der staatlichen Indigena-Politik in Mexiko. Das gilt auch für die Organisation, die Kompetenzen und die Aufgabenbereiche des INI. Dazu gehören die Anfangsphasen, in denen besondere kulturelle Aspekte gegenüber der Bildung und Armutsbekämpfung in den Hintergrund treten. Zwischen 1948 und 1970 wird die Rolle der staatlichen Indigena Politik in Mexiko je nach Blickwinkel entweder als „Modernisierer indigener Kulturen ohne grundlegende verändernde Eingriffe“ (Nolasco 2003) oder aber als „Politik der Zerstörung der kulturellen und ethnischen Identität indigener Völker“ (Stavenhagen 2000: 76) charakterisiert.

Die Wirkung der simplen Präsenz des INI in abgelegenen indigenen Gebieten des Landes wird jedoch übereinstimmend von verschiedenen Autoren vor allem in den ersten Jahrzehnten auch als ein Schutz der nationalen Regierung gegenüber lokalen Machteliten und Autoritäten, wie Bürgermeister, Angestellte von Kommunalverwaltungen, Justizapparaten und staatlichen Gouverneuren beschrieben (Stavenhagen 2000: 78, Nolasco 2003, Aldaz 2007). Diese hätten die indigene Bevölkerung nun nicht mehr ganz so frei ausbeuten können wie vorher. Außerdem sei das INI von indigenen Gemeinschaften als ein Kommunikationskanal zur Bundesregierung betrachtet worden, der mehr Gerechtigkeit, mehr Kommunikation nach außen und etwas bessere Dienstleistungen (Gesundheit, Wohnungsbau, Bildung) ermöglicht habe. Gleichzeitig habe das INI jedoch auch eine politische Kontrollfunktion der Bundesregierung in indigenen Gebieten übernommen (Nolasco 2003). Das INI wurde von der „ewigen Regierungspartei“ PRI genutzt, um politische Kontakte zu indigenen Gemeinschaften jahrzehntelang vor Ort zu verankern.

Ein wesentliches Merkmal der Politik des INI bestand in fehlenden Ansätzen staatlicher Kulturpolitik gegenüber indigenen Völkern. Im besten Fall wurden kulturelle Ausdrucksformen als Folklore für Touristen präsentiert

oder in nationalen Museen ausgestellt. Die Förderung indigenen Kunsthandwerks folgte grundsätzlich eher wirtschaftlichen als kulturellen Interessen. Auf diese Weise wurde der Zerfall und das Verschwinden großer Teile indigener Kulturen begünstigt (Stavenhagen 2000).

Das INI wanderte im Laufe seiner Geschichte von einer Instanz zur anderen: Vom Präsidentialamt wird es zum Erziehungsministerium verlegt, von dort aus der nationalen Sozialbehörde SEDESOL angegliedert, von dort aus kehrt es wieder zum Erziehungsministerium zurück, usw., usf. Jede dieser institutionellen Umsiedelungen entspricht wiederum einem anderen Verständnis der Aufgabenbereiche des INI: Dieses schwankt zwischen reinen Sektoransätzen vor allem im Bildungsbereich bis hin zu integraleren Ansätzen im Sozialbereich; zwischen Phasen der Integration durch Hispanisierung und Alphabetisierung und der Berücksichtigung besonderer interkultureller Zweisprachenerziehung; zwischen Phasen allgemeiner Armutsbekämpfung ohne Sonderprogramme mit der Tendenz zur Überwindung kultureller Unterschiede als Voraussetzung für die Überwindung der Armut (Martinez 2007) und der ausdrücklichen Berücksichtigung und der Förderung kultureller Besonderheiten bei gleichzeitiger Armutsbekämpfung.

1968 entsteht ein Bruch mit der damaligen Orientierung zur Befriedigung der Grundbedürfnisse und mit einer gewissen paternalistischen Tendenz des INI. Bis in die 70er Jahre nahmen indigene Vertreter nicht an Debatten über staatliche Indigena-Politik teil (Stavenhagen 2000:79). In den 70er Jahren beginnen indigene Vertreter jedoch das INI zu hinterfragen und die Anerkennung ihrer Rechte (gleiche und Sonderrechte) zu fordern – darunter insbesondere die Arbeitsrechte der Zweisprachenlehrer, die Landrechte und die indigene Präsenz innerhalb des INI mit Intellektuellen und Politikern aus den eigenen Reihen. Es entstehen indigene Organisationen, wie der Nationale Rat für Indigene Völker (Consejo Nacional de Pueblos Indigenas, CNPI) und viele andere. Auf diese Weise erhält das INI eine Reihe von politischen Ansprechpartnern mit diversen Forderungen, die direkt mitreden wollen. Es entsteht die sogenannte Politik der Ethnoentwicklung als Alternative zur Kulturzerstörung der indigenen Völker und auf der Suche nach alternativen Entwicklungsmodellen. Der Ansatz der Ethnoentwicklung verfolgte die effektive Partizipation und Vertretung der Indios in politischen Prozessen, die dörfliche Selbstverwaltung und die selbstbestimmte Nutzung eigener kultureller Ressourcen (Stavenhagen 2000).

1986 werden per Präsidentenverordnung<sup>35</sup> neue Dialogforen mit indigenen Vertretern gegründet. Es handelt sich um Dorfkomitees für

partizipative Projektplanung.<sup>36</sup> Dieser Prozess gibt der politischen Partizipation indigener Organisationen noch einmal einen besonderen Schub. Gleichzeitig wird auch die indigene Partizipation im INI angeordnet und ein „nationaler Beirat indigener Gemeinschaften“ des INI mit 27 Mitgliedern gegründet.

Das INI wechselt zum sogenannten „partizipativen Indigenismo“, der die offizielle Integrationspolitik in die Mexikanische Nation ablöst. Sowohl im INI als auch in der Abteilung für indigene Bildung im Erziehungsministerium<sup>37</sup> werden erstmals mehrere Leitungsposten mit indigenen Intellektuellen und Politikern besetzt und die interkulturelle Zweisprachenerziehung wird endlich zur Norm. Volkskulturen werden aufgewertet und mit sogenannten Hochkulturen der Elite gleichgesetzt. Ein neuer Sozialpakt, der die indigene Bevölkerung in die nationale Entwicklungsdynamik einbezieht, aber ausgehend von ihren eigenen Forderungen und Bedürfnissen, prägt die Agenda. Der partizipative Indigenismo folgt einer Strategie mit 4 Punkten:

- a) Respekt vor indigenen Vorstellungen von Entwicklung.
- b) Förderung indigener Partizipation in verschiedenen staatlichen Instanzen.
- c) Partizipation auf allen Ebenen.
- d) Transferenz von Programmen des INI an indigene Gebiete.

Unter indigenen Völkern hatte das INI jedoch zu diesem Zeitpunkt bereits seine Akzeptanz als moralische Autorität, als Beschützer, Verteidiger und Sprachrohr weitgehend verloren und wird nun als Repräsentant der Bundesregierung betrachtet, der dessen Politik erzwingt. Es kommt wiederholt zu Besetzungen des INI durch indigene Organisationen. Damit wird die Institution und seine Politik zur Kampfarena und zu einem Raum, den es zu erobern gilt. Auch Ethnologen beginnen damit, die Konzepte des INI vor allem aus marxistischer Sicht zu hinterfragen ebenso wie die Politik der Integration insgesamt.

---

<sup>35</sup> Decreto Presidencial vom 10.6.1986 von Präsident de la Madrid.

<sup>36</sup> Comités Comunitarios de Planeación, COCOPLAS.

<sup>37</sup> Dirección General de Educación Indígena, DGEI.

Neben verschiedenen marxistischen Tendenzen gibt es auch eine kleinere Gruppe von eher ethnisch-kulturell orientierten Ethnologen.<sup>38</sup> Sie werden dabei durch internationale Ereignisse, Prozesse und Debatten unterstützt, die bereits im Einführungskapitel über Internationale Konventionen beschrieben wurden. Die akademische Debatte wird vor allem auf internationaler Ebene dokumentiert: 1980 wird auf dem VIII. Internationalen Indigenistischen Kongress des Instituto Indigenista Interamericano weitreichende Selbstkritik des Indigenismo geübt. Ein neues Verständnis der Situation der indigenen Bevölkerung soll nun in gleichwertiger Weise sowohl die wirtschaftliche Armut als auch die ethnischen und kulturellen Besonderheiten miteinander verbinden und beide Aspekte nicht mehr alternativ diskutieren. 1989 unterschreibt Mexiko die ILO Konvention 169, die aber lange nicht umgesetzt wird, da sie den indigenen Vertretern weitgehend unbekannt bleibt.

Parallel dazu entsteht jedoch in der offiziellen staatlichen Politik des INI ein anderes Bild: Indigene werden nun als Bewohner marginalisierter zurückgebliebener Regionen betrachtet und mit nicht indigenen armen Bauern gleichgesetzt. Die politische Antwort ist eine allgemeine Armutsbekämpfung mit der Förderung integraler regionaler Entwicklungsprozesse ohne besondere Berücksichtigung ethnischer und kultureller Besonderheiten.<sup>39</sup> Darüber hinaus konzentriert sich das INI im wesentlichen auf ländliche Gebiete, ohne die indigene Migration in die Städte zu berücksichtigen. Diese Themen werden zunehmend vom Innenministerium (Secretaría de Gobernación, SG) oder vom Justizapparat auf Bundesebene (Procuraduría General de la República, PGR) übernommen. Das INI verfügt als untergeordnete Instanz jedoch über keine

---

38 Unter den Teilnehmern an den Deklarationen von Barbados befinden sich mehrere namhafte Mexikaner, wie z.B. Guillermo Bonfil Batalla, Gonzalo Aguirre Beltrán, Lourdes Arizpe u.a. Nähere Informationen über beide Deklarationen von Barbados und die entsprechende Debatte sind unter <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/7/pr/pr8.pdf> zu finden.

39 Ein Autor des INI fasste aus interner Perspektive die groben Tendenzen der Politikkonzepte des mexikanischen staatlichen Indigenismo der ersten vier Jahrzehnte folgendermaßen zusammen:

- a) Anerkennung der Indigena Frage als wichtiges nationales Problem.
- b) Versuch der Lösung des Problems im Sinne der nationalen Integration.
- c) Respekt, Konservierung und Förderung der aktuellen indigenen Gruppen, Betonung der positiven Aspekte der überlebenden prehispanischen Kulturen.
- d) Verbesserung der Lebensbedingungen.
- e) Versuch eine integrale Lösung zu finden (wirtschaftlich, gesundheitlich, kulturell... (Germán, INI 1988).

Befugnisse für interinstitutionelle Koordination und verliert an Gewicht: die offizielle Konzeption dreht sich wieder um die Behebung des wirtschaftlichen Rückstands, nicht um kulturelle und linguistische Besonderheiten und damit ist eine Sonderinstanz nicht mehr notwendig. Die Regierung ist gleichzeitig immer weniger in der Lage, die Besetzungen des INI und der Koordinationszentren durch indigene Organisationen zu verhindern oder neue indigene Führer zu kooptieren. Diese wenden sich nun direkt an den Kongress, an Ministerien und Instanzen der Bundesregierung oder an Vertreter des Präsidenten. Das INI entspricht damit nicht mehr den nationalen politischen Interessen, aber auch nicht den Indigenen. Das Institutionsmodell und der Indigenismo erscheinen veraltet und nicht geeignet, die staatliche Indigena-Politik den veränderten Bedingungen anzupassen und weiterzuführen, sei es mit oder ohne Indigenen auf wichtigen Posten.

Anfang der 90er Jahre entsteht erneut durch die internationale Kampagne „500 Jahre Entdeckung Amerikas“ (offiziell) bzw. „500 Jahre indigener Widerstand“ (indigene Organisationen) eine Gegenströmung, durch die große Aufmerksamkeit für indigene Völker und für die kulturelle Vielfalt als ein Wert der Menschheit geweckt wird. Noch im gleichen Jahr der offiziellen Feierlichkeiten von 1992 wird der Artikel 4 der mexikanischen Verfassung verändert und nun offiziell der multikulturelle Charakter der Nation anerkannt.

Auch die Akademiker verlieren Interesse am INI. Sie kritisieren vor allem den korporativen Charakter der staatlichen Indigena-Politik (mit vertikalen Anordnungen der nationalen Regierung, für deren Umsetzung in abgelegenen Regionen indigene Gemeinschaften mobilisiert werden sollen) und gehen dazu über, indigene Organisationsprozesse direkt zu fördern und indigene Vertreter selbst zu Wort kommen zu lassen. Spektakulärer Höhepunkt des Auftauchens indigener Organisationen in der Politik bildet der Aufstand der EZLN Anfang 1994 in Chiapas. Aufgrund der Wirtschaftskrise in den darauffolgenden Jahren wird der Haushalt des INI unter der Regierung von Zedillo (1994-2000) jedoch unmittelbar danach zunächst stark gekürzt und die Auseinandersetzungen mit der EZLN und anderen Organisationen finden während dieses Zeitraums keine Lösung.

Der offizielle Diskurs verändert sich und 1996 ist zum ersten mal von einer „neuen Beziehung zwischen Staat und indigenen Völkern“ unter dem Stichwort der Ethnoentwicklung und von einer „neuen Sensibilität der Gesellschaft und des mexikanischen Staates gegenüber indigenen Fragen“ die

Rede. Selbstkritisch wird festgestellt, die bisherige staatliche Politik sei unzureichend für die Lösung der historischen Probleme der indigenen Völker gewesen. Nun gehe es um die Stärkung ihrer Eigenentwicklung und um die Anerkennung von legitimen indigenen Rechten. Die Notwendigkeit eines neuen Sozialpakts wird erneut in den Vordergrund gestellt.

Ein Versuch der Umsetzung dieser neuen Orientierung in Form eines direkten Dialogs ohne Vermittler zwischen indigenen Organisationen und dem Staat findet im Rahmen einer paritätischen Beratungsinstanz (*Instancia Consultiva Mexicana, ICM*) statt, an der Vertreter von 50 Behörden gemeinsam mit indigenen Organisationen teilnehmen. Die ICM versammelt sich im Außenministerium, ein Hinweis darauf, dass es sich um eine Initiative vor dem Hintergrund des ersten internationalen UN Jahrzehnts für indigene Völker handelt. Ziel ist die Ausarbeitung einer Strategie und eines Aktionsplans, des „Nationalen Programms für prioritäre Regionen und für unmittelbare Dienstleistungen“. Dabei ging es darum zu zeigen, dass indigene Regionen eine Sonderbehandlung benötigen, die ihren demographischen, linguistischen, sozialen, rechtlichen und kulturellen Bedingungen angepasst ist. Außerdem sollte nachgewiesen werden, dass besser koordinierte Aktionen zwischen indigenen Gemeinschaften und Organisationen einerseits und staatlichen Institutionen andererseits zu einer neuen Form der Integration indigener Völker in Entwicklungsprozesse führen können. Zum ersten Mal steht die Wahrnehmung der Indigenen als Akteure durch Staat und Gesamtgesellschaft im Vordergrund.

### ***2.3. Staatliche Indigena-Politik in Mexiko seit 2000***

Politische Schlüsselmomente in den 90er Jahren waren die internationale Kampagne von 1992 „500 Jahre Entdeckung Amerikas“ bzw. „500 Jahre indigener Widerstand“ sowie der Aufstand der EZLN Anfang 1994. Während der Legislaturperiode 1994-2000 hatten in San Andrés Verhandlungen mit der EZLN und anderen Organisationen stattgefunden, für die eine eigene Verhandlungskommission der Regierung gebildet wurde. Gleichzeitig waren dem Kongress drei Initiativen zur Verfassungsreform über indigene Rechte und Kulturen vorgelegt worden, zwei von politischen Parteien und eine von der Regierung, ohne dass jedoch ein Konsens gefunden werden konnte.

Das Indigena-Thema befand sich daher bereits auf der politischen Agenda, als im Jahr 2000 die PRI in Mexiko abgewählt wurde, ein Prozess, der allgemein als Demokratisierung des mexikanischen politischen Systems gewertet wird und große Erwartungen weckt. Der neugewählte Präsident Fox von der PAN<sup>40</sup> verspricht, mit den Zapatisten zu verhandeln und das Problem in Chiapas beizulegen. Um seinen politischen Willen zur Berücksichtigung der indigenen Forderungen zu untermauern, übernimmt Fox außerdem die Reformvorschläge für die Verfassung der Verhandlungskommission mit den Zapatisten in Chiapas<sup>41</sup> und legt diese am 5.12.2000 dem Kongress als Regierungsinitiative vor. Nach drei Monaten Diskussion verabschiedet der Kongress allerdings seine eigene Version der neuen Artikel 1, 2, 4, 18 und 115 der Verfassung, die im August 2001 offiziell veröffentlicht wird.<sup>42</sup> Die Zapatisten beschuldigen die Fox-Regierung darauf hin, die Zusagen von San Andrés nicht eingehalten zu haben und stehen für weitere Verhandlungen nicht mehr zur Verfügung.

Tatsächlich bringt die Verfassungsreform von 2001 nicht nur Fortschritte sondern auch eine Reihe von Rückschritten. Dabei geht es vor allem um kollektive indigene Rechte und um indigene Völker als kollektive Rechtspersonen (Aldaz 2007: 37) und damit um zentrale Forderungen nicht nur der mexikanischen sondern auch der internationalen Indigena-Bewegung, die nicht berücksichtigt werden. Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass zwar einzelne Paragraphen der Verfassung verändert wurden, der Gesamttext der Verfassung jedoch nicht den Charakter Mexikos als Vielvölkerstaat widerspiegelt (Aldaz, ebda). Auf diese Weise bleibt auch das Recht auf Selbstverwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene, sowie auf politische Vertretung und Partizipation der indigenen Völker nur unzureichend verankert.

---

<sup>40</sup> Partido Acción Nacional.

<sup>41</sup> Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas, COCOPA.

Die Position der Zapatisten dazu kann auf der Webseite [http://www.ezln.org/faqs/la\\_ley\\_cocopa.htm](http://www.ezln.org/faqs/la_ley_cocopa.htm) nachgelesen werden. Demnach wurde der Gesetzentwurf im Dezember 1996 von Abgeordneten von vier Parteien PRI, PAN, PRD und PT ohne Beteiligung der Zapatisten erarbeitet. Der Entwurf habe die wichtigsten ersten Vereinbarungen von San Andrés mit der EZLN vom Februar 1996 berücksichtigt, darunter das Recht auf Autonomie und Andersartigkeit der indigenen Völker ohne ihre mexikanische Identität aufzugeben und ohne den Nationalstaat zu gefährden, Respekt für Menschenrechte und insbesondere für die Rechte der indigenen Frauen, für das Recht auf Konsultation bei allen Entscheidungen, die indigene Völker direkt betreffen, Respekt und Förderung indigener Kulturen, das Recht auf Vertretung im nationalen Parlament und in den Landtagen der Bundesstaaten.

<sup>42</sup> Im Diario Oficial de la Federación am 14.8.2001

Ein ernsthaftes Problem der Verfassungsreform von 2001 besteht darin, dass die Anerkennung von indigenen Dorfgemeinschaften als Einheiten öffentlichen Rechts aufgehoben wird, die in simple Einheiten öffentlichen Interesses verwandelt werden. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf das Recht auf kollektiven Landbesitz und Zugang zu natürlichen Ressourcen, das jetzt nicht mehr garantiert wird: jetzt werden Indigene nur noch „bevorzugt“ behandelt, eine absolut unklare Rechtslage. Die Regierung Fox, die sich voll hinter die Vereinbarungen von San Andrés gestellt hatte, erhält in diesem Punkt auch Gegenwind aus der eigenen Partei, die für einen großen Teil der Änderungen der COCOPA-Version Mitverantwortung trägt (Galvez 2007).

Zu den positiven Aspekten der Verfassungsreform von 2001 gehört jedoch die Tatsache, dass alle drei Staatsgewalten dazu verpflichtet werden, Aktionen und Haushalte für die Anerkennung, die Gerechtigkeit und die Entwicklung der indigenen Völker als Konsequenz eines Vielvölkerstaates zu verabschieden und durchzuführen (Aldaz 2007: 39), mit anderen Worten, eine staatliche Indigena-Politik umzusetzen. Ein Problem in Mexiko besteht jedoch darin, dass jeder Bundesstaat wiederum über eine eigene Verfassung verfügt und dass lediglich 16 von 24 Bundesstaaten mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil die kulturelle Vielfalt anerkennen. Andererseits gehen die Verfassungen einiger Bundesstaaten in Fragen indigener Rechte sogar über die nationale Verfassung hinaus, wie z.B. Oaxaca, dessen Verfassung das Recht auf Selbstbestimmung indigener Völker und Gemeinschaften ausdrücklich anerkennt (Aldaz 2007: 41).

Ein weiterer Schritt der Fox-Regierung besteht in der Entwicklung einer eigenen Regierungspolitik für Indigene Völker, dem Nationalen Programm für die Entwicklung der indigenen Völker (Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006). Darin wird festgestellt, dass die historischen Erfahrungen mit dem Indigenismo in Mexiko gezeigt hätten, dass ungleich verteilte, unkoordinierte und unvollständige Aktionen staatlicher Institutionen in indigenen Regionen nicht ausreichen, um die strukturellen Ursachen für die schlechten Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verändern. Daher bestehe eine der wesentlichen Herausforderungen darin, einen Querschnittsansatz zu finden, der gemeinsame Ziele und enge interinstitutionelle Koordination gewährleiste und den Respekt vor der ethnischen und kulturellen Diversität als grundlegendes Prinzip erkläre. Dabei gehe es auch um eine verstärkte staatliche Präsenz in indigenen Regionen sowie um die Optimierung personeller und finanzieller Ressourcen zur Bekämpfung von Armut und Marginalisierung. Zur Umsetzung der Indigena-Politik der

Regierung Fox sei eine gemeinsame interinstitutionelle Definition von Aktionsplänen, Umsetzungsfristen und Prioritäten verschiedener staatlicher Institutionen gemeinsam mit den betroffenen indigenen Völkern nötig (Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006).

Der hohe politische Stellenwert des Themas wird im Vorwort zur Regierungspolitik noch einmal von Präsident Fox unterstrichen, der die Notwendigkeit „einer neuen Beziehung zwischen dem Staat, den indigenen Völkern und der Gesamtgesellschaft“ erneut aufgreift und als Grundvoraussetzung für eine Politik bezeichnet, die Indigene mit Respekt als vollwertige Personen behandelt, mit ihnen in Dialog tritt und die kulturelle Vielfalt des Landes in allen staatlichen Aktionen berücksichtigt. Aus diesem Grund seien institutionelle und Verfassungsreformen nötig, um die Beteiligung der Indigenen auf allen Ebenen zu gewährleisten und öffentliche Aufmerksamkeit und Mittel vieler staatlicher Institutionen gleichzeitig zu garantieren und einzusetzen.

Ein erster Schritt zur institutionellen Reform wird 2001 mit der erneuten Eröffnung (zusätzlich zum INI) eines Büros für indigene Angelegenheiten im Präsidialamt vollzogen. Als Leiterin der neuen „Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas“ (ORDPI), wird eine Fox persönlich nahestehende erfolgreiche indigene Unternehmerin ernannt.<sup>43</sup> Auch das INI hatte damals einen indigenen Direktor.<sup>44</sup>

Zum Aufgabenbereich von ORDPI gehört die Identifizierung von alten und neuen bisher ungelösten Problemen, die Sicherstellung der Beteiligung aller zuständigen staatlichen Institutionen und die Ausarbeitung einer nationalen integralen und koordinierten Regierungspolitik für Indigene Völker (CDI 2005). Zunächst einmal nimmt ORDPI Kontakt mit allen bereits

---

<sup>43</sup> Xochitl Galvez vom Indigena Volk Nāh-Ñuh aus Deugauthza, Tepatepec, Bundesstaat Hidalgo erregte in den Medien als Leiterin von ORDPI und später als Direktorin der CDI vor allem durch ihr unkonventionelles Auftreten unter Nutzung von Schimpfwörtern große Aufmerksamkeit und erwies sich als außerordentlich dynamisch und effizient in der Koordination mit anderen staatlichen Instanzen und in der Kanalisierung umfangreicher Geldsummen. Xochitl Galvez verstand es außerdem, ein Team namhafter mexikanischer Wissenschaftlicher um sich zu versammeln, die ein hohes fachliches Können in diese Übergangsphase des Abschieds vom historischen Indigenismo einbrachten. Einige der interessanten Ergebnisse sind auf der Webseite des CDI zugänglich sind ([www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)).

<sup>44</sup> Huberto Aldaz Hernández vom Indigena Volk Ayuk jaäi aus dem Bundesstaat Oaxaca wurde nach Auflösung des INI Abgeordneter der Regierungspartei von Präsident Fox, des PAN (Partido de Acción Nacional).

vorhandenen staatlichen Instanzen der Bundesregierung und der jeweiligen Länderregierungen auf, die für Indigena-Politik zuständig waren. Darüber hinaus werden Studien zur Erhebung der Situation indigener Völker in Mexiko zusammengetragen und durchgeführt. Ergebnisse von Dialogforen mit indigenen Organisationen Ende der 90er Jahre in verschiedenen Teilen des Landes werden ebenfalls zusammengetragen und systematisiert (CDI 2005).

Gemeinsam mit dem INI führt ORDPI einen nationalen Konsultationsprozess und eine Studie über die staatliche Indigena-Politik und die Situation des INI durch. Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses über die Gestaltung staatlicher Indigena-Politik und die Reform des INI werden am 30. September 2002 der Kommission für Indigene Angelegenheiten der Senatskammer des Kongresses in Mexiko D.F. vorgelegt.<sup>45</sup>

Zu den Hauptergebnissen des Konsultationsprozesses gehört die Forderung nach einer sogenannten „Neugründung und Aufwertung indigener Völker“ (Reconstitución y Reafirmación de los Pueblos Indígenas) auf der Basis ihrer Identität und ihrer eigenen aktuellen Institutionen. Dafür wurde Hilfe für die Förderung indigener Sprachen, eine Bildungsreform zur Anpassung an die interkulturelle zweisprachige Realität indigener Völker sowie die Förderung der Reproduktion und Bereicherung indigener Kulturen von 41 % der Befragten befürwortet. Eine weitere wichtige Forderung bezieht sich auf die Anerkennung kollektiver integraler Rechte indigener Völker, die von 24 % der Beteiligten gefordert wurde. Ein breit angelegtes Kommunikationsprogramm in den Medien zur Verbreitung von Informationen über indigene Kulturen für die nationale mexikanische Gesellschaft sowie zur Sensibilisierung Angestellter staatlicher Behörden für die Notwendigkeit des Respekts für die kulturelle Vielfalt des Landes befindet sich ebenfalls unter den Forderungen.

Der Konsultationsprozess ergibt eine Wahrnehmung des Staates und seiner drei Gewalten durch die indigene Bevölkerung als hierarchisch, diskriminierend, unterordnend und ausschließend, weit entfernt von den

---

<sup>45</sup> Während des Konsultationsprozesses (Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, políticas públicas y reforma institucional) wurden auf 1.231 Foren mit 51.072 Personen (darunter 93 % Indigena), darunter 2.166 Vertreter von Kommunen und ländlichen Organisationen 20.313 Vorschläge erarbeitet. Interessanterweise bezogen sich 29 % davon direkt auf indigene Völker, 40 % auf staatliche Politikansätze allgemein und nur 18 % auf die institutionelle Reform des INI. Weitere 13 % der Vorschläge betrafen die „neue Beziehung des Staates zu indigenen Völkern“ und die Frage nach der Rolle von Konsultationen für eine Demokratisierung dieses neuen Verhältnisses.

Erwartungen der Organisationen und Vertreter der Dorfgemeinschaften, ohne jeden Bezug zu Mexiko als Land mit großer kultureller Vielfalt und ohne jeden Respekt für kulturelle Verschiedenheit. Demgegenüber wird der Dialog mit traditionellen durch die eigenen Völker legitimierten Autoritäten, ein partizipatives, gleichberechtigtes Verhältnis zwischen Staat und indigenen Völkern mit gemeinsamer geteilter Verantwortung und die Anerkennung indigener Organisationen als Rechtssubjekte gefordert.

Die Ergebnisse der Studie zur institutionellen Reform des INI wurden in zehn Hauptargumenten zusammengefasst. Es wird angeführt, das INI habe staatliche Maßnahmen für indigene Völker nicht nachhaltig genug koordinieren können, da sein Aktionsrahmen und seine Kompetenzen zu begrenzt gewesen seien. Viele staatliche Institutionen hätten nicht ausreichend mit dem INI koordiniert. Da das INI in vielen Regionen des Landes die einzige bundesstaatliche Behörde gewesen sei, habe es andere staatliche Institutionen in vielfältiger Weise vor Ort ersetzt mit der Gefahr der Verdoppelung von Kompetenzen mit geringen finanziellen Mitteln und wenig Fachkenntnissen. Trotz der wachsenden Forderungen der indigenen Organisationen sei der Haushalt des INI ständig weiter reduziert worden.<sup>46</sup> Den vielen verschiedenen Bedürfnissen so vielfältiger Bevölkerungsgruppen wie den Indigenen könne eine einzige Institution nicht entsprechen. Nur eine enge Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Behörden könne hier Abhilfe schaffen. Mit der Verfassungsreform von 2001 sei ein ganz neuer rechtlicher Rahmen entstanden, auf den nun anders als früher reagiert werden müsse. Die Notwendigkeit der interinstitutionellen Koordination sei noch stärker geworden als früher. Das INI verfüge weder über ausreichende Kompetenzen noch über die geeignete Struktur, um indigene Rechte auf Partizipation und Konsultation garantieren zu können (INI 2002).

Der Senat bildete daraufhin am 15.12.2002 eine permanente Arbeitsgruppe,<sup>47</sup> die sich mehrere Monate lang intensiv mit unterschiedlichen Gesetzentwürfen für die sogenannte „Reform des INI“ und die Gründung einer neuen Instanz auseinandersetzte.<sup>48</sup> Interessant ist in diesem

---

<sup>46</sup> Das Budget des INI lag zwischen 1995 – 2000 nur noch bei durchschnittlich 100.000 US-Dollar jährlich (INI Memoria 1995-2000).

<sup>47</sup> Die „Conferencia Parlamentaria“ zu diesem Thema wurde am 15.12.2002 eingerichtet.

<sup>48</sup> Diese interessante Debatte wurde in der Gaceta Parlamentaria des Senats vom 14.12.2002 Nr. 87 dokumentiert.

Zusammenhang, dass mehrere dieser Gesetzentwürfe von der Fraktion der PRI eingereicht wurden, d.h. von der Partei, die für das INI in jahrzehntelanger Regierungszeit verantwortlich war. In diesem Sinne kann durchaus von einer Staatspolitik für Indigena in Mexiko gesprochen werden, auch wenn Präsident Fox die Epoche des offiziellen Indigenismo beendete und seine ganz eigene Regierungspolitik entwarf und durchführte.

Einige der wichtigsten Argumente für die Auflösung des INI im Kongress betrafen die notwendige Modernisierung der Institutionen der öffentlichen Verwaltung, die Notwendigkeit einer größeren Akzeptanz durch indigene Völker, erfahrenes und fachlich hochqualifiziertes Personal, die Priorisierung der Interessen der indigenen Gemeinschaften und Völker vor den eigenen Parteiinteressen der Regierung, u.a. Die Abhängigkeit des INI von SEDESOL habe der falschen Vorstellung entsprochen, die Entwicklung der indigenen Völker sei nur eine Frage der Armut und von Sozialprogrammen. Der „Indigenismo des Übergangs“ müsse theoretisch, methodisch und strategisch neu verortet werden. Staatliche Indigena-Politik erfordere neue Ziele und Umsetzungsformen. Die mexikanische Gesellschaft und die indigenen Völker verlangten nach einer Institution, die für die Koordination und Orientierung staatlicher Aktionen für die integrale Entwicklung sowie für die Garantie der Rechte der Indigena-Völker zuständig und fähig sei, in geeigneter Weise auf ihre Forderungen zu reagieren sowie öffentliche Ressourcen effizient und verantwortungsvoll zu nutzen (Conferencia Parlamentaria 2002).

Ende 2002 wurde das Gründungsgesetz der CDI von der Senatskammer verabschiedet und am 30.4.2003 von der zweiten Kammer (Cámara de Diputados) des mexikanischen Parlaments abgesehen. Damit waren sowohl das INI als auch ORDPI aufgelöst worden und in eine neue Instanz übergegangen. Die Regierung Fox trug damit mehr als 50 Jahre staatlichen Indigenismo in Mexiko zu Grabe. Staatliche Indigena-Politik in Mexiko wird seither offiziell nicht mehr als Indigenismo bezeichnet und der Begriff indigene Völker wird offiziell übernommen.

Das Gründungsgesetz der „Nationalen Kommission für die Entwicklung der indigenen Völker“ (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI) wurde am 21.5.2003 veröffentlicht und trat am

---

<sup>49</sup> Im Diario Oficial de la Federación in Mexiko.

5.7.2003 in Kraft. Die CDI wurde als eine unabhängige dezentrale staatliche Instanz mit eigenem Rechtsstatus, eigenem Haushalt, eigenem Besitz und unabhängiger Handlungsfähigkeit auf allen Ebenen gegründet.<sup>50</sup> Damit verfügte sie über wesentlich umfangreichere Funktionen und Zuständigkeiten als das INI. Das Gründungsgesetz beschreibt die CDI außerdem als eine staatliche Instanz, die von allen anderen Bundesbehörden bei eigenen Aktionen, die indigene Völker betreffen, konsultiert werden muss. Auf diese Weise hat die CDI die Möglichkeit, Rechenschaft und regelmäßige Berichte von anderen Behörden zu verlangen. Eine direkte Folge davon war die Pflicht aller Bundesbehörden, in ihren Haushalten einen Sonderposten für indigene Völker auszuweisen. Die Aufgabe der CDI besteht darin, die Bundesbehörden bei der Definition entsprechender Kriterien, Leitlinien und Prioritäten zu beraten und ein System von Konsultationen mit indigenen Gemeinschaften und Völkern einzurichten, um deren Partizipation in der Planung von staatlicher Politik und Programmen aller Bundesbehörden zu gewährleisten. Dies sei notwendig, da die kulturelle Vielfalt eine einheitliche Form der Durchführung staatlicher Maßnahmen unmöglich mache. Es sei nötig, zusätzliche Elemente für differenzierte staatliche Politikansätze zu schaffen, um den tatsächlichen Bedingungen und Bedürfnissen vor Ort besser entsprechen zu können.

Zu den Hauptaufgaben der CDI gehört außerdem die Koordination mit staatlichen Bundes-, Länder- und Kommunalverwaltungen in indigenen Regionen sowie die Fortbildung staatlicher Mitarbeiter für eine bessere Zusammenarbeit mit indigenen Gemeinden, Organisationen und Völkern. Dabei steht das Prinzip des integralen Ansatzes, der Kohärenz und Komplementarität aller staatlichen Maßnahmen im Vordergrund, um die Verdoppelung von Aktionen zu vermeiden und die Wirksamkeit zu erhöhen. Die CDI ist auch für die Weiterverfolgung und Beobachtung sowie für die Evaluierung staatlicher Indigena-Politik zuständig.

Für eine integrale und nachhaltige Indigena-Politik sei die aktive Beteiligung der Betroffenen unumgänglich. Daher stehe die Förderung und Stärkung der Fähigkeiten der Völker und Gemeinschaften im Vordergrund. Die Struktur der CDI besteht aus einem Vorstand, einer Generaldirektion

---

<sup>50</sup> Im Gründungsgesetz der CDI heißt es auf Spanisch wörtlich: "...Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa".

und einem Beirat. Der Vorstand wird mit Vertretern aller relevanten Bundesbehörden<sup>51</sup> besetzt, wird vom Innenministerium geleitet und tritt viermal jährlich zusammen. Die Direktion der CDI hat im Vorstand nur Stimm- aber kein Wahlrecht. Der Vorstand bestimmt die Kriterien, Prioritäten und Ziele der Kommission, verabschiedet ihren Haushalt und ihre Jahrespläne. Der Beirat hat die Aufgabe, Politik, Programme und Projekte staatlicher Instanzen zu analysieren und zu beurteilen sowie Vorschläge für die CDI und den Vorstand zu erarbeiten. Er besteht aus 180 Mitgliedern, darunter 123 indigenen Vertretern, sechs Vertretern akademischer Institutionen, zwölf Vertretern anderer sozialer Organisationen, sieben Abgeordneten aus den Kommissionen für indigene Angelegenheiten der beiden Kammern des Kongresses und 32 Vertretern von Bundesbehörden. Der Beirat tritt ebenfalls viermal im Jahr (alle drei Monate)<sup>52</sup> zusammen. Zwölf Arbeitsgruppen des Beirats zu Themen absoluter Priorität treffen so oft zusammen, wie sie es für nötig halten. Der Beirat wählt seinen eigenen Präsidenten für jeweils ein Jahr, normalerweise eine oder einen Indigena.

Die CDI übernimmt einen großen Teil des Personals (2.600 Personen) und die gesamte Infrastruktur des INI, dem jedoch das Team von ORDPI (von 40 Personen) vorgesetzt wird (Galvez 2007). Die Leiterin von ORDPI wird Direktorin der CDI und der Direktor des INI wird Abgeordneter der Regierungspartei PAN im Kongress. ORDPI verfügte über ein neues hochqualifiziertes Team von anerkannten Fachkräften, die dem INI über die Jahre abhanden gekommen waren. Der Unterbau der CDI in Form des alten INI sollte zu ganz unterschiedlichen Problemen führen. Zum einen fiel es vielen langjährigen Mitarbeitern des INI schwer, die neue institutionelle und

---

51 Dazu gehören: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Economía; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; la Reforma Agraria; Turismo.

52 Folgende Arbeitsgruppen wurden gebildet: nachhaltige Wirtschaftsentwicklung; dörfliche, ländliche und städtische Infrastruktur; Kommunikationsnetzwerke; Umwelt und Naturressourcen; Gesundheit, Ernährung und traditionelle Medizin; indigene Rechte und Autonomie; Partizipation und politische Vertretung indigener Völker; Land und Territorien; interkulturelle Erziehung; kulturelle Entwicklung; Gleichberechtigung von Frauen und Geschlechterverhältnisse; indigene nationale und internationale Migranten; indigene Stadtbevölkerung (desarrollo económico sustentable; infraestructura comunitaria y urbana; red de comunicaciones; medio ambiente y recursos naturales; salud, nutrición y medicina tradicional; vigencia de derechos y autonomía; participación y representación de pueblos indígenas; tierras y territorios, educación intercultural; desarrollo cultural; equidad y género; indígenas migrantes nacionales e internacionales; indígenas urbanos).

politische Logik zu akzeptieren. Zum anderen gab es ein riesiges Gefälle zwischen den Gehältern der langjährigen INI-Mitarbeiter und denen von ORDPI, ein unhaltbarer Zustand, der zu mehr als einem Generalstreik der ehemaligen INI-Gewerkschaft in der CDI führte. Schließlich gab es große Probleme mit Rotationsfonds des INI auf lokaler Ebene, die nicht zurückgezahlt wurden und schließlich eingestellt werden mussten (Galvez, Bonfil 2007).

Die CDI übernimmt vom INI 24 Vertretungen in Bundesstaaten (delegaciones) und 110 Koordinationszentren, ebenso wie 20 Radiostationen, Krankenhäuser, etc. In diesem Zusammenhang wurde der Vorwurf laut, das INI habe Ende der 90er Jahr die Übergabe dieser Infrastruktur an indigene Organisationen angekündigt, die dann aber nicht erfolgt sei. Nun sei die CDI aber vom Ziel der Übergabe an indigene Organisationen wieder abgerückt. Auch über die Zahl indigener Mitarbeiter der CDI liegen ebenso wie im Fall des INI keine Statistiken vor.

Die interne Struktur der CDI ist in der Anfangsphase bis 2007 aufgrund des Querschnittscharakters bei gleichzeitiger Sicherstellung der Partizipation auf allen Ebenen sehr komplex. Neben einer Einheit für Planung und Konsultationen, gibt es eine große Einheit für Koordination und Verbindung zu anderen staatlichen Instanzen und eine Einheit für Rechtsberatung. Erst danach folgen auf einer unteren Ebene eigene Abteilungen der CDI für die Durchführung von Programmen und Spezialprojekten.<sup>53</sup> Auch auf dieser Ebene gab es erneut eine Einheit für soziale Verhandlungen mit den Bürgern, eine für interkulturelle Kommunikation, eine weitere für Infrastruktur, für die Koordination mit den Bundesstaaten, für Verwaltung, etc.

Trotz einer weiblichen Direktorin und eines wichtigen produktiven Programms für indigene Frauen gab es beispielsweise keine Abteilung für Genderfragen. Obwohl eine Abteilung für die Stärkung indigener Kapazitäten

---

<sup>53</sup> Unter den Spezialprojekten der CDI gibt es viele, die auch schon vom INI durchgeführt wurden, wie z.B. Schulunterkünfte (Albergues Escolares Indígenas), regionale Rotationsfonds für indigene Gemeinden (Fondos Regionales Indígenas), Befreiung indigener Häftlinge (Excarcelación de Presos Indígenas). Neu dazu kamen Projekte wie der Fonds für die Förderung und Entwicklung indigener Kulturen (Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, PROFODECI), das produktive Projekt für indigene Frauen (Organización Productiva para Mujeres Indígenas, POPMI), Projekte für Agroökologie und Ökotourismus, um nur einige zu nennen.

gebildet wird, die vor allem für Fortbildung und technische Beratung zuständig ist, wird gleichzeitig die Fortbildung über viele verschiedene Abteilungen verteilt, die sich nur bedingt untereinander koordinieren (Bonfil 2007).

In den ersten drei Jahren ihrer Existenz von 2003 – 2006 erarbeitet die CDI eindrucksvolle Dokumente und verwaltet ein wachsendes Budget. Die Webseite der CDI enthält eine Fülle von Studien, Statistiken, Dokumenten, Arbeitsberichten, Abrechnungen, Gesetzestexten, usw. Zwischen 2001 und 2005 wurden 86 Rechtsgutachten erstellt und 23 Bundesstaaten bei der Reform ihrer Verfassungen beraten. Auf Bundesebene wurde eine Reihe von Gesetzesreformen begleitet, darunter das Gesetz gegen linguistische Diskriminierung mit der Gründung eines Nationalen Instituts für Indigene Sprachen (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI) und das Gesetz gegen jede Form der Diskriminierung mit dem der Nationale Rat für die Verhinderung der Diskriminierung (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED) gegründet wurde. Letztere Instanz bearbeitet jedoch nicht nur indigene Themen sondern auch alle anderen Formen von Diskriminierung. Weitere Reformen betreffen die Gesetze für Bildung, Gesundheit, Planung, Soziale Entwicklung, für die Zivilgesellschaft, für soziale Dienstleistungen, usw. Im Bereich der Justiz werden Strafrecht und ziviles Recht des Bundes reformiert, um eine Sonderbehandlung von indigenen Angeklagten und Gefangenen zu gewährleisten (CDI 2005: 70-80).

Auch wenn sich die CDI nicht bei allen indigenen Organisationen legitimieren kann, so bestehen unter vielen Indigenen Interesse und große Erwartungen. Die ersten veröffentlichten Arbeitsberichte der CDI führen nicht nur die Arbeit der CDI, sondern aller Bundesbehörden mit Haushaltsangaben für indigene Völker auf. Im vorliegenden Vergleich ist Mexiko das einzige Land mit einer nachweisbaren Querschnittswirkung staatlicher Indigena-Politik in unterschiedliche staatliche Sektoren hinein. Allerdings ist der Erfolg des Einflusses der CDI auf unterschiedliche Behörden durchaus unterschiedlich: Insbesondere die Wirtschafts- und Finanzpolitik stellten sich als besonders beratungsresistent heraus. Die Leitung der CDI investiert besonders in die Sensibilisierung von staatlichen Führungskräften auf höchster Ebene. Dabei habe es vor allem viel Verwirrung über

---

<sup>54</sup> Das Gesetz "Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación" wurde am 11.6.2003 veröffentlicht.

Entwicklungsmodelle und über die kulturelle Thematik gegeben, die nur in längeren Prozessen zu beseitigen sei (Galvez 2007).

Außerdem wird ein System für Konsultationen eingerichtet, das über die Webseite nachvollziehbar ist. Hauptaufgabe der Koordinationszentren besteht in der Identifikation der wesentlichen Probleme indigener Gemeinschaften auf lokaler Ebene, um entsprechende Programme und Projekte zu kanalisieren, die zur Lösung dieser Probleme beitragen können. Die CDI erhebt gemeinsam mit den Betroffenen präzise Informationen und leitet diese an den gesamten Staatsapparat weiter (CDI 2005).

Der politische Wille und die hohe Priorität des Indigena-Themas unter der Regierung Fox lässt sich auch an dem steigenden Haushalt für staatliche Indigena-Politik belegen. Nach offiziellen Angaben lagen die öffentlichen Ausgaben im Jahr 2000 noch bei umgerechnet ca. 12 Millionen US-Dollar um kontinuierlich bis zum Jahr 2004 auf ca. 19 Millionen US-Dollar und im Jahr 2006 bis auf 21 Millionen des Etats der CDI anzusteigen. Für 2004 wurde durch die Ausweisung der Ausgaben aller Bundesbehörden eine Gesamtsumme staatlicher Ausgaben von ca. 30 Millionen US-Dollar und für 2006 bereits von 44,5 Millionen US-Dollar errechnet (CDI 2006).

Der größte finanzielle Sprung fand jedoch 2002 mit der Gründung des „Programms für die Entwicklung indigener Gemeinschaften und Völker“ (Programa Nacional para el desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indigenas, Fondo Indigena) bei SEDESOL statt. Mit der Gründung der CDI geht es in das Programm für Basis-Infrastruktur für Indigene Völker (Programa de Infraestructura Básica, PIBAI) über und wird direkt von der CDI in enger Koordination mit den nationalen Elektrizitäts- und Wasserbehörden verwaltet. Ein Haushalt von insgesamt ca. 100 Millionen US-Dollar zwischen 2003 und 2006<sup>55</sup> wird für gemeinsame Infrastrukturmaßnahmen mit Länder- und Kommunalverwaltungen, die zusätzlich ihren finanziellen Beitrag leisten, eingesetzt. Auch die bundesstaatliche Elektro-Behörde (Comisión Federal de Electricidad, CFE) trägt zusätzlich bis zu 30 % der Mittel für Elektrifizierungsmaßnahmen bei. 2005-2006 werden umfangreiche Abkommen der CDI mit CFE und diversen Länderregierungen zur Durchführung des PIBAI unterzeichnet.

---

<sup>55</sup> Vgl. hierzu den Bericht CDI-PIBAI 2003-2006: S. 77.

Die Durchführung des PIBAI wirft erneut die Problematik einer Verdoppelung staatlicher Zuständigkeiten auf, die ja gerade als ein Argument für die Schließung des INI gegolten hatte. Auf die Frage, warum die CDI für diese Art von Infrastrukturmaßnahmen nötig gewesen sei, die doch eigentlich in den Verantwortungsbereich anderer staatlicher Instanzen fallen, war die Antwort, es habe in den betroffenen Behörden unterschiedliche Vorstellungen über und einen ungeeigneten Umgang mit der Dezentralisierung gegeben. Außerdem seien viele Infrastrukturmaßnahmen auf lokaler Ebene für einzelne Kommunalverwaltungen einfach zu teuer. Diese hätten aber nicht immer die Möglichkeit, andere übergeordnete Instanzen zu Investitionen in ihren abgelegenen Regionen zu bewegen (Galvez 2007). Indigene Vertreter begrüßten die Möglichkeit, mit Hilfe des PIBAI überhaupt Autoritäten von Ländern und Kommunen für das Thema anzusprechen.

## ***2.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen***

In Mexiko gibt es zwar keine besonders starken nationalen Indigena-Organisationen, dafür aber viele Verbände und Organisationen auf lokaler und regionaler Ebene, darunter auch eine Reihe von Zusammenschlüssen von Zweisprachenlehrern. Der Aufstand der EZLN hat gemeinsam mit anderen Organisationen dazu beigetragen, die politische Arena für indigene Völker zu erweitern und die politische Agenda zu aktualisieren und aufrechtzuerhalten. Die relativ hohe Priorität der staatlichen Indigena-Politik konnte nach der Wirtschaftskrise der zweiten Hälfte der 90er Jahre, die schließlich zu einer politischen Krise führte, die derzeit in Mexiko noch andauert, aufrechterhalten, bzw. wieder aufgenommen werden. Im Kontext tiefgreifender politischer Veränderungen scheint die Priorität der Indigena-Agenda bis Ende 2006 nicht gelitten, sondern eher profitiert zu haben.

Seit dem Jahrtausendwechsel verfügt Mexiko als einziges Land dieser Studie über eine ausdrücklich formulierte staatliche Indigena-Politik der Bundesregierung, die seit 2001 verfassungsmäßig verankert ist. Auf diese Weise scheint eine Übertragung der politischen Agenda in konkrete Politikansätze relativ gesichert zu sein. Mexiko hat auf institutioneller Ebene eine Modernisierung und Anpassung der Sonderinstanzen für staatliche Indigena-Politik und für Anti-Diskriminierungspolitik an internationale Abkommen und Verpflichtungen vorgenommen. Darüber hinaus wurden staatliche

Sonderausgaben für indigene Völker nicht nur systematisch erhöht und sichtbar gemacht, sondern zusätzlich ein Sonderfonds für Infrastruktur für besonders abgelegene Regionen mit indigener Bevölkerung aufgelegt. Darüber hinaus hat es in Mexiko vielfältige Gesetzesreformen für eine Anpassung an internationale Normen und die systematische Verankerung der Indigena-Politik auf allen staatlichen Ebenen gegeben, die sich nicht nur auf die Exekutive beschränken. Auch der Justizapparat und das Parlament wurden systematisch in die Umsetzung der Politik mit einbezogen.

Das mexikanische Beispiel zeigt auch die Komplexität der Definition geeigneter Konzepte für staatliche Indigena-Politik: Wie kann ein paternalistischer Ansatz überwunden werden, ohne die staatliche Verantwortung zu verringern? Wie können Konsultationen und aktive Partizipation indigener Völker in der Planung und Durchführung staatlicher Maßnahmen konkret in die Praxis umgesetzt werden, ohne dass ihnen alle Verantwortung aufgeladen wird, aber auch ohne sie zu bevormunden? Auf welche Weise können andere staatliche Institutionen dazu gebracht werden, ihrer Verantwortung für die Durchführung von Sondermaßnahmen für indigene Völker nachzukommen und dies auch noch in kulturell geeigneter Form zu tun? Wie kann eine interinstitutionelle Koordination in möglichst effizienter Weise geschehen? Aus internationaler Perspektive hört sich die offizielle Sprachregelung der CDI „Entwicklung der indigenen Völker“ paternalistisch und entwicklungshörig an. Tatsächlich sollte damit der Wechsel von einer Politik für indigene Völker im Interesse vor allem der Regierung oder Partei hin zu einer gemeinsam mit indigenen Völkern gestalteten Politik zum Wohle indigener Völker unterstrichen werden.

Paradoxerweise geht ein großer Teil der finanziellen Investitionen der Politik von der Regierung Fox in Infrastrukturmaßnahmen in abgelegene Regionen, die nicht nur indigenen Gemeinschaften, sondern der gesamten Bevölkerung vor Ort zugute kommen. Infrastrukturmaßnahmen können zweifellos die Lebensbedingungen der Betroffenen verbessern und gehören außerdem zur Verantwortung des Staates, sie können aber auch den Siedlungsdruck auf abgelegene Regionen erhöhen oder überhaupt erst Zugang für Privatfirmen schaffen.

Auch wenn auf den ersten Blick die investierten Geldsummen aus dem nationalen mexikanischen Haushalt für staatliche Indigena-Politik (ohne internationale Kooperation) vor allem im Vergleich zu anderen Ländern riesig erscheinen, so machen sie jedoch, wenn man an 12,7 Millionen Indigene in

Mexiko denkt, lediglich wenige US-Dollar pro Person pro Jahr aus. Außerdem waren auch in Mexiko die staatlichen Investitionen in Sondermaßnahmen für indigene Völker auf Bundesebene nicht kontinuierlich gleich hoch und tendieren dazu, kurz vor Präsidentschaftswahlen zu steigen.

Eine besondere Stärke der neuen staatlichen Indigena-Politik in Mexiko seit 2001 war ihr fachlich hohes Niveau und ihr hochqualifiziertes Leitungsteam mit einer durchschnittlich ca. zehnfach so hohen Bezahlung wie auf vergleichbaren Posten anderer Länder dieser Studie. Allerdings gibt es keine statistischen Angaben über den Anteil indigenen Personals. Leider führte der Regierungswechsel von Fox zu Calderón trotz Kontinuität der PAN an der Regierung zu ganz wesentlichen Veränderungen. Möglicherweise hat die indigene Agenda durch die politische Polarisierung zwischen PRD und PAN nach der Wahlniederlage der PRD von 2006 gelitten.

2007 kam es zu einem Leitungswechsel in der CDI und damit zu grundlegenden politischen Veränderungen: Es wurden nicht nur alle Leitungspositionen und damit das gesamte technische Team, das noch von ORDPI kam, ausgetauscht: Auch viele langjährige Mitarbeiter mittlerer Instanzen, die der PRI oder der PRD nahe stehen, werden nun offenbar durch Mitglieder der PAN ersetzt, die nicht notwendigerweise über Arbeitserfahrungen oder Fachkenntnisse verfügen. Der neue Leiter der CDI ist ein Mestize und Parteimitglied, eine Vertrauensperson des derzeitigen Präsidenten Calderón und ehemaliger Vertreter der COCOPA in Chiapas. Eine neue Indigena-Politik der Regierung von Calderón liegt noch nicht vor.

Einige Punkte des Lobes und der Kritik an der staatlichen Indigena-Politik in Mexiko vom UN Sonderberichterstatter für indigene Rechte Stavenhagen (in diesem Fall urteilt er über sein eigenes Land) zeigen, dass neben der staatlichen Indigena-Politik auf Bundesebene vor allem auch die Fortschritte in einzelnen Bundesstaaten beachtlich sind:<sup>56</sup> Die kontroverse Verfassungsreform von 2001 habe zu erweiterten Zuständigkeiten der Bundesstaaten in Bezug auf indigene Rechte geführt. Einige von ihnen, darunter insbesondere Nayarit, Campeche und Quintana Roo, hätten daraufhin weitergehende Verfassungs- und Rechtsreformen durchgeführt als auf Bundesebene. Dazu gehört insbesondere die Einführung von

---

<sup>56</sup> Sie konnten im Rahmen dieser Studie nicht berücksichtigt werden.

Sondergesetzen für Indigene Rechte, Kultur und Organisation, die vom UN Sonderberichterstatter ausdrücklich empfohlen worden waren, und die es bisher auf Bundesebene in Mexiko noch nicht gibt (Stavenhagen 2007).

Verbesserungen habe es insbesondere im Bereich der Justizverwaltung für die Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse indigener Völker gegeben, darunter die Erweiterung des Einsatzes zweisprachiger Übersetzer in den Gerichten. Die Bundesregierung habe ein Programm zur Ausbildung zweisprachiger Verteidiger begonnen und in Oaxaca arbeiteten Studenten der Universität Benito Juárez als zweisprachige Pflichtverteidiger. In Chiapas sei 2005 eine Sonderinstanz für indigenes Recht (*Fiscalía de Justicia Indígena*) eingerichtet worden, in der sich indigene Rechtsanwälte mit Sonderausbildung für indigene Rechte einsetzen. In Queretaro habe die Staatsanwaltschaft ein bewegliches Spezialbüro für indigene Angelegenheiten eingerichtet. Mehrere Staaten, darunter México, Michoacan und Puebla hätten Fortbildungsprogramme für Übersetzer für indigene Sprachen im Justizbereich begonnen.

Als Folge der Empfehlungen des UN-Sonderbeauftragten, indigene Rechte im Justizsystem zu verankern, seien neue indigene Gerichte, oder sogenannte Friedensgerichte für Versöhnung (*juzgados de paz y reconciliación*) in den Bundesstaaten Campeche, Chiapas, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo und San Luis Potosí auf lokaler Ebene eingerichtet worden. Sie bestünden aus Mitgliedern indigener Gemeinschaften, die offiziell befugt sind, auf der Basis indigenen Gewohnheitsrechts über Fälle des Zivil- und Familienrechts sowie über kleinere Strafrechtsdelikte zu verhandeln und zu urteilen.

Die CDI habe Studien zum Thema indigenes Recht und „seine Vereinbarkeit“ mit der nationalen Gesetzgebung und den Menschenrechten durchgeführt, die zu vielen neuen Erkenntnissen zu diesem Thema beitragen.<sup>57</sup> Hunderte von Verfahrensprotokollen von Verurteilungen seien analysiert worden, um Unregelmäßigkeiten aufzuspüren und zu korrigieren. Die CDI sei außerdem dabei, eine Statistik über indigene Gefangene in nationalen Gefängnissen zu erstellen. Ähnliche Initiativen gebe es in den Bundesstaaten von Hidalgo, Michoacan und Oaxaca (Stavenhagen 2007).

---

<sup>57</sup> Vgl. hierzu den Bericht von CDI (Mexiko 2006): „La vigencia de los derechos indígenas en México“, zugänglich unter: [http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia\\_libro/vigencia\\_derechos\\_indigenas\\_mexico.pdf](http://cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_mexico.pdf)

Das Erziehungsministerium (Secretaría de Educación Pública, SEP) sei der Empfehlung gefolgt, mehr finanzielle Ressourcen für interkulturelle Zweisprachenerziehung zur Verfügung zu stellen und das Angebot von der Vorschul- und Primarschulbildung auch auf die Sekundarschulbildung zu erweitern. Mehrere interkulturelle Sekundarschulen in indigenen Gemeinschaften hätten eigene Curricula erarbeitet und speziell ausgebildete Lehrer in Chiapas, Oaxaca und Tabasco eingestellt. Acht interkulturelle Universitäten seien in indigenen Regionen in Chiapas, Guerrero, México, Michoacan, Puebla, Quintana Roo, Tabasco und Veracruz gegründet worden. Das neu gegründete nationale Institut für indigene Sprachen, das für die Umsetzung des Gesetzes für linguistische Rechte der indigenen Völker von 2003 zuständig ist, habe zu einer Erweiterung der Nutzung indigener Sprachen in der Öffentlichkeit beigetragen (Stavenhagen 2007).

Die mexikanische Verfassung von 2001 werde jedoch weiterhin von vielen indigenen Völkern und Organisationen kritisiert. Trotz der Anstrengungen der CDI, habe die letzte Verfassungsreform eher zu einer Verringerung der Dienstleistungen der nationalen Regierung für indigene Angelegenheiten geführt. Die Gesetzgebung und die Agrargerichte seien überholt und Land- und Umweltrechte hätten indigene Völker nicht ausreichend berücksichtigt (Beispiel Reserva de la Biosfera Montes Azules). Große Entwicklungsprojekte bedrohten weiterhin indigene Lebensformen, wie beispielsweise das Staudamm-Projekt La Parota. Die Situation in Chiapas sei festgefahren und die Verfehlungen von Sicherheitskräften und Paramilitärs hätten zu großer Sorge auf nationaler und internationaler Ebene geführt, ebenso wie die neueren Entwicklungen im Bundesstaat von Oaxaca im Jahre 2006/2007 (Stavenhagen 2007).



## STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN GUATEMALA

### *3.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung*

In Guatemala hat staatliche Indigena-Politik eine sehr zwiespältige und widersprüchliche Geschichte, da der Staat häufig gleichzeitig als Beschützer und als unmittelbare Gefahr oder gar als Ausrotter der Indigena-Bevölkerung auftrat. Das historisch sehr negative Bild der Rolle des Staates, das mit den Militärs, mit Repression, mit Missachtung der Menschenrechte, der Zerstörung indigener Symbole und der Verfolgung indigener Organisationen und Autoritäten verbunden ist, verändert sich erst langsam.

Ebenso wie der Demokratisierungsprozess hat auch die staatliche Indigena-Politik unter demokratischen Verhältnissen in Guatemala eine relativ kurze Geschichte. Das derzeitige demokratische politische System sowie die Institutionen, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, müssen nach wie vor als prekär und instabil bezeichnet werden. Guatemala ist in vieler Hinsicht eine Art Gegenpol zu Mexiko: Während in Mexiko eine relativ effektive und transparente moderne staatliche Verwaltung existiert, gilt in Guatemala genau das Gegenteil: die Institutionalisierung des politischen Systems ist nur gering entwickelt; der bürokratische Apparat des Staates funktioniert noch „wie in vergangenen Zeiten“, (d.h. autoritär, schwach, korrupt, unzugänglich, inflexibel, instabil, monoethnisch, zentralistisch, ausgrenzend, etc. Mildré/Flores 2002); die Steuereinnahmen erreichen auch zehn Jahre nach dem Friedensabkommen noch nicht das dort vereinbarte Niveau von 12 % des BIP und liegen bei nur knapp 10 %. Der Haushalt für Sozialausgaben ist einer der niedrigsten in Lateinamerika im Verhältnis zum Gesamthaushalt und erreichte zwischen 1999 – 2002 ca. 5,6 % des BIP. Die politische Kultur ist allgemein nicht auf Dienstleistungen für Arme ausgerichtet aber noch weniger auf Dienstleistungen für die indigene Bevölkerung, die nach wie vor systematisch ausgeschlossen wird. Trotz tiefgreifender politischer

Veränderungen seit Mitte der 80er Jahre auf politischer Ebene ist die politische Kultur Guatemalas von autoritären Strukturen, Rassismus und Diskriminierung indigener Bevölkerung geprägt.

Die Qualität staatlicher Dienstleistungen ist gering, gemeinsame Planung und Koordination finden nicht statt und Querschnittsmaßnahmen waren bis vor kurzem weder auf offizieller politischer Ebene noch in der Praxis in Sektorministerien vorgesehen (ASIES 2003). Besonders erschreckend sind jedoch Haushaltsanalysen mit dem Ergebnis, dass insbesondere die geographische Verteilung staatlicher Ausgaben noch im Jahr 2000 tatsächlich fast umgekehrt proportional zur Verteilung der indigenen Bevölkerung stattfand: Wie in vielen Ländern Lateinamerikas konzentrierten sich die staatlichen Ausgaben in der Hauptstadt, in der lediglich 12 % der indigenen Bevölkerung leben, während für andere Regionen mit bis zu 90 % indigener Bevölkerung zum Teil weniger als 1 % des nationalen Haushalts vorgesehen war (COMG/FLACSO 2004). Die Existenz einiger Sonderprogramme für indigene Völker und eines speziellen Indigena Fonds (FODIGUA) wirkten sich nicht auf eine Verbesserung der viel umfangreicheren allgemeinen Sozialfonds für Arme aus, von denen offenbar mehr als doppelt soviel bei armer, nicht indigener Bevölkerung in ländlichen Regionen ankam, als bei indigener Bevölkerung.

Gleichzeitig ist Guatemala eines der Länder mit den ausgeprägtesten Ungleichheiten des Kontinents, mit einer der höchsten Armutsraten mit überproportionaler indigener Präsenz und einem der niedrigsten Indexe für menschliche Entwicklung der Region.<sup>58</sup> Der Dezentralisierungsprozess der staatlichen Verwaltung wurde erst 2002 begonnen und befindet sich noch in der Anfangsphase;<sup>59</sup> es gibt noch keine formal geregelte berufliche Laufbahn für staatliche Beamte; der Personalwechsel in staatlichen Instanzen ist enorm und das institutionelle Gedächtnis und die Kontinuität von Maßnahmen, Projekten und Programmen sind kaum gewährleistet, eine Tatsache, die insbesondere die Rekonstruktion vergangener Politikansätze extrem erschwert.

---

<sup>58</sup> Der menschliche Entwicklungsindex von Guatemala schwankte zwischen 2000 und 2006 zwischen 118-120 und die Armutsrate lag im gleichen Zeitraum bei über 50 % (UNDP).

<sup>59</sup> Der Dezentralisierungsprozess wurde mit drei Gesetzen eingeleitet (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Ley General de Descentralización, und Código Municipal) und zwei Reglamentos (Reglamento de la Ley de General de Descentralización; Reglamento a la Ley de los Consejos de Desarrollo), die alle im Jahr 2002 verabschiedet wurden.

Manche staatliche Institutionen, darunter insbesondere die sogenannten *Secretarías Presidenciales*, können vom jeweiligen Präsidenten gegründet und auch wieder geschlossen werden.<sup>60</sup> Ohne parlamentarischen Rückhalt können sie im engen Sinne nur die jeweilige Regierungspolitik umsetzen, nicht jedoch eine nationale oder eine staatliche Politik von mittelfristiger oder längerer Dauer. Diese Instanzen im direkten Umfeld der Präsidenten übernehmen häufig überlappende Funktionen mit anderen Ministerien und Sektorbehörden. Dazu gehört auch die Mehrheit der Institutionen mit Sonderaufgaben zum Thema Indigena.

In Guatemala macht der indigene Teil der Bevölkerung nach offiziellen Angaben von 2002 nur noch 40 %, bzw. 42,7 % aus.<sup>61</sup> In absoluten Zahlen handelt es sich dabei um 4,4 Millionen Menschen von insgesamt 11,2 Millionen Guatemalteken, obwohl allgemein von einer Unterbewertung im Vergleich zur tatsächlichen Indigena-Bevölkerung ausgegangen wird, die höchstwahrscheinlich die Mehrheit der Bevölkerung Guatemalas ausmacht. Die Garífuna sind zusätzlich 0,4 % und die Xinka noch einmal 0,7 % der Bevölkerung, identifizieren sich selbst allerdings nicht als indigene Völker. Offiziell werden 22 indigene Völker mit eigenen Sprachen anerkannt, die jedoch nur 81 % der gesamten indigenen Bevölkerung ausmachen (UNDP 2005: 63). 30 % der Maya sprechen bis heute kein Spanisch. Viele Völker sind relativ klein, und in den Kommunen werden mehrere Maya-Sprachen gesprochen.

Guatemala kann als ein besonders kurioser Fall bezeichnet werden, da es dort zwar mit internationaler Hilfe<sup>62</sup> so etwas gibt wie eine offizielle nationale Indigena-Politik. Gleichzeitig findet die Umsetzung dieser Politik jedoch nur einen sehr zögerlichen Rückhalt in der Gesellschaft und der Politik allgemein und auf der politischen Agenda im Besonderen. Die wirre instabile staatliche Institutionenlandschaft und deren geringe rechtliche Verankerung

---

<sup>60</sup> Das Gesetz der Exekutive (*Ley del Organismo Ejecutivo*) gibt dem Präsidenten im Artikel 15 breite Kompetenzen zur Gründung von hochrangigen Instanzen, den *Secretarías Presidenciales* mit Hilfe von Präsidialdekretten (*Decretos Presidenciales*). Und obwohl in Artikel 8 ausdrücklich die Überlappung von Funktionen in der Durchführung von Programmen, Projekten und anderen Funktionen untersagt wird, ist dies in der Praxis kaum zu vermeiden.

<sup>61</sup> Nach Angaben der nationalen Bevölkerungsstatistik, *Censo de Población*, INE Guatemala 2002 enthält die zweite Zahl neben den Maya auch Xinka und Garífuna.

<sup>62</sup> An dem Friedensabkommen von 1996 waren sowohl die UN als auch die Regierungen der Nachbarländer Zentralamerikas maßgeblich beteiligt.

und Nachhaltigkeit sowie eine unklare Positionierung der Indigena-Bewegung haben außerdem dazu geführt, dass es in Guatemala bis heute keine zentrale staatliche Instanz für Indigena-Politik gibt. Stattdessen ist gleich ein ganzes Netzwerk staatlicher Mini-Instanzen entstanden, die für die Formulierung und Umsetzung unterschiedlicher Teilbereiche der Indigena-Politik der Friedensverträge zuständig sind, deren Logik und Kohärenz untereinander jedoch nur schwer nachvollziehbar ist. Daher ist eine systematische Orientierung laufender Prozesse und Zukunftsvisionen sowie eine Weiterentwicklung und kohärente Umsetzung einer staatlichen Indigena-Politik erschwert. Tatsächlich entspricht die staatliche Indigena-Politik in Guatemala seit dem Demokratisierungsprozess noch nicht wirklich einer eigenen nationalen politischen Agenda und wird eher halbherzig und erst seit kurzem erneut priorisiert. Die personellen und finanziellen Ressourcen für staatliche Indigena-Politik waren bis 2005 geradezu verschwindend gering.

Im Vergleich zu Mexiko, wo erst seit Ende der siebziger Jahr und auch nur ein kleiner Teil staatlicher Indigena-Politik auch von indigenen Eliten mit gestaltet wird (darunter insbesondere im Bildungsbereich in der Zweisprachenerziehung), herrscht in Guatemala die Vorstellung vor, staatliche Indigena-Politik müsse quasi ausschließlich von indigenen Eliten durchgeführt werden, wenn sie glaubhaft sein wolle.

Ein großer Teil der insgesamt sehr knappen Literatur über staatliche Indigena-Politik in Guatemala wurde daher auch von dieser indigenen Elite selbst produziert. Dieses spezifische Phänomen ist zum Teil durch den Zerfall der indigenen Bewegungen und die relative Schwäche indigener Organisationen zu erklären, die sich noch nicht wirklich von Verfolgung, Mord, Exil, Rückkehr usw. erholt haben. Zum Teil hat sich jedoch diese indigene Elite in staatlichen Institutionen auch von anderen wesentlich kritischeren Tendenzen in der Zivilgesellschaft dem Staat gegenüber ausdrücklich entfernt. Eine Reihe indigener staatlicher Institutionen fristet tendenziell eher ein Nischendasein und wird von den großen staatlichen Instanzen wie von der Mehrheit der indigenen Bevölkerung aber auch von den wesentlichen politischen Akteuren des Landes kaum wahrgenommen.

### **3.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Guatemala**

Während der Phase der Revolution von 1944 – 1954 entsteht 1945 das Instituto Indigenista in Guatemala, das dem Ansatz der „Integration des Indio“ in die Nation folgt, dem aber nur eine kurze Lebensdauer beschieden ist. Ein „Seminar für soziale Integration“ wird gegründet, um das juristische und theoretische Fundament der staatlichen Politik des Indigenismo zu erarbeiten. Die Verfassung von 1945 erhält einen Artikel 4, der die spanische Sprache zur einzigen offiziellen Landessprache macht und das Wahlrecht nur für Alphabeten einführt. Artikel 83 der Verfassung von 1945 ermöglicht erstmals offiziell die Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen für indigene Gruppen, entsprechend ihrer Bedürfnisse, Praktiken, Sitten und Gebräuche. Ein erstes staatliches Bildungsprogramm für ländliche Regionen (Programa Socioeducativo Rural) und Programme zur „Hispanisierung“ werden aufgelegt. Wenig später beginnt das ILV auch in Guatemala mit der Erforschung indigener Sprachen.

1952 wird unter Präsident Arbenz eine Agrarreform mit der Enteignung von Großgrundbesitzern und der Landverteilung an arme Bauern und indigene Gemeinschaften eingeleitet, die jedoch eine massive Gegenoffensive verursacht: Ein Militärputsch 1954 mit Unterstützung US-amerikanischer Multis sollte das Land um Jahrzehnte zurückwerfen und eine Phase interner bewaffneter Auseinandersetzungen von insgesamt 36 Jahren einleiten. Die Diktatur hinterlässt bereits die Saat für die Guerilla-Bewegung der 60er Jahre. Indigene Zwangsarbeit auf Großgrundbesitzern wird bis in die 70er Jahre vom Staat und den Militärs gefördert. Die Verfassungen von 1956 und 1965 behalten jedoch gleichzeitig einen Artikel bei, der dem Präsidenten das Recht gibt, staatliche Maßnahmen zum Schutz der indigenen Bevölkerung anzuordnen (UNDP 2005: 39).

Die Verfassung von 1956 erkennt zum ersten Mal das Recht auf Wählbarkeit (nicht jedoch das Wahlrecht) für Analphabeten für Posten allerdings nur auf kommunaler Ebene an. Artikel 110 der Verfassung von 1956 sieht vor, dass „der Staat eine Politik zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation der indigenen Gruppen zugunsten ihrer Integration in die nationale Kultur fördert“ (UNDP 2005: 40).

Die Entwicklungstheorie der CEPAL der 60er Jahre mit der Idee, auch indigene Gemeinschaften und ländliche Bauern in nationale

Wirtschaftskreisläufe einzubeziehen, die durch eine Dynamisierung des internen Marktes angekurbelt werden sollten, beeinflusst auch die Doktrin für Nationale Sicherheit der Militärdiktaturen in Guatemala. Dieser Ansatz des „desarrollismo“ gilt als Alternative zum Klassenkampf der lateinamerikanischen Guerilla und wird beibehalten, um ein Abwandern der Kleinbauern und Indigena nach links zu verhindern. Das Militär, verantwortlich für die „Verteidigung der Nation“, führt zu diesem Zweck Alphabetisierungskampagnen in spanischer Sprache durch, ebenso wie sogenannte „Hygienekampagnen“. In den 60er Jahren entsteht auch eine der ersten staatlichen Instanzen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration indigener Gemeinschaften, der Servicio de Fomento Económico Indígena (SFEDI), über den jedoch weiter nichts bekannt ist (UNDP 2005).

Parallel dazu finden wiederholte Massaker an indigenen Gemeinschaften im Rahmen des Antiguerilla-Kampfes statt. Die Verfassung von 1965 führt schließlich das Wahlrecht auch für Analphabeten ein und ab Ende der 70er Jahre werden Posten von lokalen Autoritäten immer häufiger auch von Indigenen besetzt. Auf das Erdbeben von 1976 folgt eine zweite Welle des Guerilla-Kampfes, die Anfang der 80er Jahre in blutiger Weise mit der „Politik der niedergebrannten Erde“ niedergeschlagen wird. 600 Dorfgemeinschaften werden dem Erdboden gleichgemacht und 200.000 indigene Menschen umgebracht, ein Vorgang der von der Kommission für historische Aufklärung (Comisión de Esclarecimiento Histórico, CEH) als Genozid bezeichnet wird und der zweifellos von Rassismus geprägt war. Trotzdem sehen sich die Militärs auch gezwungen, wieder neue Politikansätze für die Einbeziehung indigener Bevölkerung in das nationale Projekt zu reaktivieren.

1982 wird von der Orientierung der „Ladinisierung“<sup>63</sup> der Indigena Abstand genommen und die ethnische Vielfalt des Landes anerkannt. Einer der 14 Punkte der damaligen Regierung von Ríos Montt erwähnt die Notwendigkeit, Grundlagen für die Partizipation verschiedener ethnischer Gruppen zu legen. Zehn Vertreter von linguistischen Gruppen werden in einen Staatsrat (Consejo de Estado) aufgenommen, ein bis dahin vollkommen undenkbarer Vorgang. Dieser Schritt wird jedoch begleitet von der Bildung

---

<sup>63</sup> In Guatemala werden Mestizen als „Ladinos“ bezeichnet.

paramilitärischer Einheiten auf dem Land, die u.a. auf lokaler Ebene die indigene Zwangsarbeit wieder einführen. 1984 wird das Programm für Zweisprachenerziehung PRONEBI gegründet.

Der Demokratisierungsprozess kehrt nach Guatemala erst nach mehr als 30 Jahren mit der ersten demokratisch gewählten Regierung von Vinicio Cerezo Arevalo (1986-1990) zurück. Die Verfassung von 1985 erkennt zum ersten Mal ausdrücklich an, dass die Maya zu Guatemala gehören und erstmals ist auch ausdrücklich von der Verpflichtung des Staates die Rede, indigene Gemeinden, ihr Land und ihre Kooperativen zu schützen (UNDP 2005). 1986 wird auch eine offizielle Institution für Maya-Sprachen (Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, ALMG) gegründet. 1991 entsteht der Rat der Maya Organisationen (Consejo de las Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG), ein Netzwerk ganz unterschiedlicher indigener Organisationen, das bis heute aktiv ist, auf der Suche nach der Einbeziehung der spezifischen Forderungen der indigenen Völker in staatliche Politik und eines Neuaufbaus des Staates als Vielvölkerstaat. 1994 wird der guatemalteckische Indigena-Fonds FODIGUA als Ansprechpartner des internationalen Fondo Indigena neugegründet, der auch schon in den 40er Jahren im Gespräch war. 1995 entsteht aus PRONEBI die erste Generaldirektion für Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium.

Der interne politische Diskurs über eine differenzierte Form der Einbeziehung indigener Völker in die guatemalteckische Nation wird im Kontext dieser demokratischen Öffnung stark von der internationalen Debatte geprägt: die Verabschiedung des ILO Abkommens 169, der Nobelpreis für Rigoberta Menchú, die Kampagne zu „500 Jahren Entdeckung Amerikas“, bzw. „500 Jahre indigenen Widerstands“, das erste internationale Jahrzehnt für indigene Völker der UN (1995-2004), sowie die Beteiligung der Vereinten Nationen und der Nachbarländer der Region an den Friedensverhandlungen in Mexiko setzen das Thema auch für Guatemala auf die politische Agenda und ermöglichen eine ausdrückliche Berücksichtigung der Indigena-Thematik in den Friedensverträgen vom Dezember 1996. Es zeigt sich jedoch, dass die nicht unbeachtliche Rolle internationaler Organisationen bei der Ausarbeitung der Friedensverträge zwar ein Politikfeld für das Indigena-Thema eröffnet, jedoch eine politische Agenda hinterlässt, die nur bedingt in Guatemala selbst verankert ist.<sup>64</sup> Insbesondere die kritische Haltung der Bevölkerung und der organisierten Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat führt dazu, dass die Friedensverträge nicht gefeiert und ihr Potential lange nicht wirklich genutzt

wurden.<sup>65</sup> Allgemein besteht Konsens, dass die Friedensverträge von 1996 als nationale Politik verstanden werden sollten. Seit 2005 gibt es nun auch ein parlamentarisch abgesichertes sogenanntes Rahmengesetz (*Ley Marco*), das die Friedensverträge auch offiziell zur nationalen Politik des Staates erklärt.<sup>66</sup>

Dementsprechend kann das Teilabkommen über indigene Identität und indigene Rechte (*Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas, AIDPI*)<sup>67</sup> von 1995 gemeinsam mit anderen Teilen des Friedensabkommens (insbesondere über sozioökonomische Entwicklung und Landrechte) als erste offizielle Indigena-Politik des Landes gelten. Darin werden drei indigene Völker ausdrücklich als solche anerkannt: die Maya, Xinka und Garífuna, die ein Recht auf eine politische Sonderbehandlung erhalten, diesmal jedoch nicht als Minderheiten sondern als gleichwertige Völker. Der Staat wird offiziell als multikulturell, pluriethnisch und vielsprachig definiert. Kulturelle Verschiedenheit gilt nicht mehr als Grund für die Einschränkung von Bürgerrechten. Das Recht auf Selbstdefinition als Mitglied eines Indigena-Volkes wird ausdrücklich anerkannt.

---

<sup>64</sup> Viele indigene Organisationen kritisierten ihre geringe indirekte Beteiligung an den Friedensverhandlungen nur über die Vereinigung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Direkte Konsultationen der indigenen Gemeinschaften und Vertreter fanden nicht statt und insbesondere kollektive Rechte wie Autonomie und Selbstbestimmung, kollektive Landrechte, u.a., die als nicht konsensfähig galten, wurden im Abschlußdokument nicht mehr berücksichtigt (Warren 1999). Die anderen Teilnehmer am Friedensprozeß hielten bereits das verabschiedete Dokument wiederum für die guatemaltekeische Gesellschaft insgesamt für zu weitgehend, womit sie historisch recht behalten sollten.

<sup>65</sup> Edilberto Torres Rivas schreibt dazu: "No fue celebrado por los grupos indígenas, la izquierda lo ignoró, no ha sido reconocido en su valor textual, no ha sido utilizado como una herramienta legal que facilita el seguimiento. Nótese pues que, en unos casos, hay incumplimiento, en otros, inopia" (Torres 2007: 18). Trotzdem gibt es auch Gegenbeispiele, wie z.B. die Erklärung von COPMAGUA, *Declaración de COPMAGUA sobre las negociaciones de PAZ* vom 2. Mai 1995, die das Abkommen ausdrücklich als wichtiges Instrument im Kampf für indigene Rechte bezeichnet und alle indigenen Organisationen dazu aufruft, die Umsetzung des Abkommens vom Staat zu verlangen. Plant (1999) weist darauf hin, dass die indirekte Beteiligung von COPMAGUA über die *Asamblea de la Sociedad Civil* durchaus die Möglichkeit gab, einen Text bei den Friedensverhandlungen einzureichen, der als Grundlage für das später verabschiedete Dokument diente (S. 81).

<sup>66</sup> Das Gesetz „*Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*“ (Decreto No. 52-2005) sichert die Gründung eines Nationalen Rats für die Umsetzung des Friedensprozesses, der bereits 2004 vom Präsidenten Berger eingesetzt worden war, noch einmal rechtlich ab (Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, CNAP). Dieser Beirat setzt sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern aller politischen Parteien und der URNG als direkt am Friedensabkommen Beteiligte sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen (Indigenen, Frauen, Gewerkschaften, Bauernorganisationen, Menschenrechts- und akademischen Institutionen, Unternehmerverbänden) zusammen. Dazu kommen Vertreter aller drei Staatsgewalten und von SEPАЗ als staatlicher Koordinationsinstanz für die Umsetzung des Friedensabkommens.

<sup>67</sup> Dieser Teil des Friedensabkommens wurde bereits am 31.3.1995 in Mexiko unterzeichnet.

Artikel 58 des AIDPI erkennt ausdrücklich das Recht auf unterschiedliche kulturelle Identitäten an. Darüber hinaus wird in der Einleitung betont, dass alle Maßnahmen, die indigene Völker direkt betreffen, auch direkt von und mit ihnen verhandelt werden müssen. Das Abkommen setzt sich für die Bildung, Erweiterung und Stärkung von Strukturen, Chancen, Bedingungen und Garantien für die Partizipation indigener Völker ein und weist darauf hin, dass die UN den Wunsch der indigenen Völker, ihre eigenen Institutionen und Lebensweisen zu kontrollieren ausdrücklich zur Kenntnis genommen hat. Menschenrechtsorganisationen werden aufgefordert, sich besonders für indigene Rechte einzusetzen. Stavenhagen betont zu Recht die Tatsache, dass das Friedensabkommen nicht nur eine Indigena-Politik, sondern auch einen ganzen Aktionsplan enthält (Stavenhagen 2007), auch wenn dieser weder über einen zeitlichen noch über einen finanziellen Rahmen verfügt.

Das Abkommen verpflichtet den Staat zur Gründung verschiedener für die Indigena-Politik verantwortlicher Instanzen, von denen einige auch ganz ausdrücklich genannt werden: die Behörde für die Verteidigung der Rechte indigener Frauen (DEMI), eine Maya Universität oder ein anderes indigenes Ausbildungszentrum für Hochschulbildung sowie ein Nationaler Rat für die Bildung der Maya. Allerdings ist nicht von einer zentralen Koordinationsinstanz für das Indigena-Abkommen und damit für die staatliche Indigena-Politik in Guatemala die Rede. Stattdessen wird eine Koordinationsinstanz für die Umsetzung des gesamten Friedensabkommens, die *Secretaría Presidencial de la Paz* (SEPAZ) vorgesehen.<sup>68</sup>

Darüber hinaus wird eine neue Verfassungsreform und eine systematische Rechtsreform empfohlen, die alle diskriminierenden Vorschriften eliminiert und Diskriminierung als Delikt bestraft. Die Regierung verpflichtet sich, eine Verfassungsreform in die Wege zu leiten, die Guatemala

---

<sup>68</sup> Einige Autoren (z.B. Plant 1999) berichten davon, die Indigena-Bewegung habe damals eine zuständige Instanz für AIDPI abgelehnt, aus der Befürchtung, alle indigenen Angelegenheiten könnten dort „geparkt“ werden. Aufgrund der prekären Rolle des Staates in Guatemala und der geringen Fähigkeiten zu interinstitutioneller Koordination und Querschnittsansätzen ist diese Befürchtung durchaus nachvollziehbar. Andere (zitiert in GTZ 2004) vermuten jedoch, interne Machtkämpfe innerhalb der Indigena-Bewegung hätten zur Ablehnung einer zentralen Koordinationsinstanz für Indigena-Politik geführt.

als eine vielsprachige, multiethnische und plurikulturelle Nation definiert.<sup>69</sup> Zu diesem Zweck wird eine paritätische Kommission eingerichtet, die einen entsprechenden Verfassungsentwurf ausarbeitet. Der Entwurf sollte nicht nur vom Kongress, sondern auch per Referendum unterzeichnet werden, das im Jahre 1999, drei Jahre nach Unterzeichnung des Friedensvertrags, stattfindet. Obwohl der Kongress die neue Verfassung verabschiedet, fällt die Wahlbeteiligung am Referendum extrem niedrig aus. Sogar die Mehrheit der indigenen Wähler stimmt gegen die Verfassungsreform, ein Vorgang, der sehr unterschiedlich bewertet wurde (Plant 1999; Warren 2002).<sup>70</sup>

Das verlorene Referendum über die Verfassungsreform hat jedoch starke Bremsfunktion für die Umsetzung des Friedensabkommens insgesamt. Die größten Fortschritte werden zunächst vor allem auf dem Gebiet der linguistischen und kulturellen Rechte im Bildungssektor gemacht, die bereits von der Verfassung von 1985 eingeleitet worden waren. Es entsteht eine Generaldirektion für Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium mit der ungefähr ein Viertel aller Maya-Grundschüler erreicht werden. Es wird berichtet, dass die Klassen der zweisprachigen Lehrer im Vergleich zu normalen Grundschulklassen hoffnungslos überfüllt sind (ASIES 2003).

---

<sup>69</sup> Laut Friedensvertrag sollte in der neuen Verfassung ausdrücklich die Förderung indigener Partizipation auf allen Ebenen genannt; obligatorische Konsultationen von indigenen Völkern im Fall von gesetzlichen oder administrativen Maßnahmen für indigene Völker vorgesehen; die Bildung von Beiräten und anderen Dialogforen zwischen staatlichen Institutionen und indigenen Völkern angeregt; die Förderung indigener Institutionen, die sich für die Interessen der indigenen Völker einsetzen, genannt; die Verbesserung des freien Zugangs Indigener zu öffentlichen Ämtern vorgesehen und ihre Ernennung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene für Posten mit direkten Aufgaben in indigenen Gebieten angeregt werden, etc. Außerdem wurden ganz konkrete Reformen der Artikel 66 und 143 zur Anerkennung und zum Schutz unterschiedlicher kultureller Praktiken verschiedener indigener Völker empfohlen. Wie sich jedoch später zeigen sollte, war eine derartige Verfassungsreform in Guatemala damals nicht konsensfähig.

<sup>70</sup> Warren (2002) verweist vor allem auf den Zerfall der Mayabewegung durch Verfolgung und Vernichtung und die schwierige Neugründung indigener Organisationen. Plant (1999) erwähnt darüber hinaus die Ängste einer Gesellschaft mit indigener Mehrheit vor möglichen „divisionistischen Auswirkungen“ einer „übertriebenen Identitätspolitik“ durch die Unterstützung indigener Sonderrechte. Die extreme Armut und die weit verbreitete Landlosigkeit der indigenen Völker in Guatemala führe außerdem dazu, dass auch für viele indigene Völker der Überlebenskampf wichtiger als Fragen der lokalen Autonomie oder der dörflichen Entwicklung seien. Die massive Migration in die Städte habe eine ganz neue Dynamik der indigenen Integration in den Markt zur Folge gehabt, die ganz andere Interessenlagen mit sich gebracht hätten. Casaus (2000) geht den verschiedenen Argumenten zur Ablehnung der Verfassungsreform nach. U.a. verweist sie auf den Diskurs „gleiche Rechte für alle“, der mit Erfolg den indigenen Sonderrechten gegenübergestellt wurde, so als hätten alle den gleichen Ausgangspunkt und als wenn gleiche Rechte auch tatsächlich in einem so ungleichen Land wie Guatemala real umsetzbar wären.

Im gleichen Jahr der Unterzeichnung des Friedensabkommens ratifiziert Guatemala 1996 auch das Abkommen 169 der ILO. Ab 1997 wird eine ganze Reihe der im Friedensabkommen genannten Instanzen gegründet: darunter mehrere paritätisch zusammengesetzte, zeitlich begrenzte Kommissionen mit ganz konkreten Aufgaben. Dazu gehören vier Beratungsinstanzen, die bereits 1997 gebildet werden: eine für die Bildungsreform, eine weitere für die offizielle Anerkennung der indigenen Sprachen Guatemalas, eine für die Vorbereitung der Verfassungs- und Rechtsreform und eine für Landrechte indigener Völker. Die jeweiligen Kommissionen verfügen über eine jeweils spezifische Lebensdauer, ihre Zusammensetzung war zum Teil umstritten und je nach Aufgabenbereich und Zielsetzungen war ihr Erfolg sehr unterschiedlich.

Insbesondere in Bezug auf die Landverteilung und die rechtliche Absicherung des Landbesitzes der indigenen Gemeinschaften in Guatemala konnten nur wenig Fortschritte gemacht werden. Dieser Aspekt ist nur teilweise in AIDPI und hauptsächlich in einem anderen Teil des Friedensabkommens über sozioökonomische Aspekte und die Agrarsituation enthalten, der erst im Mai 1996 unterzeichnet werden konnte. Dort wird der Schwerpunkt auf die rechtliche Klärung des Landbesitzes, die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und die Verbesserung des Rechtsschutzes für indigene Gemeinschaften gelegt.

In den darauffolgenden Jahren 1998 und 1999 werden dann zwei wichtige Instanzen mit unbegrenzter Dauer gegründet, die bis heute überlebt haben: eine Spezialabteilung für indigene Völker innerhalb der staatlichen Ombudsbehörde (Procuraduría de Derechos Indígenas 1998) und eine Behörde zur Verteidigung indigener Frauen gegen Gewalt und Diskriminierung (Defensoría de las Mujeres Indígenas, DEMI 1999) per Präsidentendekret, die bis heute noch über kein parlamentarisches Gründungsgesetz verfügt.

Die einzige vom Parlament gesetzlich neu gegründete Instanz zur Koordination der Umsetzung des Friedensabkommens, die Secretaría de la Paz (SEPAZ), wird 1997 eingerichtet, allerdings nur mit einer Lebensdauer von 4 Jahren bis 2001. Präsident Berger muss daraufhin im Jahr 2001 aufgrund seiner geringen politischen Unterstützung im Parlament<sup>71</sup> eine Verlängerung der Rechtsgrundlage von SEPAZ wiederum nur per Präsidialdekret einleiten.

---

<sup>71</sup> Die Regierungspartei GANA hat nur 47 von 158 Abgeordneten.

### **3.3. Staatliche Indigena-Politik in Guatemala seit 2000**

Seit dem Jahrtausendwechsel gab es in Guatemala zwei Regierungen, die von Präsident Alfonso Portillo (2000-2003) und die von Präsident Oscar Berger (2004-2007). Die erste der beiden hatte mit einer Phase der allgemeinen Skepsis gegenüber dem Demokratisierungsprozess im allgemeinen sowie der Umsetzbarkeit des Friedensabkommens im besonderen zu kämpfen. Die zweite Regierung machte demgegenüber den Versuch, trotz ihrer kleinen Parlamentsfraktion einen auf ein realistischeres Maß reduzierten Neuanlauf zur Umsetzung des Friedensabkommens in die Wege zu leiten. Dieser wichtige politische Schritt folgte einem niederschmetternden Evaluierungsbericht der UN,<sup>72</sup> in dem festgestellt wurde, dass nach knapp zehn Jahren nur 59 % der Beschlüsse in bezug auf staatliche politische Maßnahmen, nur 8 % in bezug auf die Gründung von Institutionen und nur 33 % der Rechtsreformen umgesetzt worden waren. Ein konfliktives Klima zwischen Eliten erwecke den Eindruck der Auflösung des Abkommens.

Die Regierung von Portillo (2000-2003) war mit einem sehr anspruchsvollen Regierungsprogramm mit fünf Schwerpunkten gestartet, darunter als erster Punkt die Umsetzung der Friedensverträge; außerdem die Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung und die Potenzialisierung der Kommunalverwaltungen; eine Steuerreform, Armutsbekämpfung mit Gleichstellung der Geschlechter und Kampf gegen Straflosigkeit und Korruption. Portillo ernennt indigene Fachkräfte an der Spitze verschiedener staatlicher Institutionen, darunter die erste indigene Ministerin in der Geschichte Guatemalas im Kulturministerium. Die Regierung von Portillo integriert auch eine ganze Reihe von Vertretern der Zivilgesellschaft in Leitungsposten, darunter in das staatliche Frauensekretariat, SEPREM. Zum ersten Mal wird eine nationale Politik für die Entwicklung der Frauen Guatemalas (Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, PNPDMG) mit einem Aktionsplan 2001-2006 erarbeitet, die auch von der Regierung Berger übernommen und weiter umgesetzt wird.

Sehr bald kommt es jedoch zu ersten heftigen Rückschlägen: Nachdem der Kongress im Juli 2001 das Paket der Steuerreformen

---

<sup>72</sup> Diese Feststellungen sind im Abschlussbericht von MINUGUA vom August 2004 enthalten.

verabschiedet, reagieren die Unternehmerverbände mit Klage vor dem Verfassungsgericht und rufen im Bündnis mit kleinen und mittleren Unternehmen zum Generalstreik auf. Die Regierung Portillo endet mit einem besonders abgewirtschafteten Image aufgrund von sozialen Konflikten, Wirtschaftskrise, schlechter Regierungsführung und Korruption sowie einer starken Zunahme der allgemeinen Kriminalitätsrate und des organisierten Verbrechens.

Im Februar 2002 besucht der Sonderbeauftragte der UN für indigene Rechte, Rodolfo Stavenhagen, Guatemala und hinterlässt eine Reihe von Empfehlungen insbesondere in Bezug auf die Friedensverträge und AIDPI. Zur Umsetzung einer der Empfehlungen gründet die Regierung Portillo die Kommission gegen Diskriminierung und Rassismus gegenüber indigenen Völkern (Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo contra los Pueblos Indígenas, CODISRA), eine Instanz, in der ebenso wie in der DEMI nur indigenes Personal tätig ist. Auf diese Weise soll vor allem eine politische Vereinnahmung dieser Instanzen durch die Regierungspartei verhindert werden.

2003 wird außerdem aufgrund der Empfehlungen des UN-Sonderbeauftragten aus der Generaldirektion für Zweisprachenerziehung (EBI) das Vizeministerium für interkulturelle Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium. Ein neues Gesetz für nationale Sprachen<sup>73</sup> erkennt offiziell die Maya, Garífuna und Xinka Sprachen an und sieht die Förderung ihres Einsatzes in staatlichen Behörden vor. Am 12. Oktober 2003 verpflichtet sich die Regierung in der Erklärung von Iximche zu einer höheren Priorität für staatliche Indigena-Politik. 2004 wird eine Regierungsanordnung<sup>74</sup> über die interkulturelle Zweisprachenerziehung mit der Erarbeitung entsprechender Programme und Studien verabschiedet.

Noch während der Wahlkampagne verspricht die neue Regierungskoalition GANA, entsprechend den Empfehlungen des UN Sonderberichterstatters für indigene Rechte den Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung auch weiterhin besonders zu fördern. Die neue Regierung von Präsident Berger bezieht 2004 in ihre politischen Schwerpunkte ebenfalls die Umsetzung der Friedensverträge mit ein. Zum ersten Mal wird die

---

<sup>73</sup> Dabei handelt es sich um das Decreto No. 19-2003.

<sup>74</sup> Dabei handelt es sich um das Acuerdo Gubernamental No. 22-2004

bisherige soziale Ausgrenzung und Diskriminierung der indigenen Bevölkerung durch den Staat offiziell anerkannt.

Darüber hinaus werden zum ersten Mal in der Geschichte Guatemalas mehrere Programme für Armutsbekämpfung aufgelegt, darunter insbesondere das „Guate Solidaria Rural“, das sich erstmals ausdrücklich an ländliche Gebiete mit Armutskriterien allerdings ohne indigene Indikatoren wendet. Als politische Ansätze mit Querschnittseffekt in andere staatliche Institutionen hinein gelten bereits verschiedene Dokumente mit Teilansätzen zur staatlichen Indigena-Politik: darunter die Nationale Politik für soziale Entwicklung und Bevölkerung, die Nationale Frauen-Politik und die Nationale Umweltpolitik. Ein großer Teil dieser Politikdokumente wird von den vorherigen Regierungen übernommen und weitergeführt, bilden aber vom Ansatz her eine Ausnahme und sind ohne weitergehende Reformen des Staatsapparats nur schwer umsetzbar.

Die Regierung Berger ernennt Rigoberta Menchú als „Friedensbotschafterin“ (Embajadora de la Paz) und gründet außerdem 2005 einen neuen Regierungs-Beirat für indigene Völker und Interkulturalität, (Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas y Pluri e Interculturalidad del Gobierno de la República) dem Rigoberta Menchú ebenfalls gemeinsam mit anderen indigenen Persönlichkeiten angehört. Dieser Beirat wird jedoch bald ziemlich „sang- und klanglos“ wieder eingestellt. Aufgrund von mangelnder Institutionalisierung und wegen der politischen Beteiligung mehrerer Mitglieder des Beirats an der Wahlkampagne 2007 treten diese sehr bald wieder von ihrem Ehrenamt zurück.

Viele Vertrauensposten (allerdings weniger als in der Regierung Portillo) in staatlichen Institutionen mit Indigena-Bezug werden, wie schon von der vorherigen Regierung, mit (zum Teil den gleichen, zum Teil anderen) indigenen Fachkräften besetzt, darunter auch der Minister für Kultur und Sport, der Vizeminister für Zweisprachenerziehung, die Leitung von SEPAZ, die Leitung von FODIGUA, die neuen Ratsmitglieder von CODISRA, die Leitung von DEMI und die Leitung des Nationalen Programms für Entschädigungen (Programa Nacional de Resarcimiento, PNR), das 2004 auf Empfehlung des UN-Sonderberichterstatters gegründet wurde, um die Opfer von Menschenrechtsverletzungen während der internen bewaffneten Auseinandersetzungen zu entschädigen. Indigene Führungskräfte in verschiedenen staatlichen Institutionen hatten bereits 2003 eine informelle Koordinationsinstanz (die Coordinadora Interinstitucional Indígena del

Estado) gebildet (Acevedo 2006).<sup>75</sup> 2005 wird nach drei Seminaren dieser Koordinationsinstanz unter Leitung von SEPAZ eine „Agenda für indigene Völker 2005-2012“ veröffentlicht,<sup>76</sup> die auch von der nationalen Planungsbehörde SEGEPLAN auf die Webseite gestellt und damit indirekt offiziell anerkannt wird.

Die Agenda für indigene Völker enthält Leitlinien und Arbeitsschwerpunkte für eine integrale staatliche Indigena-Politik, für eine Reform des Staates, für den Kampf gegen Diskriminierung und Rassismus und für den nationalen Haushalt. Die Formulierung einer realistischen integralen staatlichen Politik „auf der Basis der multiethnischen, plurikulturellen und vielsprachigen guatemaltekischen Nation“, die zur Verbesserung der Umsetzbarkeit des Friedensabkommens beiträgt. Die Transformation und Stärkung des Staates und des Justizapparats auch auf institutioneller Ebene gehören zu den wichtigsten Teilen der Agenda. Diese will den schwachen Staat in eine verbesserte Lage versetzen, um „die kulturelle Vielfalt der Nation widerzuspiegeln“ und damit besser auf die integrale Entwicklung der Völker der Maya, Garifuna und Xinca und die Rechte der indigenen Völker reagieren zu können. Zu den Arbeitsschwerpunkten mit Zielen, Aktionen, Zeitrahmen und Zuständigkeiten gehört die Gründung einer staatlichen Instanz für die Beratung, Koordination und Begleitung staatlicher Indigena-Politik „auf höchster hierarchischer Ebene“; die Formulierung und Umsetzung integraler staatlicher Indigena-Politik, die indigene Partizipation auf allen Ebenen des Staates, sowie eine Strategie für die Umverteilung des nationalen Haushalts mit Priorität für Indigena-Politik.

Auf der konzeptionellen Ebene enthält die Agenda eine Empfehlung für eine „Politik der passenden und sachgemäßen Berücksichtigung der kulturellen und linguistischen Vielfalt in allen staatlichen Institutionen“ („Política de Pertinencia Cultural“), die gleichzeitig den Rechten auf

---

<sup>75</sup> Zu den Gründern gehörten Mitarbeiter der Academia de Lenguas Mayas, ALM; des Ministerio de Cultura y Deportes; des Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, FODIGUA; der Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo a los Pueblos Indígenas, CODISRA. Mit der Zeit wuchs die Instanz auf Vertreter von über 16 staatlichen Institutionen an, die es als ihre Aufgabe betrachteten, die jeweiligen Regierungen dabei zu unterstützen, die Vereinbarungen in bezug auf staatliche Indigena-Politik umzusetzen. Dabei wurde die Perspektive einer längerfristigen nationalen Staatspolitik verfolgt, die über kurzfristige regierungspolitische Ansätze hinausgeht (Acevedo 2006).

<sup>76</sup> Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas en el Marco de los Acuerdos de Paz, 2005-2012.

Gleichbehandlung für alle und auf ethnische und kulturelle Andersartigkeit und Verschiedenheit folgt. Damit wird die Anpassung aller Maßnahmen an die jeweiligen spezifischen kulturellen Bedingungen sowie eine Ausrichtung aller Maßnahmen auf die Förderung, Aufwertung und Wiederbelebung der indigenen Weltansicht, Werte und Praktiken postuliert. Staatliche Dienstleistungen sollten demnach auf der Basis der Wertvorstellungen der jeweiligen indigenen Kulturen durchgeführt werden.<sup>77</sup> Es fällt allerdings auf, dass in diesem Zusammenhang das von der ILO-Konvention 169 fortgeschriebene Recht der indigenen Völker auf Konsultation ungenannt bleibt.

Die Regierung Berger lädt außerdem weitere UN-Sonderbeauftragte ein, die ihre Empfehlungen abgeben. Im Juli 2004 besucht der UN-Sonderbeauftragte gegen Rassismus und Diskriminierung<sup>78</sup> Guatemala. Im September 2004 besucht die CIDH-Sonderbeauftragte für Frauenrechte der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte das Land.<sup>79</sup> Im Februar 2005 kommt der UN-Sonderbeauftragte für Ernährung zu Besuch.<sup>80</sup> Alle hinterlassen Empfehlungen, die eine Wiederbelebung des Friedensabkommens sowie eine stärkere Ausrichtung auf Sozialpolitik und auf Sondermaßnahmen für arme, benachteiligte und indigene Bevölkerungsgruppen in den Vordergrund stellen.

Nachdem im Jahre 2005 die Friedensverträge vom Kongress per Gesetz verabschiedet werden, kommt es außerdem zur Umstrukturierung des Indigena-Fonds FODIGUA mit zwei Gesetzesreformen von 2005 und 2006, um diesen nach diversen Korruptionsvorwürfen intern zu sanieren und stärker auf die Umsetzung der Friedensverträge auszurichten.

Ende 2005 wird ein offizielles Landregister per Gesetz eingerichtet (Ley de Catastro Nacional), und eine zuständige Behörde (Registro de Información Catastral, RIC) gegründet. Mit Hilfe eines Kredits der Weltbank von 62 Millionen US-Dollar soll das Register in sieben Departments im Norden und Osten des Landes aufgebaut werden. Im Vorlauf zu diesem

---

77 Dazu werden der Respekt für das Leben, der Respekt für ältere Menschen, die gegenseitige Unterstützung, der Konsens und die Komplementarität gezählt.

78 Dr. Dou Dou Diéne, Relator Especial sobre las formas contemporáneas del Racismo, la Discriminación y Xenofobia y formas conexas de intolerancia.

79 Susana Villarán, Relatora Especial para los Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH.

80 Jean Ziegler, Relator Especial para el Derecho a la Alimentación.

Projekt wurden eine Reihe von Konsultationen in indigenen Gemeinschaften durchgeführt, die eine ambivalente Einstellung zum Register gezeigt haben. Dabei stehen vor allem Befürchtungen im Vordergrund, ihre historischen Landrechte könnten nicht anerkannt und Landvertreibungen aus der Vergangenheit nun legalisiert werden. Ein entsprechender Plan de Participación Indígena (PPI) enthält Vorschläge wie diesen Risiken des Landregisters begegnet werden soll.<sup>81</sup>

Für die Landverteilung und die integrale ländliche Entwicklung wird 2005 ein eigenes Dialogforum (Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación de la Política de Desarrollo Rural Integral MDPDRI) eingerichtet. Ein Vorschlag für eine Politik für ländliche Entwicklung sowie für ein Paket für Landrechte (Código Agrario) wird erarbeitet, der die Klärung der Besitzverhältnisse ungenutzter Ländereien sowie die Möglichkeit der Enteignung enthält. Daraufhin zieht sich jedoch der einflussreiche Unternehmerverband CACIF (Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras) im August 2006 aus dem Dialogforum zurück und verlangt die Suspendierung der Debatten im Obersten Gerichtshof und im Kongress zu diesem Thema. Daraufhin wird das Dialogforum abgebrochen und die Regierung verabschiedet eine eigene Version der Politik der ländlichen Entwicklung,<sup>82</sup> ohne die wesentlichen Forderungen der Organisationen der Kleinbauern und der indigenen Völker einzubeziehen. Jetzt ist nur noch vom Ziel die Rede, „Mechanismen des Zugangs zu Produktionsmitteln, insbesondere zu Land durch Pacht oder Miete“ zu schaffen unter ausdrücklichem Ausschluss jeder Form von Enteignung.

Im Jahr 2006 findet außerdem eine intensive Debatte über die offizielle Anerkennung indigener Justizsysteme statt. Der Oberste Gerichtshof mit einer indigenen Richterin fällt die Grundsatzentscheidung, dass ein Angeklagter nicht zweimal wegen des gleichen Delikts in beiden Justizsystemen angeklagt und verurteilt werden kann. Diese Entscheidung gilt nun als Präzedenzfall.

Ab März 2006 finden zum zehnten Jahrestag der Unterzeichnung der Friedensverträge diverse indigene Protestmärsche in die Hauptstadt

---

<sup>81</sup> Plan de Participación del Proyecto de Administración de Tierras, Fase II. Registro de Información Catastral, Gobierno de Guatemala 2006.

<sup>82</sup> Política de Desarrollo Rural Integral, Gobierno de Guatemala, Setiembre 2006.

Guatemala statt. Die Regierung Berger reagiert darauf mit der Einrichtung eines nationalen Dialogprozesses über „soziale Ausgaben und Armutsbekämpfung“ mit dem Ziel der Verabschiedung eines nationalen Abkommens (Acuerdo Nacional), das im Verlauf des letzten Regierungsjahres umgesetzt werden soll.

Im Rahmen dieses Dialogprozesses wird auch eine nationale „Mesa Indigena“ gebildet, deren Ergebnisse im November 2006 von der Regierung veröffentlicht wurden. Das Dialogforum wird von der Koordinationsgruppe indigener Führungskräfte in staatlichen Institutionen genutzt, um gemeinsam mit indigenen Vertretern von NROs die bereits vorliegenden Vorschläge für eine nationale Haushaltsreform hinsichtlich einer gezielteren Ausrichtung auf indigene Völker und deren Einbeziehung (Inclusión) noch weiter zu konkretisieren.

Die Ergebnisse des Dialogforums unterstreichen die Notwendigkeit, dass alle staatlichen Institutionen in Zukunft Sonderhaushalte für indigene Völker ausweisen, dass mindestens 60 % der institutionellen Haushalte auch für Investitionen und nicht nur für interne Bürokratie ausgegeben werden, dass der Gender-Ansatz und die „passende, sachgemäße Anwendung der kulturellen und linguistischen Vielfalt“ in allen staatlichen Institutionen systematisch verankert werden, dass eine Quote für 30 % indigener Mitarbeiter in staatlichen Institutionen eingeführt wird, um nur einige zu nennen. Für indigene Instanzen werden konkrete Haushaltsaufstockungen gefordert.<sup>83</sup>

Die CODISRA führt seit ihrer Gründung über mehrere Jahre einen umfangreichen Konsultationsprozess durch, um eine staatliche „Politik für ein harmonisches Zusammenleben und die Eliminierung des Rassismus in Guatemala“ zu formulieren, die von der Regierung Berger am 12. Oktober 2006 offiziell vorgestellt wird und ab Anfang 2007 umgesetzt werden soll (IWGIA 2007).

Für das Jahr 2007 wird außerdem ein Dokument über „Mechanismen der Einbeziehung der indigenen Völker in der Exekutive“<sup>84</sup> beschlossen, mit dem Ziel, 300 neue indigene Mitarbeiter in staatlichen Institutionen einzustellen. Im Laufe des Jahres 2006 waren bereits in fünf staatlichen Institutionen mit Sonderprogrammen für indigene Völker insgesamt ca. 150

---

<sup>83</sup> Die Forderungen beinhalten eine Aufstockung der Haushalte für FODIGUA von 48,71 %; für DIGEBI von 52,94 %, für CODISRA von 70 %, für DEMI von 51 %, um nur einige Beispiele zu nennen.

<sup>84</sup> Mecanismos de inclusión de los pueblos indígenas en el organismo ejecutivo, Gobierno de Guatemala 2007

indigene Fachkräfte in hohen und mittleren Ebenen eingestellt worden, 269 auf unteren Ebenen und neun als Hilfskräfte.<sup>85</sup>

### **3.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

In Guatemala hat es bisher noch keine mittel- oder längerfristige integrale staatliche Indigena-Politik und auch noch keine Regierungspolitik für indigene Völker gegeben. Stattdessen existiert jedoch mit dem Abkommen über indigene Identität und Rechte (AIDPI) ein inzwischen sogar per Gesetz anerkanntes Dokument, das als offizielle staatliche Indigena-Politik gelten kann. Dieses Dokument hat zwar bereits zur Gründung verschiedener staatlicher Sonderinstanzen und Sonderabteilungen in Sektorministerien für staatliche Indigena-Politik geführt, ist jedoch bisher noch nicht systematisch in integrale nationale Strategien oder Aktionspläne übersetzt worden. Die bisherigen offiziellen Diskurse zum Thema sind eher zurückhaltend und eine öffentliche Debatte über das Thema findet zwar statt, wird aber eher versteckt geführt und ist gesellschaftlich noch nicht legitimiert. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Versuche der informellen Koordination indigener Führungskräfte in staatlichen Institutionen, die im Rahmen des Ländervergleichs dieser Studie einzigartig sind und die eher hinter den Kulissen eine ganze Menge bewegt haben.

In Guatemala löst das Thema Sonderrechte für die umfangreiche indigene Bevölkerung seit dem internen Bürgerkrieg nach wie vor große Ängste aus. Wie in anderen Ländern gibt es in verschiedenen Ministerien besondere sektorpolitische Ansätze, darunter insbesondere im Erziehungs- und im Kulturministerium, die jedoch im Vergleich zu anderen Ländern noch sehr neu und sehr schwach sind. Dafür gibt es eine Reihe von staatlichen Sonderinstanzen für spezifische Aufgabenbereiche wie für die Bekämpfung der Gewalt gegen indigene Frauen (DEMI), der Diskriminierung und des Rassismus gegen die indigene Bevölkerung (CODISRA) und einen speziellen

---

<sup>85</sup> Außerdem wurden 200 Fachkräfte und 38 Führungskräfte in verschiedenen staatlichen Instanzen zum Thema „kulturell und linguistisch sachgemäße angepaßte Vorgehensweisen“ in enger Zusammenarbeit mit dem Institut für öffentliche Verwaltung (Instituto Nacional de Administración Pública, INAP) fortgebildet.

Indigena-Fonds (FODIGUA). Jede dieser Instanzen hat jedoch ihre eigenen institutionellen Strategien und Aktionspläne. Eine Ausnahme macht das Thema Diskriminierung und Rassismus, für das zum ersten Mal auch partizipativ im Rahmen eines längeren Konsultationsprozesses eine Politik mit einem Aktionsplan erstellt und offiziell verabschiedet wird.<sup>86</sup> Es bleibt abzuwarten, ob es sich dabei in Zukunft auch tatsächlich um eine mittel- oder längerfristige nationale staatliche Politik handeln wird, oder mit anderen Worten, ob künftige Regierungen diese Politik übernehmen und mit welchem Stellenwert.

Seit 2005 hat eine erneute Priorität für die Friedensverträge trotz des geringen Rückhalts in der Öffentlichkeit auch für die staatliche Indigena-Politik neue Impulse ermöglicht. So sind die Hauptprobleme für die nötigen Bedingungen für eine staatliche Indigena-Politik erkannt und benannt (fehlendes aktualisiertes und umsetzbares Dokument der Indigena-Politik der Regierung, fehlende zentrale Koordinationsinstanz für Indigena-Politik, mangelndes Personal und finanzielle Ressourcen aus dem nationalen Haushalt, Notwendigkeit der Querschnittsverankerung interkultureller Umgangsformen und Arbeitsprinzipien, usw.) und sogar von höchster Stelle akzeptiert worden. Es fehlt jetzt „nur noch“ die Umsetzung. Allerdings war dieser Prozess relativ langsam und mühselig und ein Erfolg in der Umsetzung ist keineswegs gewährleistet, da Ende 2007 bereits Neuwahlen durchgeführt werden und eine Weiterverfolgung einzig und allein vom politischen Willen der neuen Regierung ab 2008 abhängt.

Interessant sind die Einschätzungen der am Prozess der „Mayanisierung des Staates“ direkt beteiligten Indigena-Elite in diesem Zusammenhang. Ein schwacher Staat sei nicht in der Lage, auf historische Forderungen benachteiligter indigener Völker zu reagieren, aufgrund fehlender Präsenz auf nationaler Ebene und zu knappen finanziellen und institutionellen Mitteln. Ein Prozess der Einbeziehung (Inclusión) indigener Völker könne nur durch eine Institutionalisierung von Prozessen und eine Stärkung von Mechanismen zur Konsolidierung der Demokratie eingeleitet werden. Diese setzten wiederum eine neue Bildung, eine neue Rechtsprechung, eine neue

---

<sup>86</sup> Die staatliche Antidiskriminierungspolitik “Política pública para la construcción de la convivencia armónica y la eliminación del racismo en Guatemala” mit Aktionsplan wurde mit kurz- mittel- und langfristigen Zielen wie eine nationale staatliche Politik am 12. Oktober 2006 offiziell verabschiedet und müßte daher auch von zukünftigen Regierungen übernommen werden.

Verfassung, eine neue politische Kultur, neue Entwicklungsmodelle und neue Organisationsformen der staatlichen Verwaltung und ihrer politischen Entscheidungsprozesse voraus. Eine Neubewertung der grundlegenden Transformation des Staatsapparats sowie der Erfahrungen mit indigener Partizipation in staatlichen Instanzen führt zu der Einschätzung, dass ein langsamer Wandel in der indigenen Wahrnehmung weg vom Staat als Feind hin zum Staat als notwendigem Entwicklungsinstrument derzeit stattfindet. Die „Mayanisierung“ des Staates bestehe aus grundlegenden Veränderungen interner institutioneller Strukturen mit der Eröffnung neuer Abteilungen sowie der Definition neuer Rechtsvorschriften und neuer Politikansätze aus multikultureller oder sogar interkultureller Perspektive. Derzeit fände ein noch unvollendeter Übergang von einer vereinheitlichenden Kulturpolitik eines Nationalstaats hin zu einer Politik der Anerkennung der kulturellen Vielfalt und der Förderung der Interkulturalität statt. Dies sei Teil einer Neuorientierung (Reconfiguración) des Staates, wie er in den Friedensverträgen und insbesondere im Abkommen über indigene Rechte und Identität, AIDPI, enthalten sei (Acevedo 2006).

Das Problem der geringen Priorität für staatliche Indigena-Politik auf der nationalen Agenda in Guatemala besteht jedoch nach wie vor weiter. Derzeit stehen vor allem Fragen der allgemeinen und der organisierten Kriminalität und der Unfähigkeit des Staates, die physische Integrität seiner Bürger zu schützen, in der öffentlichen Debatte im Vordergrund und haben einen wesentlich höheren Stellenwert als die Armutsbekämpfung oder gar eine Reform des Staates oder eine staatliche Indigena-Politik. Allerdings hat die Kandidatur von Rigoberta Menchú für die Präsidentschaft in Guatemala zumindest auf symbolischer Ebene eine ganze Menge in Bewegung gebracht. Ihr Wahlkampfthema Staatsreform bleibt jedoch sicher für normale Guatemalteken ziemlich unverständlich. Doch auch Rigoberta Menchú äußert sich öffentlich nur noch sehr vorsichtig zu Sondermaßnahmen für indigene Völker, da sich in der Vergangenheit gezeigt hat, dass diese noch nicht einmal von der indigenen Bevölkerung systematisch unterstützt werden.

Auseinandersetzungen über Sondermaßnahmen für indigene Völker im Rahmen des Übergangs zum „multinationalen Staat“ (Cojti 2005) finden auch innerhalb großer staatlicher Institutionen wie dem Kultur- oder dem Erziehungsministerium mit indigenen Ministern statt. Auch von vielen Staatsfunktionären werden sie nach wie vor als „Privilegien für Indigene“ auf Kosten der Allgemeinheit und der Chancengleichheit betrachtet. Die Vorstellungen staatlicher Führungskräfte mit Entscheidungskompetenzen

variierten zwischen den Minderheiten der „Multikulturalisten“, der „Interkulturalisten“ und der offen „Mayanisierenden“ und denjenigen, die sich auch weiterhin für eine vereinheitlichende guatemaltekeische Nation einsetzten. Die Mehrheit der Minister der Wirtschafts- und Sicherheitskabinette habe weiterhin eine sehr konservative Einstellung oder befände sich erst ganz am Anfang der Veränderung. Der Einfluss der Maya-Bewegung innerhalb staatlicher Institutionen beschränke sich derzeit noch weitgehend auf Einzelpersonen und deren Einfluss auf spezifische institutionelle Prozesse, die außerdem von oben angeordnet werden, ohne die hierarchischen Strukturen staatlicher Bürokratien nachhaltig aufzubrechen (Acevedo 2006).

Eine ähnlich kritische Einschätzung wird auch von anderen Maya mit umfangreicher politischer Erfahrung vertreten: Die indigene Elite in staatlichen Institutionen vertrete nur unzureichend die Forderungen nach kollektiver politischer Partizipation und nach kollektiven indigenen Bürgerrechten. Es ginge in einer liberalen Demokratie nicht nur um die Anerkennung der indigenen Völker als politische Akteure. Neben der politischen Dimension der kollektiven Rechte komme in Guatemala vor allem die ökonomische Dimension der Armut und des ungleichen Zugangs zur Verteilung von Ressourcen und Reichtum viel zu wenig zur Sprache. Nach mehr als 20 Jahren des Übergangs zur Demokratie könne in diesem Sinne immer noch nicht von einer Konsolidierung demokratischer Verhältnisse die Rede sein. Daher sei der Staat in Guatemala ein einziger Misserfolg, ein Fehlschlag. Die Krise des Staates sei aber eine der wesentlichen Ursachen für die Armut, die Unregierbarkeit und den fehlenden demokratischen Pluralismus des Landes. Leider sei die politische Kultur der indigenen Völker ebenfalls sehr zurückgeblieben, da der Überlebenskampf alle anderen Aspekte des Lebens überschattet habe. Daher stelle sich die Frage, inwieweit die indigenen Völker tatsächlich in der Lage seien, den guatemaltekeischen Staat von Grund auf zu verändern (Quemé 2006).

Ein weiteres großes Problem besteht in der begrenzten Wirksamkeit der bisherigen Mini-Sonder-Institutionen, von denen viele eher einer Eigenidentität als subversive NRO innerhalb des Feindapparats (dem guatemaltekeischen Staat) huldigen, als wirklich staatliche Indigena-Politik zu betreiben. Neben den geringen finanziellen Ressourcen besteht ein großes Problem vor allem auch im niedrigen fachlichen Niveau und in der geringen Erfahrung mit der Funktionsweise des Staatsapparats unter neuen indigenen Staatsbediensteten. Die grundsätzliche Ablehnung der Beschäftigung nicht indigener Fachkräfte mit Spezialkenntnissen führt in diesem Fall zu einer Art

umgekehrter Ausgrenzung, deren realer Nutzen nicht unbedingt einleuchtet. Die Forderung des „Rechts auf eigene Erfahrungen und eigene Fehler“ der indigenen Elite „unter sich“ verlangsamt den Prozess und läuft Gefahr, Negativbeispiele hervorzubringen, die in Zukunft zu ernsthaften Rückschlägen und gegenläufigen Tendenzen führen könnten. Darüber hinaus ist nicht bewiesen, dass eine indigene Elite allein tatsächlich mehr Vorteile für die Mehrheit der indigenen Bevölkerung erreichen kann als gemeinsam mit anderen Teilen der Bevölkerung sowie im interkulturellen Dialog mit der Gesamtgesellschaft.

Einige indigene staatliche Instanzen waren trotz der geringen Haushalte nicht wirklich in der Lage, diese auch zu verwalten und auszugeben. Wenn dann auch noch zusätzliche zum Teil wesentlich größere internationale Projekte verwaltet werden müssen, kann es gelegentlich bis zum Kollaps kommen. Aus externer Sicht haben sich staatliche Institutionen, in denen nur indigenes Personal mitarbeitet, nicht wirklich bewährt und die Einflussmöglichkeiten dieser Institutionen auf andere große Ministerien mit mehrheitlich nicht-indigenen Mitarbeitern kann bisher nur als begrenzt bezeichnet werden.

Allerdings konnte der Haushalt für indigene Institutionen zwischen 2004 und 2006 offenbar durchaus signifikant vergrößert werden: Im Fall des Indigena-Fonds von FODIGUA hat sich der Haushalt im gleichen Zeitraum verdreifacht (von etwas über einer Million US-Dollar im Jahr 2004 auf 2 Millionen im Jahr 2005 auf knapp 3 Millionen US-Dollar im Jahr 2006);<sup>87</sup> im Vergleich dazu verfügte jedoch der Sozialfonds FONAPAZ im Jahre 2004 noch über mehr als 90 mal soviel Haushaltsvolumen wie FODIGUA, ein Verhältnis, das sich bis 2006 auf 25 zu 1 reduzierte.<sup>88</sup> Allerdings haben auch Korruptionsvorwürfe aus der Vergangenheit gegenüber FODIGUA zu diesem starken Missverhältnis beigetragen, die eine interne Umstrukturierung und eine zeitweilige radikale Mittelkürzung notwendig machten. Im Vergleich zu

---

<sup>87</sup> Alle angegebenen Summen in US-Dollar entsprechen eigenen Berechnungen auf der Grundlage der zum Teil noch unveröffentlichten Angaben der jeweiligen Institutionen über tatsächlich getätigte Ausgaben („asignación ejecutada“, im Vergleich zu bewilligten „asignación inicial“ und überwiesenen Haushalten, „asignación pagada“), die bisher noch nicht öffentlich zugänglich sind.

<sup>88</sup> FONAPAZ verfügte demnach 2004 über 90 mal soviel (mit 92 Millionen US-Dollar), im Jahr 2005 noch über 30 mal soviel (mit 61 Millionen US-Dollar) und 2006 noch über 25 mal soviel (mit 75 Millionen US-Dollar) Geld wie der Indigena-Fonds (eigene Berechnungen).

den gesamten zur Verfügung stehenden Mitteln für die Umsetzung der Friedensverträge (ohne Haushalt von SEPAZ) von 5,6 Millionen US-Dollar im Jahr 2004 und von knapp 4 Millionen US-Dollar im Jahr 2005 machte der Haushalt von FODIGUA wiederum immerhin ein Fünftel im Jahr 2004 und die Hälfte im Jahr 2005 aus und war damit durchaus ansehnlich im Rahmen der insgesamt eher knappen Mittel. Auch der Haushalt für die Umsetzung der Friedensverträge konnte offenbar im Jahr 2006 überproportional auf mehr als das dreifache von 2005 erhöht werden.<sup>89</sup> Eine weitere Instanz, deren Haushalt sich zwischen 2004 und 2006 vervierfachen konnte, ist der von CODISRA.<sup>90</sup> Auch der Haushalt für die interkulturelle zweisprachige Erziehung stieg von nur 25 Mill. US-Dollar im Jahre 2004 auf ca. 35 Millionen US-Dollar im Jahr 2006. Ob es sich bei dieser steigenden Tendenz des Sonderhaushalts für indigene Völker und für die Umorientierung der gesamten Sozialpolitik auf eine Priorität für die indigene Bevölkerung nur um eine vorübergehende Wahlkampfaktik handelt, wird sich erst nach den Wahlen Ende 2007 und dem Regierungswechsel im Jahre 2008 zeigen.

Eine Instanz wie CODISRA gegen Diskriminierung und Rassismus hat in Guatemala im Gegensatz zu Mexiko nur indigene Mitarbeiter (aus fast allen Völkern) und befasst sich nur mit Diskriminierung gegenüber Maya, Xinca und Garífuna. Damit weicht diese Instanz von anderen Ländern ab, in denen bei der Umsetzung der Beschlüsse der UN-Konferenz gegen Diskriminierung und Rassismus in Durban von 2001 auch alle andere Formen von Diskriminierung (aufgrund von Geschlecht, sexueller Option, sozialem Status, Religion, usw.) mit berücksichtigt werden. Bisher hat CODISRA in Guatemala eine Art Ersatzfunktion für eine zentrale staatliche Institution für die Koordination der Indigena-Politik auf nationaler Ebene.

Der Sonderbeauftragte für indigene Rechte der Vereinten Nationen stellte nach einem Folgebesuch im Jahr 2006 im Vergleich zu seiner offiziellen Mission von 2002 u.a. „eine erhöhte Sensibilität der Staatsbediensteten in Bezug auf die Notwendigkeit einer höheren Priorität für indigene Rechte“

---

<sup>89</sup> Der Haushalt von SEPAZ stieg nach bisher noch unveröffentlichten Angaben von 4 Millionen US-Dollar im Jahr 2005 auf 13,6 Millionen US-Dollar im Jahr 2006 (eigene Berechnungen nach Angaben von SEPAZ).

<sup>90</sup> Dabei handelt es sich um eine Steigerung von knapp 350.000 US-Dollar im Jahr 2004 auf 1,26 Millionen US-Dollar im Jahr 2006 (eigene Berechnungen nach bisher noch unveröffentlichten Angaben von CODISRA).

fest. Er empfahl noch einmal ausdrücklich die systematische Prüfung der bereits erreichten Fortschritte bei der Umsetzung des Friedensabkommens für indigene Völker und die notwendigen Schritte zur Absicherung seiner Umsetzung. Positiv hob er die Erfüllung der Entscheidung des Interamerikanischen Gerichtshofs (Corte Interamericana de Derechos Humanos) im Jahr 2004 hervor, die betroffenen Opfer und Familienangehörigen des Militärmassakers von Plan de Sánchez im Jahre 1982<sup>91</sup> zu entschädigen und sich offiziell dafür zu entschuldigen. Außerdem hob er positiv hervor, dass wie in den Friedensverträgen vorgesehen, rassistische Diskriminierung in Guatemala inzwischen eine Straftat sei und dass es in den vergangenen Jahren bereits mehrere Verurteilungen rassistischer Diskriminierung gegeben habe. Außerdem wurde die für 2007 geplante öffentliche Kampagne zur Überwindung des Rassismus und der Diskriminierung von der Antidiskriminierungsbehörde CODISRA mit Unterstützung der UN (ACNUDH-Guatemala) begrüßt. Auch die Stärkung der Institution für die Bekämpfung der Gewalt gegen indigene Frauen, DEMI, mit Mitteln aus der internationalen Kooperation wurde positiv hervorgehoben.

Die Umsetzung der Friedensverträge und darunter insbesondere des Abkommens über indigene Identität und Rechte (AIDPI) sei jedoch insbesondere durch die bisher noch unzureichende institutionelle Unterstützung und geringe nationale Haushaltsmittel gefährdet. Das Justizsystem benötige dringend Unterstützung, um Menschenrechtsverletzungen insbesondere an indigenen Frauen zu ahnden und das indigene Gewohnheitsrecht anzuerkennen. Außerdem seien die Hauptverantwortlichen für vergangene Greuelthaten immer noch straffrei. Es werde in Guatemala jedoch nur dann Gerechtigkeit geben, wenn diese zur Verantwortung gezogen würden (Stavenhagen 2007).

---

<sup>91</sup> Das Massaker in Plan de Sanchez an 250 Maya, fand in einem Dorf im Department Baja Verapaz im Juli 1982 unter der Regierung von Rios Montt als der Teil der Militärstrategie der „Verbrannten Erde“ und des Anti-Guerilla-Kampfs statt. Dabei handelt es sich lediglich um eines von vielen Massakern, die, wie heute bekannt ist, kaltblütig im Voraus geplant und von den Militärs an der Maya-Bevölkerung verübt wurden.



## STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN EKUADOR

### *4.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung*

In Ekuador sind Initiativen der staatlichen Indigena-Politik seit Anfang des 20. Jahrhunderts nur selten dokumentiert worden. So konnten keine Referenzen auf ein nationales indigenistisches Institut gefunden werden, obwohl unwahrscheinlich ist, dass es nie eine derartige staatliche Instanz in Ekuador gegeben hat.<sup>92</sup> Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Ekuador oft das erste Land der Region, das die Bürgerrechte erweiterte, wie das universale Wahlrecht oder das Recht auf Landbesitz für Indigene und Kleinbauern. Wie in Bolivien so gab es auch in Ekuador immer wieder Militärputsche und längere Militärregierungen. Und auch in Ekuador gab es zeitweilig eine Art Pakt zwischen indigenen Völkern und Militärs, der bis Anfang des 21. Jahrhunderts anhalten sollte. Viele Regierungen (zivile wie Militärs) zeigten die Bereitschaft, sich gemeinsam mit Vertretern indigener Organisationen an einen Tisch zu setzen und zu verhandeln. Trotzdem steht ein tatsächlicher interkultureller Dialog auf politischer Ebene noch aus. Trotz großer Fortschritte in Bezug auf indigene kollektive Rechte und ihre Anerkennung in der Verfassung von 1998, gibt es keine in der Verfassung verankerte Pflicht zur staatlichen Indigena-Politik und keine systematische Umsetzung der Verfassungsvorschriften in die nationale Gesetzgebung.<sup>93</sup>

In Ekuador wurde angeblich im Vergleich zu Mexiko keine ausdrückliche Politik der „Ekuadorianisierung“ verfolgt und keine staatliche

---

<sup>92</sup> Dafür hat es offenbar ein privates indigenistisches Institut gegeben, das vor allem Folklore gefördert hat (Maldonado 2006).

<sup>93</sup> Eine detaillierte Einschätzung der indigenen Rechte in der ekuadorianischen Verfassung von 1998 befindet sich in Van Cott 2002.

Institution eingerichtet, die für die Verfolgung des Mestizen als nationalem Ideal zuständig war (Maldonado 2006). Wie in den anderen Ländern dieser Studie gab es jedoch auch in Ecuador keine einheitliche Tendenz in der Indigena-Politik. Nur gelegentlich - insbesondere in den 30er, in den 50er und in den 80er Jahren - kam es zu Sondermaßnahmen für indigene Völker (Iturralde 1984). Zu anderen Zeiten wurden indigene Fragen entweder ganz ignoriert oder gemeinsam mit Landbesitzrechten, ländlicher Entwicklung und Bildung behandelt (insbesondere in den 70er Jahren). Die Anerkennung des hohen Indigena-Anteils mit eigenen Sprachen und Kulturen als Grundvoraussetzung für die Einbeziehung in die Nation war nicht konstant, ergab sich jedoch häufiger als in anderen Ländern. Allerdings diente auch in Ecuador der offizielle Indigenismo zum Teil zur Kontrolle von Aufständen und sozialen Bewegungen durch die Militärs. Andererseits übernahm der Indigenismo wie auch in anderen Ländern eine modernisierende Funktion, die außerdem von einigen populistischen Regierungen für die Allianzenbildung zwischen Arbeitern, Bauern und Grundbesitzern gegenüber der traditionellen Oligarchie genutzt wurde (Iturralde 1984).

Gleichzeitig wurde jedoch der Demokratisierungsprozess immer wieder unterbrochen, so dass sich ein demokratisches politisches System bis heute kaum stabilisieren konnte. Und seit der Rückkehr zur Demokratie 1978 konnten nur einige der seither insgesamt 13 mehrheitlich demokratisch gewählten Präsidenten, darunter viele Militärs oder Ex-Militärs, ihre offizielle Amtszeit auch beenden.<sup>94</sup> Der massive Protest der Bevölkerung gehört in Ecuador zum politischen System und hat schon zur Absetzung vieler Präsidenten geführt (Leon 2001). Diese Tatsache hatte u.a. den Nebeneffekt, dass in Ecuador jahrzehntelang keine mittelfristige staatliche Politik konsequent umgesetzt wurde. Daher ist die Indigena-Bewegung zwar in Ecuador ein unübersehbarer politischer Akteur mit großem Einfluss auf die politische Agenda, es gelingt jedoch gleichzeitig nicht, diese auch in nachhaltige staatliche Politik zu übertragen. In Ecuador muss wie in allen Andenländern grundsätzlich zwischen Küste, Andenhochland und Amazonastiefland unterschieden werden, da die unterschiedlichen geographischen und ökologischen Bedingungen nicht nur ganz unterschiedliche indigene

---

<sup>94</sup> Einer der Gründe für die politische Instabilität in Ecuador besteht in der Rivalität zwischen der Wirtschaftselite von Guayaquil und der politischen Elite von Quito.

Kulturen hervorgebracht haben, sondern auch sehr unterschiedliche Organisationsformen und staatliche Politikansätze. Gleichzeitig hat es auch in Ecuador seit den 50er Jahren Migration vom Land in die Stadt gegeben und dabei häufig von einer geographischen und ökologischen Region in die andere.

Das Fehlen einer konsequenten staatlichen Erdöl- und Minen-Politik hat besonders drastische Auswirkungen auf die Rechte indigener Völker. Die umfangreichen Erdölvorkommen und Mineralien liegen vor allem in abgelegenen Regionen des Amazonasgebiets bzw. angrenzenden Andentälern, die vor allem von indigener Bevölkerung besiedelt sind. Genau dort, wo Erdöl und Minen derzeit ausgebeutet werden, leben auch die Ärmsten der Armen Ekuadors, deren Lebensbedingungen sich nur selten verbessern. Vielmehr haben massive Zerstörungen und Verschmutzungen der Umwelt ihre Lebensbedingungen in vielen Fällen nachhaltig zerstört oder verschlechtert. Insbesondere im Amazonasgebiet sind Umweltschäden normalerweise nicht mehr rückgängig zu machen, aber auch im Andenraum hat die Vergiftung von Böden und von Flüssen durch den Abbau von Mineralien ganze Gebiete unbewohnbar gemacht.

Ecuador hat bis heute kein Freihandelsabkommen mit den USA und der Staat hat ein sehr gespanntes Verhältnis zu verschiedenen nordamerikanischen Ölmultis, denen bereits vergebene Konzessionen wieder entzogen wurden und mit denen gerichtliche Auseinandersetzungen stattfinden. Gleichzeitig sind direkte Verhandlungen zwischen Ölfirmen und indigenen Gemeinschaften keine Seltenheit. In vielen Fällen haben sich benachbarte Dorfgemeinschaften über den Umgang mit Großunternehmen nicht einigen können. Während einige mit den Firmen kooperieren, lehnen andere die Ausbeutung von Bodenschätzen auf ihren Territorien grundsätzlich ab. Besonders dramatisch ist die Situation einiger kleiner Völker in freiwilliger Isolation, in deren Lebensgebiete an den Grenzen zu Kolumbien und Peru Holzfäller und Arbeiter von Großunternehmen eingedrungen sind.

Die Gesamtbevölkerung von Ecuador wird auf 13,7 Millionen Menschen geschätzt. Die offiziellen Statistiken gehen im Jahr 2001 lediglich von 6,83 % indigener Bevölkerung aus, die sich selbst als Indígena bezeichnet haben. Da die Umfragemethoden der nationalen Statistikbehörde jedoch stark in Zweifel gezogen werden, schwanken Schätzungen des Umfangs der Indigena-Bevölkerung in Ecuador derzeit je nach Quelle zwischen 10 – 30 % (Stavenhagen 2006), d.h. zwischen eineinhalb und mehr als vier Millionen Menschen.<sup>95</sup> 12,1 % der offiziell anerkannten indigenen Bevölkerung soll in den

großen Städten von Quito und Guayaquil leben. Wie in den anderen Ländern dieser Studie ist die indigene Bevölkerung auch in Ecuador besonders arm und benachteiligt. Analphabetismus ist mehr als dreimal so hoch unter indigener Bevölkerung wie der Durchschnitt. Knapp 90 % der indigenen Bevölkerung verfügt über unzureichende Basisversorgung usw. Allerdings werden in der Sozialpolitik in Ecuador in allgemeinen Sozialprogrammen bereits spezifische Daten über die Auswirkungen auf indigene Völker erhoben. Nach offiziellen Angaben ist demnach der Zugang der indigenen Bevölkerung auch zu nicht besonders an sie gerichteten allgemeinen Sozialprogrammen höher als von anderen Teilen der Bevölkerung.<sup>96</sup>

## ***4.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Ecuador***

Aus der Sicht einiger Autoren gibt es in Ecuador im 20. Jahrhundert im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern wesentlich mehr Raum im eigenen politischen System für die indigene Bevölkerung (León 2001), aus der Sicht anderer geschah genau das Gegenteil (Guerrero 1997). Insbesondere in den Jahrzehnten nach der Agrarreform (ab den 60er Jahren) habe es eine Phase der ethnischen Öffnung gegeben (Leon 2001). Andere weisen jedoch auf die Tendenz auch in Ecuador seit 1930 hin, die gleichen Rechte für alle in den Vordergrund zu stellen und kulturelle Unterschiede durch ökonomische Gleichsetzung in Form von Campesinos (Kleinbauern) unsichtbar zu machen (Iturralde 1984). Wiederum andere vertreten die Ansicht, das politische System in Ecuador sei auf der Basis der Ausgrenzung der indigenen Bevölkerung entstanden (Guerrero 1997).

In Ecuador, wie im Andenraum insgesamt, waren in den 20er Jahren kommunistische und sozialistische Parteien gegründet worden, die Einfluss auf die Gewerkschaftsbewegung ausübten. 1937 wurden erste Gesetze für

---

<sup>95</sup> Für den nationalen Dachverband der Indigena-Organisationen CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) gab es 2001 etwas mehr als 4 Millionen Indigena in Ecuador. Von der staatlichen Instanz CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador) wurde die offizielle Zahl der Statistikbehörde für 2001 mit 1.103.957 Indigena übernommen (Garcés 2006).

<sup>96</sup> Das behauptet zumindest ein Vertreter der Frente Social, der staatlichen Koordinationsinstanz für Sozialpolitik von Ecuador (Salazar 2006).

Dorfgemeinschaften im Tiefland (*Ley de Comunas*) und im Hochland (*Ley de comunidades campesinas*) verabschiedet (Iturralde 1984). Auf diese Weise wird die Gründung von Dorfgemeinschaften und von Kleinbauern-Gewerkschaften mit dem Ziel der offiziellen Anerkennung gefördert. Eine der ersten Gewerkschaften, die sich selbst als indigen bezeichnet, war 1944 im Hochland von Ekuador entstanden (*Federación Ecuatoriana de Indios*, FEI, Maldonado 2006).

1958 wurde nur wenige Jahre nach der bolivianischen Agrarreform von 1952 das Nationale Institut für Kolonisation (des Amazonasgebiets) gegründet unter dem Vorwand, das Amazonasgebiet sei unbesiedelt. Dabei ging es genau wie auch in den anderen Andenländern um die sogenannte „Erweiterung der landwirtschaftlichen Grenzen“ und die Verhinderung massiver Migration aus den Anden in die Städte.

Bereits in den 40er Jahren waren Schulen auf dem Land für indigene Kinder von der Organisation Dolores Cacungo aufgebaut worden (Garcés 2006). In den 50er und 60er Jahren unter dem Einfluss der interamerikanischen Indigenisten kam es zur Gründung von Schulen auf dem Land sowie zu neuen Bildungsprogrammen (Iturralde 1984). Zum damaligen Zeitpunkt befand sich das nationale Bildungssystem weitgehend in Händen von Missionaren, darunter der evangelikalen Fundamentalisten des ILV (*Instituto Lingüístico de Verano*), die in Ekuador seit 1952 operierten und der katholischen Amazonasmissionen, insbesondere der Salesianer. Nach der kubanischen Revolution mit Unterstützung der „Allianz für den Fortschritt“ entstand 1960 unter der Militärregierung von Velasco Ibarra im Erziehungsministerium die Abteilung für integrale Bildung, die für ländliche Regionen zuständig war und u.a. Schulfrühstücke, Schultensilien und Schuhe an Kinder in Dorfgemeinschaften verteilte. 1963 gab es bereits einen ersten integralen Plan für Bildung (Moya 1984).

1964 fand die erste Agrarreform in Ekuador, fast zur gleichen Zeit wie in Peru statt, die vor allem die Besiedlung des Amazonasgebiets vorsah und damit durchaus negative Konsequenzen für die indigenen Völker des Tieflands hatte, während im Hochland mit der Verteilung von Ländereien von Großgrundbesitzern an indigene Gemeinschaften und arme Kleinbauern begonnen wurde. Darauf folgten eine weitere Agrarreform 1973 und ein ländliches Modernisierungsgesetz 1979 (*Ley de Fomento Agrario*). Diese Landreformen stellten die Frage der Landverteilung in den Vordergrund, begleitet von einer neuen Arbeits- und Sozialversicherungsgesetzgebung. Die

Agrargesetze der 60er Jahre enthielten ansonsten keine weitere Sonderbehandlung für indigene Gemeinschaften.

Insbesondere die Gründung der ersten indigenen Organisationen wurde von Missionaren gefördert: 1960 entstand außerdem mit salesianischer Unterstützung die Federación de Centros Jíbaros, die später zur legendären Federación de Centros Shuar wurde und sich gegen die Kolonisation des Amazonasgebiets wehrte. 1972 entstand Ecuarunari, eine Organisation von Quechua aus dem Hochland, u.a. mit Unterstützung von Befreiungstheologen der katholischen Kirche. 1984 wurde der Dachverband FEINE (Federación Nacional de Indígenas Evangélicos) mit Unterstützung des ILV (Instituto Lingüístico de Verano) gegründet.

In den 60er und 70er Jahren war die ländliche Entwicklung im gesamten Andenraum durch Ansätze der Gemeinwesenarbeit mit „Hilfe zur Selbsthilfe“, Volkserziehung von Paulo Freire in der Erwachsenenbildung und Alphabetisierung sowie durch integrale ländliche Entwicklung (Desarrollo Rural Integrado, DRI) geprägt. In Ecuador kamen diese Projekte vor allem im Hochland zum Einsatz. 1961 wurde die „Nationale Kampagne für die Integration der Kleinbauern“ (Campaña Nacional de Integración del Campesino, CNIC) von einer „Misión Andina del Ecuador“ (MAE) durchgeführt, mit dem Ziel, die Lebensbedingungen in den Dorfgemeinschaften zu verbessern. Die Arbeit der MAE wurde offenbar stark von indigenistischen Strömungen aus Mexiko beeinflusst, verfügte über relativ umfangreiche Mittel aus dem nationalen Haushalt und erweckte auch die Aufmerksamkeit der Vereinten Nationen. Sie wurde jedoch 1975 eingestellt (Moya 1984).

1980 entstand der Dachverband der indigenen Organisationen des Amazonasgebiets CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) mit einer starken Orientierung auf Forderungen nach Territorien und Respekt für die Vielfalt von Kulturen und Identitäten, die sich von den rein ökonomisch orientierten Forderungen der Bauerngewerkschaften im Hochland ganz wesentlich unterscheiden. 1986 wurde der Dachverband aller indigener Organisationen CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) gegründet. Zu den Hauptforderungen von CONAIE gehörte die Anerkennung als Vielvölkerstaat, die interkulturelle Zweisprachenerziehung und die Legalisierung des kollektiven Landbesitzes indigener Gemeinschaften und Regionen.

Seit 1974 gibt es erste Ansätze von spezifischen staatlichen Projekten und Programmen in Regionen mit besonders dichter indigener Bevölkerung

(Alphabetisierung, Gründung von Schutzgebieten im Amazonastiefland). Verschiedene weitergehende Gesetzentwürfe<sup>97</sup> konnten jedoch nicht verabschiedet werden (Iturralde 1984).

1984, am Ende der Regierungsperiode von Roldós,<sup>98</sup> organisierte das Büro für Indigene Angelegenheiten des Sozialministeriums (Ministerio de Bienestar Social) gemeinsam mit dem Nationalen Rat für Entwicklung (Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE) ein Seminar mit dem Ziel, einen „Prozess der Formulierung einer kohärenten soliden und integralen staatlichen Indigena-Politik“ einzuleiten.<sup>99</sup> Nicht nur Repräsentanten aller wichtigen Ministerien und Indigena-Organisationen, sondern auch akademische Gäste,<sup>100</sup> nahmen teil. Nachdem der Vizepräsident León Roldos einen Einführungsvortrag gehalten hatte, wurden drei Arbeitsgruppen zu den Themen Justiz, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Bildung und Kultur gebildet. Das Seminar endete mit 40 Empfehlungen, darunter der Gründung einer interinstitutionellen Koordinationsinstanz für eine integrale staatliche Indigena-Politik mit der permanenten Partizipation indigener Organisationen<sup>101</sup> und der Beendigung des bilateralen Abkommens mit dem ILV. Neben einem kohärenten und integralen Charakter der staatlichen Indigena-Politik wird eine doppelte Strategie empfohlen: zum einen die ausdrückliche Einbeziehung der indigenen Bevölkerung in alle Maßnahmen für „marginale Sektoren“ des Landes. Zum anderen Sondermaßnahmen, um auf spezifische Forderungen indigener Völker eingehen zu können.<sup>102</sup> Drei Elemente sollten dabei vor allem berücksichtigt werden: a) Zugang zu Land und Anerkennung von historisch überlieferten Territorien als Grundvoraussetzung für die Reproduktion und Entwicklung indigener Kulturen; b) Respekt für soziale Organisationsformen indigener Völker und c) Zugang und Befriedigung von Grundbedürfnissen.<sup>103</sup> Das Seminar wurde in Buchform dokumentiert. Leider

---

97 Darunter z.B. der Entwurf für ein Gesetz für ethnische Gruppen (Ley de Garantías a los Grupos Étnicos)

98 Roldós kam 1981 ums Leben und wurde von seinem Vizepräsidenten Osvaldo Hurtado ersetzt.

99 Nachzulesen in der Dokumentation über das Seminar “Política Estatal y Población Indígena”, auf Seite 5 (Quito 1984).

100 Guillermo Bonfil Batalla aus Mexiko, Tristan Platt, Diego Iturralde und Ruth Moya wurden als Referenten eingeladen und ihre Beiträge schriftlich dokumentiert (ebda).

101 Empfehlung 34, ebda. S. 484.

102 Empfehlungen 2 und 3, ebda, S. 481.

103 Empfehlung 4, ebda.

muss vermutet werden, dass aufgrund des Regierungswechsels keine weiteren Maßnahmen auf das Seminar folgten.

Eine Ausnahme machte die interkulturelle Zweisprachenerziehung: 1983 war mit einem Ministererlass die interkulturelle Zweisprachenerziehung offiziell für alle Regionen des Landes mit indigener Bevölkerung angeordnet und der entsprechende Artikel 27 der Verfassung reformiert worden. 1988 kam es zur Reform der Durchführungsverordnung des nationalen Bildungsgesetzes<sup>104</sup> und zur Gründung der nationalen Direktion für interkulturelle Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB). 1992 wurde die interkulturelle Zweisprachenerziehung wahrscheinlich unter dem Einfluss der internationalen Kampagne „500 Jahre indigener Widerstand“ bzw. „500 Jahre Entdeckung Lateinamerikas“ zu einem parallelen Bildungssystem ausgebaut: Ein Gesetz<sup>105</sup> verwandelte die Abteilung in eine eigene Behörde mit eigenem Haushalt und eigener Verwaltung, zuständig für „indigene Bildung“. 1993 fand die offizielle Einführung der interkulturellen Zweisprachenerziehung mit einem integralen Lehrplan für alle Vor- und Grundschuljahrgänge statt.<sup>106</sup> 1996 wurde im Rahmen einer Reform des Lehrplans interkulturelle Bildung auch als ein Querschnittsthema für das gesamte nationale Bildungssystem eingeführt, jedoch kaum in die Praxis umgesetzt (Garcés 2006: 123). Die Verfassung von 1998 verstärkte noch einmal die Funktionen und Zuständigkeiten der DINEIB.<sup>107</sup>

Bis Ende der 70er Jahre folgten die Regierungen in Ekuador wie in den anderen Ländern des Kontinents einer Politik der Importsubstitution und der nationalen Industrieförderung. Der Staatsapparat wurde gestärkt und zu einem wichtigen Arbeitgeber. In den 80er Jahren begann das Umschwenken der Regierungen Jaime Roldós (1979-81)/Oswaldo Hurtado (1982-84), León Febres Cordero (1984-88) und Rodrigo Borja (1988-92) mit ersten Strukturanpassungsmaßnahmen begleitet von Sozialprogrammen zur Abfederung der sozialen Auswirkungen. 1989 entstand eine Indigena-Abteilung in der staatlichen Ombudsbehörde<sup>108</sup> (Maldonado 2007).

---

104 Dabei handelt es sich um das Decreto Ejecutivo 203 vom 15.11.1988.

105 Das Gesetz Nr. 150 vom 15.4.1992 ist gemeint.

106 Damit wurde auch ein „System für Interkulturelle Zweisprachenerziehung“ eingeführt (Modelo de Sistema de educación intercultural bilingüe, MOSEIB); Garcés 2006.

107 Dabei handelt es sich um die Artikel 62, 66, 69, 84.

In den 90er Jahren wurde der neoliberale Trend in der Wirtschaftspolitik von Regierungen aller politischer Richtungen Sixto Durán Ballén (1992-1996), Abdalá Bucarám (96-97), Fabian Alarcón (97-98) und Jamil Mahuad (98-2000) häufig trotz gegenteiliger Wahlversprechen weiter verfolgt und der Staatsapparat systematisch verkleinert. Dieser Prozess ist von Korruption und Missachtung des Rechtsstaats begleitet und trägt ganz wesentlich zur tiefgreifenden politischen Krise des Landes bei, die bis heute anhält. Der Grenzkonflikt mit Peru von 1995 ermöglichte u.a., dass sich verschiedene hochrangige Militärs bei dieser Gelegenheit einen Teil der Minenkonzessionen im Grenzgebiet zu Peru persönlich aneigneten. Ein großer Teil der privaten Banken vergab unter politischem Druck Kredite für Scheinfirmer, die schließlich zu einer Krise von 70 % der privaten Banken und zum Kollaps der nationalen Wirtschaft führte. Die Folge war die Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Armut auf bis zu 60 % der Bevölkerung, die politische und institutionelle Instabilität mit kurz aufeinanderfolgenden Regierungswechseln, die wiederum zu permanenten Ministerwechseln und Veränderungen der staatlichen Politik und Institutionen führten. Integrale kohärente nationale Politikansätze waren kaum noch möglich, nicht einmal in Form kurzfristiger Regierungspolitik (mit wenigen Ausnahmen).

Die Krise der politischen Parteien, der ideologischen Positionen, der starke Einfluss von Partikularinteressen von Unternehmern und Militärs auf die staatliche Verwaltung und den Justizapparat, die Atomisierung der politischen Vertretung im Kongress, sowie permanente Konflikte zwischen den verschiedenen Staatsgewalten waren noch nicht überwunden. Politischer Druck, Erpressung und Korruption waren weit verbreitet. Bestehende Gesetze wurden nicht eingehalten, einer der schwierigsten Aspekte dieser Krise. Die Bestätigung von wichtigen Posten fand oft außerhalb der gesetzlich festgelegten Fristen statt. Andere wichtige Gesetze wurden blockiert, oder mit unlauteren Mitteln (Kauf von Abgeordneten) durchgesetzt. Das Resultat ist ein Klima tiefgehenden Misstrauens gegenüber der öffentlichen Verwaltung und den verschiedenen Staatsgewalten. Permanente soziale Proteste tragen trotz ihrer friedlichen Form zur allgemeinen Unvorhersehbarkeit bei.

---

108 Sie trägt die Bezeichnung "Dirección Nacional de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo", DINAPIN.

Mit dem Fall der Mauer in Berlin war auch die Linke in Ekuador in die Krise geraten und die Gewerkschaftsbewegung verlor ihre Führung. Die indigenen Bewegungen entwickelten sich in diesem Kontext der allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Krise zeitweilig sogar zu Anführern der Globalisierungskritiker. 1990 fand ein großer Aufstand der CONAIE mit einem Marsch auf die Hauptstadt Quito statt, der endgültig die indigenen Bewegungen als unüberschbaren politischen Akteur von Ekuador legitimierte. Die Kirche von Santo Domingo in Quito wurde besetzt und zwei Wochen lang das gesamte Land lahmgelegt, so dass die Nahrungsmittelversorgung für die Städte unterbrochen wurde. Unter den Hauptforderungen befand sich die Vergabe der seit mehr als 20 Jahren beantragten Landtitel für Dorfgemeinschaften, die aufgrund der Korruption in der nationalen Agrarbehörde IERAC verschleppt worden waren. Der Aufstand endete in einem Dialog mit der Regierung. Es gelang zwar nicht, ein nationales Abkommen über die territorialen indigenen Rechte zu unterschreiben, aber immerhin erhielten drei Nationalitäten 1.115.000 Hektar Land rechtlich zugeteilt (Maldonado 2006).

Kurz darauf folgte die bereits mehrfach erwähnte internationale Kampagne zu „500 Jahren Entdeckung Amerikas“ im Jahr 1992, die auch internationale Unterstützung für die CONAIE mit sich brachte. Bereits 1990 hatte in Quito ein internationaler Indigena-Kongress stattgefunden, der zu dem vielbeachteten Beschluss für eine Gegenkampagne unter dem Motto „500 Jahre indigener Widerstand“ führte (Albó 2002).

Der politische Gegenschlag ließ jedoch nicht lange auf sich warten und folgte 1994 in Form eines neuen vom Kongress verabschiedeten Agrargesetzes der Regierung Sixto Durán Ballén.<sup>109</sup> Damit wurde die Agrarreform und die dafür zuständige Behörde IERAC abgeschafft und der Verkauf kollektiven Landbesitzes mit Hilfe einer neuen Institution für Investitionen in die ländliche Entwicklung (Instituto de Desarrollo Agropecuario) ermöglicht. Diese Maßnahmen intensivierten soziale Konflikte. Der Indigena-Bewegung gelang es schließlich durch ständige Blockaden und Protestmärsche, mehrere Reformen dieses neuen Agrargesetzes im Kongress durchzusetzen. Nach diesen politischen Erfolgen gründete die CONAIE 1995

---

<sup>109</sup> Das Ley de Desarrollo Agrario schaffte die Agrarreform in Ekuador offiziell ab.

die Bewegung Pachakutik, die sich zum ersten Mal 1996 an den Wahlen beteiligte.

Gleichzeitig wurden jedoch zwischen 1995 und 1997 neun neue Ölverträge und Konzessionen an internationale und multinationale Unternehmen im Amazonasgebiet vergeben. Ein großer Teil der Konzessionen überlappen sich mit den erst kurz zuvor an die indigenen Völker verteilten Hektar Land. Die Verträge sahen eine vierjährige Phase der Exploration und weitere zwei bis vier Jahre der Ausbeutung vor. Außerdem wurde - trotz der negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen insbesondere für indigene Völker im Amazonasgebiet - der Bau einer Ölpipeline für Schweröl vom Amazonasgebiet bis an die Küste beschlossen mit dem Ziel, die Ölproduktion zu verdoppeln. Tatsächlich konnte bis zum Jahr 2006 die Ölproduktion nur um 30 % erhöht werden. Aufgrund der ungeklärten Besitzverhältnisse und des Widerstands der betroffenen Dorfgemeinschaften konnte bisher jedoch offenbar nur im Fall eines der neun Ölverträge mit der Ausbeutung begonnen werden. Über den Stand der anderen Verträge gibt es kaum nachprüfbar Informationen.

Die Einnahmen aus dem Öllexport bestreiten den Hauptteil des Staatshaushalts Ekuadors. Ein Mechanismus zur Nutzung der staatlichen Öleinnahmen sah vor, 10 % für einen Ölfonds für das Auffangen von niedrigen Ölpreisen, lediglich 20 % für Sozialausgaben und 70 % für den Kauf der Schuldenpapiere Ekuadors auszugeben. Der perverse Effekt dieses Mechanismus bestand darin, das Haushaltsdefizit mit den eigenen Schulden zu tilgen und die Kosten für die Schuldenpapiere auf fast das Dreifache anzuheben. Gleichzeitig blieben viele soziale Probleme vollkommen ungelöst.

Trotz der strategischen Relevanz der Ölvorkommen verfolgte Ekuador auch keine integrale staatliche Politik für die Nutzung von Bodenschätzen. Viele staatliche Funktionen des Ministeriums für Energie und Mineralien wurden privatisiert und die Funktionsfähigkeit des Sektors und damit des Staates geschwächt. Die staatliche Ölfirma Petroecuador ist heute total abgewirtschaftet und nicht in der Lage, eigene Explorationen oder Ausbeutungen durchzuführen. Nationale Raffinerien wurden nicht modernisiert und auch keine ausländischen Investoren gesucht. Gleichzeitig wurde Petroecuador von vielen Betroffenen auf Entschädigungen für Umweltzerstörungen und Gesundheitsschäden verklagt.

Mehrere internationale Ölfirmen haben die nationale Steuerbehörde, SRI (Servicio de Rentas Internas), wegen der Besteuerung mit Mehrwertsteuer verklagt, mit widersprüchlichen Ergebnissen: einige Urteile gingen für Ekuador

in der ersten Instanz negativ aus, wurden jedoch vom Staat angefochten. Viele international anerkannte Unternehmen haben sich seither aus dem Land zurückgezogen und sind von weniger bekannten Firmen mit geringeren Kapazitäten ersetzt worden.

Die Regierung von Abdalá Bucarám wurde wegen Korruption vorzeitig abgesetzt. In einem Verzweiflungsakt, um seine Absetzung und die Opposition der Indigena-Bewegung zu verhindern, gründete Bucarám noch Anfang 1997 ein Ministerium für indigene Angelegenheiten und ernannte den damaligen Vizepräsidenten der CONAIE zum Minister in der Hoffnung, damit die nationale Indigena-Bewegung zu neutralisieren. Tatsächlich kam es nach dieser Maßnahme zu enormen internen Konflikten in der CONAIE. Gleichzeitig entstanden jedoch Allianzen mit anderen städtischen urbanen Bewegungen (*Coordinadora de movimientos sociales*) und sogenannte Volksparlamente, in denen über eine Verfassungsreform debattiert wurde, so dass der politische Einfluss der CONAIE nicht vollkommen neutralisiert werden konnte (Maldonado 2006). Auf die Regierung von Bucarám folgte eine kurze Übergangsregierung von Fabián Alarcón (1997-98), die das Indigena-Ministerium aufgrund der Forderungen der indigenen Bewegungen durch einen „Indigenen Rat“ ersetzte,<sup>110</sup> der aus Vertretern verschiedener Organisationen zusammengesetzt wurde (Maldonado 2006).

Während der Übergangsregierung von Alarcón kam es zu mehreren bedeutsamen Schritten: Pachakutik gelang es, zehn Prozent der Abgeordneten in der verfassungsgebenden Versammlung zu stellen und deren Vorsitz zu übernehmen sowie wichtige Allianzen mit anderen Sektoren einzugehen. Die Verfassungsreform von 1998 führte erstmals zur Anerkennung des plurikulturellen und multiethnischen Charakters von Ecuador. Seither konnte jedoch keine entsprechende Gesetzgebung im Kongress mehr Konsens finden. Auch das ILO-Abkommen 169 wurde von Ecuador (als letztes der Länder im Vergleich in dieser Studie) schließlich 1998 unterschrieben. Die CONAIE sah sich dabei als Vermittler zwischen Staat und indigener Bevölkerung und agierte mit einer zivilgesellschaftlichen Staatsvorstellung. Dieser zufolge wollten die Indigenen eine eigene indigene Parallelstruktur innerhalb des offiziellen als eher feindlich wahrgenommenen Staatsgerüsts aufbauen.

---

<sup>110</sup> Dabei handelte es sich um den “Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador”, CONPLADEIN, eine Vorgängerinstitution von CODENPE.

1998 wurde der ehemalige Bürgermeister der Christdemokraten von Quito, Jamil Mahuad, zum Präsidenten gewählt. Mahuad unterschrieb die Friedensverträge mit Peru und gewann zunächst großes Prestige. Er gründete noch im ersten Jahr seiner Amtszeit per Präsidentialdekret den Entwicklungsrat für Nationalitäten und Völker von Ekuador (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE), nachdem die Organisationen der Afroekuatorianer ihre eigene Instanz gefordert hatten.

1999 führte das Zusammentreffen unterschiedlicher Faktoren zur größten Wirtschaftskrise des Landes: Sinkende Ölpreise, die Naturkatastrophe des „El Niño“ und die asiatische Finanzkrise führten zum Kollaps der Banken, zum Einfrieren der Ersparnisse aller Bürger sowie zur Nutzung von mehr als einem Drittel des nationalen Haushalts für die Rettung der Banken. Trotz der vorübergehenden Schließung der Banken wird geschätzt, dass ca. 8 Milliarden US-Dollar das Land über Nacht verließen. Das Ergebnis ist ein totaler Vertrauensverlust gegenüber der Regierung, 60 % Inflationsrate und eine Entwertung der nationalen Währung um 260 % (Maldonado 2006).

### ***4.3. Staatliche Indigena-Politik in Ekuador seit 2000***

Zwischen 2000 und 2007 hatte Ekuador bereits vier Präsidenten.<sup>111</sup> Im Vergleich zur allgemeinen politischen Instabilität blieben die zuständigen Instanzen für staatliche Indigena-Politik sogar relativ stabil. CODENPE überlebte sämtliche Regierungswechsel und konnte seinen Haushalt sogar wesentlich erweitern. Die interkulturelle Zweisprachenerziehung wurde als eigene Behörde beibehalten. Zusätzlich entstand eine Abteilung für interkulturelle Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium. Im Jahr 2002 wurde im Gesundheitsministerium eine neue Abteilung für indigene Gesundheit, die Dirección de Salud Indígena (DINASI), eröffnet. Auch in anderen Sektorministerien sind verschiedene Abteilungen für indigene Angelegenheiten entstanden, darunter im Ministerio de Bienestar Social und im Präsidentialamt, allerdings nur mit der Aufgabe, konkrete Projekte durchzuführen.

---

<sup>111</sup> Gustavo Noboa (2000-2003), Lucio Gutierrez (2003-2005), Alfredo Palacio (2005-2007) und Rafael Correa (2007-).

2002 wird der Entwicklungsfonds für Indigene Völker, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI) gegründet als nationales Nachfolgeprojekt des großen PRODEPINE Fonds.<sup>112</sup> Allerdings können alle diese Instanzen nur mit Präsidialdekreten gegründet werden (Maldonado 2006). Tatsächlich lässt sich feststellen, dass sich alle Regierungen der Relevanz der indigenen Bewegung als politischer Akteur bewusst sind und einige daher auch bereit sind, systematische Informationen über die Situation indigener Völker in Ekuador zu erheben und zumindest rhetorisch eine zunehmende Einbeziehung (Inclusión) zu vertreten.

Das 21. Jahrhundert beginnt in Ekuador am 15. Januar 2000 mit dem nationalen Aufstand der indigenen Bewegungen gemeinsam mit anderen sozialen Bewegungen. Am 21. Januar fand ein Marsch auf Quito mit der Besetzung von Parlament, Oberstem Gerichtshof und Regierungspalast statt. Diesmal ging es nicht mehr um den Rücktritt eines Präsidenten, sondern um den Aufbau sogenannter Volksparlamente auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene als alternative Machtstrukturen zu bestehenden offiziellen Institutionen. Verwaltungs- und Regierungsgebäude in allen Landesteilen wurden besetzt, ausgedehnte Straßenblockaden durchgeführt und gemeinsam mit städtischen Gewerkschaften (v. a. in der Erdölindustrie) ein Generalstreik durchgeführt.

Eine Gruppe von Offizieren der Armee unter Lucio Gutiérrez verweigerte den Schießbefehl gegen die Aufständischen und schloss sich ihnen an. Noch am 21. Januar 2000 wurde eine "Junta zur nationalen Rettung" gebildet, der unter anderem Lucio Gutiérrez und Antonio Vargas von der CONAIE angehörten. Präsident Jamil Mahuad wurde abgesetzt und die Regierung an den Vize-Präsidenten Gustavo Novoa (2000-2003) übergeben. Der US-Dollar wurde als nationale Währung eingeführt, um zur makroökonomischen Stabilisierung beizutragen und die Inflationsrate zu senken. Ein bis heute umstrittener Wechselkurs führte schlagartig zu einer extremen Verteuerung der Lebenshaltungskosten und machte das Land über Nacht zu einem der teuersten der Region für Auslandsinvestitionen. Seither überlebt die Wirtschaft mit negativem Wachstum im wesentlichen von den hohen Ölpreisen, den Überweisungen der Migranten und der Geldwäsche aus dem Drogenhandel.

---

<sup>112</sup> Bei PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador) handelte es sich um einen Sonderfonds von insgesamt 50 Millionen US-Dollar mit Unterstützung der Weltbank und FIDA.

Obwohl der Aufstand von 2000 keine tiefgreifenden politischen Veränderungen bewirken konnte, blieb die neue politische Rolle der Indigena-Bewegung, die sich von einer partikularen Bewegung zu einer gesamtgesellschaftlich bestimmenden Kraft entwickelt hat, der bemerkenswerteste Aspekt der Ereignisse in Ekuador zu Beginn des 21. Jahrhunderts.<sup>113</sup> Der politische Slogan „nada sólo para los indios“ (Nichts nur für Indigene) bringt dies deutlich zum Ausdruck. Gleichzeitig verfügte die Indigena-Bewegung aber noch über kein politisches Projekt für die Gesamtgesellschaft (Maldonado 2006) und konnte diesen historischen Moment daher nicht ausreichend nutzen. In den folgenden Monaten kam es innerhalb der CONAIE zu Auseinandersetzungen zwischen der Basis, die auf die Lösung ihrer spezifischen Probleme wartete und den Führern, die sich zunehmend von der eigenen indigenen Agenda entfernten und vor allem ihre eigene politische Karriere im Auge hatten (Maldonado 2006).

Im Herbst 2002 stellte sich Lucio Gutiérrez, jener Offizier, der sich 2000 dem Aufstand angeschlossen hatte, mit der von ihm begründeten "Patriotischen Bewegung 21. Januar" in Allianz mit Pachakutik zur Wahl und gewinnt. Auf ihn konzentrierten sich die Hoffnungen auf soziale Reformen und auf eine Abkehr von der Strukturanpassung. Der geringe ökonomische Spielraum für Reformen sowie die Vorgaben der internationalen Finanzinstitutionen ließen Gutiérrez jedoch die Erwartungshaltungen dämpfen. Er betonte gegenüber den Finanzinstitutionen wiederholt, alle Verbindlichkeiten erfüllen zu wollen. Zwei indigene Minister kamen 2003 in das Kabinett,<sup>114</sup> zogen sich jedoch nach acht Monaten gemeinsam mit Pachakutik aus der Regierungsbeteiligung zurück. Die Wahlallianz zwischen Indigena-Bewegung und Militärs hatte kein gemeinsames Regierungsprogramm hervorgebracht, sondern lediglich die Übereinstimmung über einen plurinationalen Staat. Nach dem Rückzug von Pachakutik entwickelte die Regierung Gutierrez Strategien zur Schwächung der Indigena-Bewegung und begann mit einer klientelistischen und paternalistischen Politik für die indigenen Gemeinschaften mit Geschenken in Form von Nahrungsmitteln, Handwerkszeug, usw. Indigene werden in der öffentlichen Meinung gezielt

---

113 Eine ähnliche Entwicklung gab es bei den Indígena- und Cocalero-Bewegungen in Bolivien.

114 Luis Macas und Nina Paccari von der CONAIE.

als Arme, Ignorante und Verlassene dargestellt, um den politischen Einfluss der indigenen Bewegungen zu schwächen.

Im Jahr 2005 gewannen vor allem soziale Bewegungen in den Städten<sup>115</sup> politischen Einfluss mit einer starken Kritik am politischen System und insbesondere an der Missachtung grundlegender demokratischer Regeln durch Lucio Gutierrez, der sogar den Obersten Gerichtshof mit seinen Anhängern neu besetzte. An der Gegenbewegung zu Gutierrez waren indigene Organisationen weitgehend unbeteiligt. Dafür wurden neben der eigenen Regierungsbeteiligung vor allem interne Spaltungen verantwortlich gemacht, die zusätzlich durch die Politik der Kooptation von Gutierrez provoziert wurden. Am 20. April 2005, nach einer Woche Demonstrationen, entzogen die Militärs und die Polizei dem Präsidenten ihre Unterstützung. Wieder wurde die Regierung vom Vizepräsidenten Alfredo Palacio bis Anfang 2007 weitergeführt. Dieser versuchte noch 2006, ein Freihandelsabkommen mit den USA auszuhandeln. Dagegen fanden im März 2006 Protestmärsche der indigenen Organisationen aus Tiefland und Hochland mit Straßenblockaden statt. Im April 2006 besuchte der UN-Sonderbeauftragte für indigene Rechte, Rodolfo Stavenhagen, auf Einladung der Regierung von Palacio Ecuador.

Die CONAIE stellte nach vielen Monaten interner Debatten von April bis August 2006 schließlich ihren Präsidenten Luis Macas als Kandidat für die Präsidentschaftswahlen von 2006 auf, anstatt den künftigen Präsidenten Rafael Correa in der Wahlkampagne zu unterstützen. Luis Macas erreichte jedoch nur 2,19 % der Stimmen und blieb damit an 6. Stelle von insgesamt 15 Kandidaten. Damit hatte die CONAIE einen großen Teil ihres politischen Einflusses eingebüßt, ebenso wie ihre Fähigkeit zur Allianzenbildung mit anderen sozialen Bewegungen.

Trotz der vorübergehenden Regierungsbeteiligung von Pachakutik und verschiedener indigener Minister konnte keine staatliche Indigena-Politik definiert werden, die diesen Namen auch verdient. CODENPE verfügt zwar über institutionelle Eigenständigkeit, über einen eigenen nationalen Haushalt von inzwischen 12 Millionen US-Dollar jährlich aus dem nationalen Haushalt,<sup>116</sup> funktioniert aber weitgehend auf Projektbasis für indigene Organisationen.

---

115 Diese Bewegung wurde von Gutierrez öffentlich als "forrajidos" (Lumpen) beschimpft und übernahm ironischerweise diesen Spitznamen als Eigenbezeichnung.

116 1998 hatte CODENPE mit einem eigenen Haushalt von lediglich 120.000 US-Dollar begonnen (Maldonado 2006).

Der Beirat von CODENPE mit Vertretern aller 14 Nationalitäten ist befugt außerdem den Leiter vorschlagen, der dann vom Präsidenten lediglich bestätigt wird. Aber diese günstigen institutionellen Voraussetzungen konnten zum einen aufgrund der politischen Instabilität und zum anderen aufgrund fehlender politischer Perspektive der Indigena-Bewegung nicht wirklich effektiv politisch genutzt werden.

2006 wurde von CODENPE ein Dokument veröffentlicht, das sich irreführender Weise „die staatliche Indigena Politik von CODENPE...“<sup>117</sup> nennt. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine institutionelle Strategie mit der Vorstellung des Rechtsstatus von CODENPE, seiner internen Struktur und seiner institutionellen Zielsetzungen. Das Dokument macht ein sehr eingeschränktes Verständnis von staatlicher Indigena-Politik von Indigenen für Indigene unter Indigenen deutlich. Dabei gibt es weder eine konzeptionelle Orientierung der Indigena-Politik noch eine Strategie der Einflussnahme auf andere staatliche Institutionen oder des Bezugs zu anderen staatlichen Politikansätzen. Die Projekte und Programme beschränken sich auf die offizielle Anerkennung von Indigena-Organisationen, die Fortbildung indigener Bürgermeister und eine Reihe von Projekten in ländlichen Gebieten mit produktiven und Infrastruktur Vorhaben, sowie Initiativen für traditionelle Medizin und Kunsthandwerk. Im Beirat von CODENPE sitzen 17 Vertreter unterschiedlicher Nationalitäten, jedoch kein einziger Vertreter staatlicher Institutionen.

Die Bezeichnung „Nationalität“ hatte in Ekuador mit der Gründung von CODENPE 1998 eine neue Bedeutung erhalten. Demnach kann eine Nationalität aus mehreren verschiedenen Völkern bestehen, die jedoch gemeinsame Wurzeln haben, wie ein gemeinsames Territorium oder eine gemeinsame Sprache, eigene Autoritäten, Organisationsformen und soziale Praktiken, die sich jeweils von denen anderer Nationalitäten unterscheiden. Im Rahmen eines umfangreichen Konsultationsprozesses wurden von CODENPE gemeinsam mit den indigenen Organisationen insgesamt 14 indigene Völker identifiziert, die einen Anspruch auf einen Sitz im Beirat von CODENPE haben. Auf diese Weise sollte auch dem Prinzip „alle Präsidenten

---

<sup>117</sup> Las políticas públicas del CODENPE y su sistema de Monitoreo y Evaluación, AECI, Embajada de España en Ecuador, FORMIA, Proyecto de fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos en el Ecuador und CODENPE, Quito 2006.

indigener Organisationen haben Anspruch auf einen Sitz im Beirat von CODENPE“ entgegengewirkt werden, um die Institution nicht zum Spielball indigener Organisationen zu machen. Gleichzeitig ging es jedoch auch um die Absicherung des Einflusses der CONAIE in CODENPE gegenüber anderen indigenen Dachverbänden sowie von mehreren Quechua-Vertretern, um ein Übergewicht von Vertretern der vielen kleinen Indigena-Völker des Amazonasgebiets im Beirat von CODENPE zu verhindern.<sup>118</sup> Daher wurde für die Vertretung von Nationalitäten ein ausgeklügeltes Wahlsystem erfunden. Während der letzten Phase der Regierungszeit von Gutierrez wurde dieses Prinzip jedoch teilweise wieder verworfen und der Beirat um all jene Vertreter von Organisationen erweitert, die für sich einen Sitz in Anspruch nahmen. Seither läuft CODENPE Gefahr, endgültig den internen Flügelkämpfen indigener Institutionen sowie den Vorstellungen einzelner indigener Führungspersonlichkeiten ausgeliefert zu werden, die sich untereinander um die Projekte streiten und die Institution zu einer Art „Beute“ degradieren könnten.

Ein gutes Beispiel für diese Art von Politisierung indigener Projekte und Fonds stellt die Kritik der CONAIE an einem Indigena-Fonds der Weltbank, FIDA und dem Staat von Ecuador dar, dessen zweite Phase mit dem Argument des „Imperialismus“ internationaler Banken abgelehnt wurde. Das bereits erwähnte Projekt PRODEPINE wurde mit den Argumenten angegriffen, es spalte die indigenen Organisationen, gründe neue künstliche Organisationen, führe Projekte in klientelistischer Weise mit NRO durch, die der Formel „Entwicklung mit Identität“ folgten, die jedoch tatsächlich einfach nur Entwicklungsprojekte und Armutsbekämpfung durchführten. Dabei waren mit Hilfe dieses Indigena-Fonds zum ersten Mal größere Geldsummen von insgesamt 50 Millionen US-Dollar aufgeteilt in Projekte direkt von indigenen Basisorganisationen verwaltet worden, die zu diesem Zweck ihre eigenen Vorhaben definieren, beantragen und durchführen konnten.<sup>119</sup> Dies war vor allem zu Gründungszeiten von CODENPE relevant,

---

<sup>118</sup> Vgl. die viel detaillierteren Ausführungen dazu in Van Cott 2002.

<sup>119</sup> Das Projekt PRODEPINE lief trotz Verlängerungsantrag von CODENPE aufgrund der politischen Proteste der damaligen Führung von CONAIE Ende 2002 nach 4 Jahren aus, nachdem es mit 247 Partnern in 19 Provinzen, 108 Kantonen, 434 ländlichen Pfarreien indigene Initiativen gefördert hatte (CODENPE 2006). Dieses angebliche „bad practice“-Beispiel erschwerte die Gründung ähnlicher Fonds in anderen Ländern wegen der geringen Bereitschaft nationaler Regierungen, derartige Kredite

als diese Instanz nur über einen kleinen eigenen Haushalt verfügte (Maldonado 2006).

Währenddessen sind nicht nur indigene Völker in freiwilliger Isolation vom Aussterben bedroht. Viele indigene Gemeinschaften stehen vor der Frage, wie sie mit Minen- und Ölfirmen umgehen sollen, ohne vom Staat irgendeine Art von Unterstützung zu erfahren. Das politische Vakuum geht soweit, dass Ölfirmen bereits eine Durchführungsverordnung für das Recht auf Konsultation nach dem ILO Abkommen 167 erarbeitet haben, das vom Ministerium für Energie und Mineralien akzeptiert und als Ministerverordnung verabschiedet wurde. Darin wird das Recht auf vorzeitige freiwillige Zustimmung und Konsultation stark eingeschränkt. Andere rechtliche Regelungen für Konsultationen gibt es derzeit nicht.

Im November 2006 fand kurz vor Ende der Amtszeit von Präsident Palacio ein weiteres nationales Seminar über staatliche Indigena-Politik mit Vertretern staatlicher Institutionen und indigener Organisationen statt.<sup>120</sup> Bei der Vorstellung der politischen Ansätze in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie aus anderen Sektoren wurde deutlich, dass zwar inzwischen in Ecuador systematisch Daten über die Situation der indigenen Bevölkerung und die Auswirkungen von Sozialprogrammen auf die indigene Bevölkerung erhoben werden. Die Orientierung der Sozialprogramme richtet sich jedoch allgemein an Arme ohne besondere Ausrichtung auf indigene Völker und ohne besondere kulturelle Kriterien zur Anpassung und Akzeptanz derartiger Programme. Die Frage, ob indigene Völker in ihrer Entwicklung gefördert werden oder nicht, wird gar nicht gestellt.

Alle hochrangigen Mitglieder der Regierung Palacio, darunter mehrere Minister, zeigten große Bereitschaft zum direkten Dialog mit indigenen

---

für indigene Völker überhaupt zu beantragen und der geringen Einigkeit indigener Führer in bezug auf die Einrichtung und Durchführung dieser Fonds. An der Basis fanden Projekte derartiger Fonds jedoch häufig starken Rückhalt.

120 Das Seminar "Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI" wurde von der "Escuela de Gobierno y Políticas Públicas" in der Universidad Andina in Quito im November 2006 mit Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung organisiert. Daran nahmen 250 indigene Vertreter lokaler, regionaler und nationaler Organisationen teil, die bereits in ihren Regionen Vorschläge für staatliche Indigena-Politik erarbeitet hatten. Sie trafen mit Vertretern des Sozialkabinetts, des Frente Social (der interinstitutionellen Koordinationsinstanz für Sozialpolitik des Sozialministeriums), des Obersten Gerichtshofs, des Wirtschafts- und Finanzministeriums, des Verteidigungsministeriums, usw. zusammen, die jeweils ihre Vorstellungen von staatlicher Indigena-Politik vorstellten.

Vertretern. Keiner von ihnen äußerte Zweifel an indigenen Rechten, nicht einmal an den kollektiven Rechten. Der indigene politische Diskurs ist allgemein bekannt und wird – zumindest öffentlich - nicht hinterfragt. Trotzdem findet jedoch ein interkultureller Dialog bisher noch nicht statt. Die jeweiligen institutionellen Ziele staatlicher Institutionen bauen nicht auf einem gesellschaftlichen Konsens auf und ergänzen sich nicht untereinander, eine Tatsache, die jedoch für die gesamte Politik des Staates in Ecuador heute gilt. Trotz einer Verfassung, die die kollektiven Rechte indigener Völker anerkennt, gibt es bisher keine Politik zur Umsetzung dieser Rechte.

#### **4.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

Ende der 90er Jahre mit dem neuen institutionellen und finanziellen Rahmen für staatliche Indigena-Politik sowie Anfang 2000 mit der Regierungsbeteiligung von Pachakutik entstand eine vielversprechende Phase, die jedoch die ursprünglichen Intentionen und Erwartungen nicht erfüllen konnte. Trotz des relativ hohen Stellenwerts der Thematik auf der politischen Agenda, gibt es bisher keine mittel- oder längerfristige integrale staatliche Indigena-Politik in Ecuador. Bisher hat auch noch keine Regierung eine eigene integrale Indigena-Politik formuliert und verschiedene Initiativen entsprachen bisher - ähnlich wie in Bolivien - eher politischem Klientelismus und Versuchen gezielter politischer Kooptation und Schwächung indigener Organisationen, als einem ernsthaften Interesse an der Thematik.

Einzelne Sondermaßnahmen sind nach wie vor wesentlich vom politischen Willen jeder einzelnen Regierung bzw. jedes einzelnen Ministers abhängig. Ständige Regierungswechsel bringen Veränderungen oder den Abbruch vorheriger Anstrengungen mit sich. Eine systematische Bestandsaufnahme unterschiedlicher Ansätze in verschiedenen staatlichen Institutionen steht noch aus und eine interinstitutionelle Koordination zum Thema staatliche Indigena-Politik findet bisher nicht statt. Die Gründung von Sonderinstanzen vom Sonder-Ministerium als populistischem Wahlgewinn bis hin zu indigenen staatlichen Parallel-Instanzen wie CODENPE für integrale Indigena-Politik und DINEIB für interkulturelle Zweisprachenerziehung haben bisher lediglich zur Formulierung institutioneller Strategien und Aktionspläne geführt. Eine staatliche Instanz für eine Politik gegen Diskriminierung und Rassismus gibt es bisher noch nicht. In wenigen Ministerien<sup>121</sup> hat es bisher Abteilungen für indigene Angelegenheiten gegeben.

Indigene Sonderinstitutionen verfügen ihrerseits nicht über ausreichende Klarheit, politische und fachliche Kompetenzen, um unterschiedliche staatliche Institutionen miteinander zu koordinieren und auf die zentrale Politik der Regierungen Einfluss zu nehmen. Auf diese Weise reduziert sich ihre Funktion auf die Durchführung von Projekten und das Bedienen von Forderungen indigener Vertreter im Beirat. Das Fehlen von institutionalisierten Koordinationsinstanzen mit anderen staatlichen Institutionen begünstigt außerdem eine Art Nischenexistenz von CODENPE und DINEIB trotz direkter Beteiligung indigener Organisationen in den Beiräten dieser Institutionen und trotz im Vergleich zu Guatemala besserer finanzieller Ausstattung und Verwaltungskapazitäten. Die fast grundsätzliche Ablehnung der Beschäftigung nicht indigener Fachkräfte mit Spezialkenntnissen führt auch in diesem Fall zu einer Art umgekehrter Ausgrenzung, deren realer Nutzen nicht unbedingt einleuchtet. Die niedrigen Gehälter sind in Ekuador nur wenig attraktiv für hoch qualifizierte indigene und nicht indigene Fachkräfte, die eher außerhalb des Staates oder im Ausland tätig sind. Staatsbedienstete in Ekuador wechseln ebenso wie in anderen Ländern sehr häufig, verfügen über wenig Information über staatliche Politikansätze und über Visionen, Erfahrungen, usw.

Allerdings hat es im Fall der Zweisprachenerziehung eine ernsthafte fachliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit mit akademischen Institutionen und mit verschiedenen NRO gegeben, die mehr als acht Jahre lang indigene Fachkräfte ausgebildet haben. Vergleichbare Initiativen fehlen bisher noch in anderen staatlichen Instanzen in Ekuador.

Ekuador ratifizierte erst relativ spät die ILO-Konvention 169. Ebenso wie für die Umsetzung der Verfassung gibt es auch für die Konvention bisher keine systematische Gesetzgebung. Daher entsteht der Eindruck von viel Diskurs mit wenig Substanz dahinter. Eine ekuadorianische Expertin vermutet, dass im Fall einer ernsthaften Umverteilung und tatsächlicher systematischer staatlicher Politik für indigene Völker auch vom derzeitigen hohen Stellenwert des Indigena-Themas im politischen Diskurs in Ekuador möglicherweise nicht mehr viel übrig bleibt und der Widerstand dagegen dann auch sichtbar würde (Moya 2006).

---

121 Wie z.B. im Ministerio de Bienestar Social.

In der Sozialpolitik hat immerhin ein Prozess begonnen, systematisch Daten über indigene Völker zu sammeln und eine Neuorientierung aller sozialpolitischen Ansätze mit Priorität für indigene Völker anzupeilen. In der offiziellen Debatte gab es jedoch in der Vergangenheit noch keinen Konsens darüber, ob Sonderprogramme für indigene Völker allgemeiner Armutsbekämpfung vorzuziehen seien. Trotz der Beteiligung verschiedener Führer indigener Organisationen als Minister und auf anderen wichtigen Posten in der staatlichen Verwaltung und in Sonderfonds mit relativ großen Geldsummen scheint der Staat von den größten indigenen Dachverbänden bisher noch eher als Beute, denn als notwendiges Instrument für die Durchsetzung indigener Rechte sowie für interkulturelle Umgangsformen im Staat und in der Gesellschaft betrachtet zu werden (Maldonado 2006). Oder wie es der Koordinator für Sozialpolitik der Übergangsregierung von Palacio ausdrückte: Nicht immer hat es eine informierte gut orientierte Beteiligung indigener Organisationen an der Gestaltung staatlicher Politik gegeben und vielfach sind indigene Fachkräfte auf staatlichen Posten (z.B. in der interkulturellen Zweisprachenerziehung) von den indigenen Organisationen in der Politik kaum unterstützt worden (Salazar 2006: S. 60).

In Ecuador scheinen mehr Handlungsspielräume für staatliche Indigena-Politik vorhanden zu sein als in anderen Ländern dieser Studie. Diese werden jedoch wenig systematisch genutzt. Aufgrund der ständigen Regierungswechsel gibt es ein Problem des Ansehens und der Legitimation des Staates und der Regierungen, die ein Engagement für staatliche Politik insgesamt eher unattraktiv, schlecht bezahlt und wenig erfolgreich erscheinen lassen.

Ecuador ist kein armes Land und verfügt über umfangreiche Öleinkommen für den nationalen Staatshaushalt, die zunehmend die Aufnahme von Krediten aus dem Ausland ersetzen.<sup>122</sup> Daher verfügen Sonderinstitutionen wie CODENPE inzwischen durchaus über einen ansehnlichen eigenen Haushalt<sup>123</sup> auch ohne große Indigena-Fonds von internationalen Gebern. Gleichzeitig betragen jedoch die staatlichen Ausgaben im Sozialbereich ein

---

<sup>122</sup> Eine Debatte über mögliche Alternativen zu Haushaltseinnahmen aus Ölexporten beginnt gerade erst.

<sup>123</sup> Bei 12 Millionen US-Dollar Jahreshaushalt von CODENPE im Jahr 2006 (ohne internationale Kooperation) für schätzungsweise bis zu vier Millionen indigene Einwohner sind die investierten Summen durchaus mit denen von Mexiko zu vergleichen, auch wenn die Gehälter von Staatsbediensteten in Ecuador um ein zehnfaches niedriger liegen als in Mexiko.

Vielfaches der Sonderausgaben für indigene Völker. Im Wahljahr 2006 stiegen die Sozialausgaben in Ekuador angeblich um das Dreifache. Aber von einem Gesamtbudget für Bildung wurden weniger als 5 % für interkulturelle Zweisprachenerziehung ausgegeben<sup>124</sup> und im Gesundheitsbereich gab es überhaupt keinen Sonderhaushalt für indigene Völker (Salazar 2006). Die sich rapide verändernden Lebensbedingungen eines Großteils der indigenen Bevölkerung, die vom Land in die Städte bzw. ins Ausland migriert, werden nur bedingt wahrgenommen. Nach wie vor herrschen vor allem ländliche Entwicklungskonzepte vor, die oft keine reale produktive oder wirtschaftliche Alternative für indigene Kleinbauern mit sehr wenig Land darstellen (Maldonado 2007).

Indigene Organisationen wiederum verfügen über geringe Kenntnisse darüber, wie staatliche Instanzen funktionieren und können wenig zwischen eigenen Forderungen und staatlicher Indigena-Politik unterscheiden. Das Verhältnis zwischen Organisationen und staatlichen Institutionen bleibt ungeklärt, und Aufgaben- und Verantwortungsbereiche sind nicht klar voneinander getrennt und definiert. In Ekuador herrscht die Vorstellung vor, dass indigene Organisationen direkt auf politischer Ebene mit Regierungen und mit dem Staat verhandeln müssen, um die Einbeziehung ihrer Rechte zu erreichen. Die Rolle von Sonderinstitutionen wie CODENPE wird auf die technische Hilfe bei der Umsetzung bereits ausgehandelter einzelner Sondermaßnahmen reduziert. Die Notwendigkeit einer direkten permanenten Koordination mit verschiedenen staatlichen Institutionen und deren Vertretung im Beirat von CODENPE wurde bisher nicht für notwendig erachtet. Dahinter steckt die Angst vieler indigener Führer davor, von CODENPE bevormundet oder ersetzt zu werden.

---

<sup>124</sup> Von 900 Millionen US-Dollar Bildungshaushalt im Jahre 2006 wurden nur 41 Millionen US-Dollar für interkulturelle Zweisprachenerziehung bereitgestellt (Salazar 2006).



## STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN PERU

### *5.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung*

Peru hat mit Mexiko gemeinsam, dass im offiziellen politischen Diskurs die Tendenz dazu besteht, indigene Besonderheiten und ethnische Unterschiede zu verdecken und eine Politik der allgemeinen Integration anzustreben. Auch in Peru war der Mestize wie in Mexiko lange Vorbild. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts wird der aufgestiegene Indigena in der Stadt als „Cholo“ bezeichnet, ein Begriff der in der gesamten Andenregion üblich ist und dem oft, wie den Mestizen, eine völlige „Entindigenisierung“ nachgesagt wird. Tatsächlich verkörperte der „Cholo“ jedoch in Peru ähnlich wie auch in Bolivien und Ekuador die indigene Präsenz in der Stadt,<sup>125</sup> nur dass die „Cholas Paceñas“ in Bolivien eine eigene Tracht entwickelten, während unter den Cholos in Peru sowohl Männer wie auch Frauen sich in ihrer Kleidung vollkommen angepasst haben.

Alle andinen Cholos haben jedoch gemeinsam, dass sie auch weiterhin ihre familiären und sozialen Netzwerke mit ihren ländlichen Herkunftsregionen, viele kulturelle Praktiken und Wertsysteme sowie den Gebrauch ihrer Sprachen untereinander auch in der Stadt aufrecht erhalten. Allerdings geschieht das in Peru in wesentlich verdeckterer Form als in

---

<sup>125</sup> Vgl. hierzu die Aufarbeitung der Debatte über Cholos, Mestizen und Indios mit Anibal Quijano und José María Arguedas in: De la Cadena 2006. In den Anden wurden indigene Migranten und Neu-Einwohner von Kleinstädten von der indigenen Landbevölkerung auch als „Mistis“ bezeichnet, ein Ausdruck mit durchaus ambivalenter Bedeutung: die Mistis zeichnen sich gegenüber indigener Landbevölkerung durch Hochnäsigkeit und schlechte Behandlung, oder gar durch gezielte Täuschung (durch Händler oder Nennverwandte, die sogenannten „compadres“ aus). Gleichzeitig sind Mistis jedoch auch als „politische Verwandte“ gerne gesehen, um sich im städtischen Kontext Einfluß zu verschaffen, oder den Absatz der ländlichen Produktion zu sichern. Die Mistis wiederum feierten weiterhin indigene Feste und nutzten indigene Symbole, allerdings in klar von ländlichen Praktiken abgegrenzter veränderter Form.

Bolivien und Ekuador. Die Cholos in Peru sind jederzeit in der Lage, je nach Kontext die Symbole ihrer indigenen Identität an- oder abzulegen und jeweils alternativ in die Rolle des Mestizen in der Stadt oder des Indigena auf dem Land zu schlüpfen. Dabei handelt es sich jedoch um eine Strategie der Erweiterung von Identitäten und nicht um ein totales Ablegen oder Ablehnen der indigenen Identität.

Peru besteht aus drei ganz verschiedenen geographischen Regionen, aus dem Wüstenstreifen an der Küste mit nur 11,7 %, dem Andenhochland mit 28,3 % und dem tropischen Amazonasgebiet mit knapp 60 % des Landes. Bis 1940 lebten zwei Drittel der peruanischen Bevölkerung in ländlichen Regionen, die Mehrheit davon im Andenraum. Seither hat eine massive Völkerwanderung vom Hochland an die Küste und ins Amazonasgebiet stattgefunden,<sup>126</sup> die im Vergleich zu den Nachbarländern nicht nur viel umfangreicher war, sondern auch jeweils von einer Klimazone in die andere zum Teil über große Entfernungen stattfand. Die Tatsache, dass die Hauptstadt Perus an der Küste liegt und nicht im Hochland wie in den andinen Nachbarländern, wird von Vielen auch für die angeblich massive „Entindigenisierung“ in Peru verantwortlich gemacht.

Bis Anfang der 90er Jahre hat sich das Verhältnis von Land- zur Stadtbevölkerung ins absolute Gegenteil verkehrt - zwei Drittel der Bevölkerung leben nun in den Städten in der Wüstenregion an der Küste. Damit ist die kleinste geographische Region Perus heute am dichtesten besiedelt und der Staat ist in Peru nach wie vor sehr zentralistisch und auf die Hauptstadt Lima konzentriert.

Eine integrale staatliche Indigena-Politik hat es in Peru bisher nicht gegeben. Dies hat u.a. damit zu tun, dass im Vergleich zu den Nachbarländern die politische Rolle indigener Bewegungen bisher noch gering und kaum mit dem Einfluss in den Nachbarländern Bolivien und Ekuador zu vergleichen ist.<sup>127</sup> In Peru ist das Indigena-Thema im Gegensatz zu den Nachbarländern nicht

---

<sup>126</sup> Wie in Ekuador und Bolivien fand auch in Peru staatlich gelenkte Kolonisation des Amazonastieflands statt, die ganz wesentlich zur Intensivierung des Coca-Anbaus beigetragen hat.

<sup>127</sup> Über die Gründe dafür gibt es viele Erklärungsansätze, die in anderen Teilen dieses Kapitels noch näher behandelt werden. Viele Akademiker vertreten, es gebe in Peru keine Indigena-Bewegungen im Vergleich zu Ekuador und Bolivien (Pajuelo 2006, Urrutia 2006). Dieser Einschätzung wird von indigenen Führern aus dem Hoch- und Tiefland Perus jedoch vehement widersprochen. In Peru gibt es im Vergleich zu Bolivien und Ekuador keine sichtbare indigene Elite. Wer in Peru die Gelegenheit erhält, einen Beruf zu erlernen und in die Stadt zu ziehen, legt normalerweise seine ethnische Identität und deren Symbole ab.

Teil der nationalen politischen Agenda. Trotzdem stand Peru an dritter Stelle der Länder mit Indigena-Gesetzgebung in Lateinamerika (BID 2004).

Zwar haben die blutigen Erfahrungen mit dem internen Bürgerkrieg und der Bewegung des Leuchtenden Pfads, der fast 70.000 Menschen, darunter 75 % Indigena (insbesondere Quechua und Asháninca) das Leben gekostet hat,<sup>128</sup> die allgemeine Sensibilität für das Thema erhöht (Trapnell/Neira 2006). Aber im nationalen politischen Diskurs geht es weitgehend unter. In akademischen Kreisen wird derzeit der gesamtgesellschaftliche Aspekt der Interkulturalität diskutiert, der die frühere indigenistische Debatte über indigene Völker und deren Integration in die dominante Kultur bzw. ihre Ethnoentwicklung abgelöst hat. Dabei wird zwar der Respekt für indigene Rechte vorausgesetzt, diese stehen jedoch nicht im Vordergrund.

Aufgrund der großen Entfernungen und der geographischen Unzugänglichkeit vieler Regionen ist der peruanische Staat dort bis heute entweder gar nicht, oder nur mit Militärposten und Schulen präsent. In abgelegenen Regionen ist eine allgemein wenig sichtbare aber weitverbreitete Selbstbestimmung indigener Völker Realität, die jedoch nicht immer offiziell ausdrücklich anerkannt wurde.

Doch in Bezug auf spezifische Sektoransätze in der Indigena-Politik ist Peru ein Sonderfall: in der interkulturellen Zweisprachenerziehung und auch in Bezug auf kollektiven Landbesitz und die offizielle Anerkennung indigener Gemeinschaften als eigenständige juristische Personen kann Peru als Pionierland im Vergleich zu den anderen vier Ländern dieser Untersuchung bezeichnet werden. Im Fall der interkulturellen Zweisprachenerziehung im Amazonasgebiet war der Staat auf eine direkte Zusammenarbeit mit indigenen Organisationen des Tieflands angewiesen. Daher gibt es seit

---

<sup>128</sup> Diese Toten sind im Gegensatz zu Guatemala jedoch nicht das Ergebnis einer gezielten Ausrottungspolitik der Militärs gegenüber der indigenen Bevölkerung Perus, sondern das Ergebnis der Reaktion auf die Angriffe des Leuchtenden Pfads. Allerdings hat es insbesondere in der ersten Hälfte der 80er Jahre unter argentinischer Militärberatung auch in Peru insbesondere in den Zentralanden eine besonders brutale Phase der Repression mit Folterungen und Verschwundenen im Kampf gegen den Leuchtenden Pfad gegeben. Während der zweiten Hälfte der 80er und in den 90er Jahren traten die peruanischen Militärs allerdings vermehrt als Befreier (z.B. im Amazonasgebiet im Fall der Versklavung der Asháninca durch Sendero Luminoso) oder als gemeinsame Kämpfer mit bewaffneten indigenen Dorfmitzilen im Hoch- und Tiefland auf. Mehr als die Hälfte der Toten wurden nach Angaben der Wahrheitskommission von Sendero Luminoso selbst verursacht, die anderen von den Militärs. Viele der Kämpfer des Leuchtenden Pfads waren Studenten, die selbst aus Quechua-Dorfgemeinschaften stammten, viele der Opfer hingegen waren unschuldige Zivilisten zwischen den Fronten.

mehreren Jahrzehnten eine konkrete Zusammenarbeit zwischen dem Erziehungsministerium und indigenen Organisationen im Amazonasgebiet in der Zweisprachenerziehung, in der die indigene Beteiligung nicht nur auf dem Papier steht.

Peru ist außerdem das Land mit der größten kulturellen und ethnischen Vielfalt aller Länder dieses Vergleichs. Mehr als 70 verschiedene Völker und 52 linguistische Gruppen wurden gezählt, denen jeweils mehrere Völker angehören. Dazu kommen außerdem große Unterschiede innerhalb einer Sprachfamilie, insbesondere zwischen Quechua-Völkern aus unterschiedlichen Regionen, die zwar der gleichen Sprachfamilie angehören, die sich jedoch je nach Region stark voneinander unterscheiden und aus historischen Gründen auch miteinander konkurrieren (Montoya 2006). Das gleiche gilt für spezifische Formen der Anpassung an ökologische Bedingungen in den Tälern oder in den Bergen, in der Landwirtschaft oder Viehzucht, die ebenfalls zu unterschiedlichen kulturellen Praktiken und spirituellen Referenzen der Quechua auf lokaler Ebene und damit ihrerseits vor allem zu lokalen Identitäten beitragen. Gleichzeitig ist auch der Modernisierungsprozess einem ganz unterschiedlichen Rhythmus in verschiedenen Regionen des Landes gefolgt (Matos Mar 1976).

In Peru hat es in der Vergangenheit kaum statistische Daten über indigene Völker gegeben, es wurden lediglich offiziell anerkannte Dorfgemeinschaften ermittelt.<sup>129</sup> Im Auftrag der Weltbank ergab schließlich 2005 eine Untersuchung über den Umfang indigener Bevölkerung auf der Grundlage vorhandener Statistiken folgendes Ergebnis: zwischen 25 % und 48 % der Haushalte in Peru bezeichneten sich selbst als indigen, je nach Variante.<sup>130</sup> Bei einer Gesamtbevölkerung von 26 Millionen Peruanern handelt es sich demnach um zwischen 6,5 und 12,5 Millionen indigene Menschen. Damit gehört Peru gemeinsam mit Mexiko zu den Ländern dieser Studie mit der umfangreichsten Indigena-Bevölkerung in absoluten Zahlen. Die Studie gibt zum ersten Mal auch Aufschluss über städtische indigene Bevölkerung. 36 % der städtischen Bevölkerung an der Küste und 50-57 % der Bevölkerung

---

129 Die letzte Bevölkerungsstatistik von 2005 erhebt überhaupt keine Daten zu diesem Thema, die vorherige von 1993 unterscheidet nur zwischen Stadt und Land und Bevölkerung von Dorfgemeinschaften.

130 In der nationalen Haushaltsumfrage von 2001 wurde insgesamt zwischen fünf Indikatoren unterschieden: indigene Muttersprache; Eigenidentifikation als indigen; beide gemeinsam; Nutzung indigener Sprache im Alltag; Eltern, Großeltern oder Partner mit indigener Muttersprache.

in andinen Städten bezeichnete sich selbst als indigen<sup>131</sup> (Trivelli 2005 a). Zum ersten Mal konnte auf dieser Basis nun auch die besondere Verarmung der indigenen Bevölkerung in Peru sichtbar gemacht werden, die bisher systematisch versteckt wurde: Mehr als doppelt so viele indigene Haushalte wie nicht indigene sind arm und mehr als dreimal so viele extrem arm<sup>132</sup> (Trivelli 2005 a).

## ***5.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Peru***

Einige Autoren vertreten, dass in Peru nicht die Integration der „Indios“, sondern im Gegenteil eine schleichende unbemerkbare Eroberung der Küste insbesondere durch Indigena und Mestizen aus den Anden stattgefunden hat. Diese „Andinisierung“ von Lima und Umgebung durch Quechua und Aymara Migranten aus dem Hochland veränderte die bis dahin durch die koloniale Vergangenheit und die kreolische Oberschicht geprägte Hauptstadt von Grund auf und für immer (Golte/Adams 1990).<sup>133</sup> Der Prozess der Vermischung mit der Stadtbevölkerung wurde mit einem „trojanischen Pferd“ verglichen: er fand Ausdruck in eher versteckten indigenen Identitäten und Praktiken in den Städten, die sich jedoch im Laufe der Zeit ständig weiterentwickelten und verändern, die jedoch vor allem das Gesamtbild der großen Städte an der Küste wie Lima prägten und auch Praktiken und Umgangsformen der Mehrheit direkt beeinflussten und durchdrangen. Wie bereits erwähnt sind Cholos in Peru daran gewöhnt, ihre ethnischen und kulturellen Symbole außerhalb ihrer Herkunftsorte abzulegen und bei Rückkehr wieder aufzunehmen. Dabei handelt es sich um eine andere Strategie

---

131 77 % der indigenen Haushalte sind Quechua, 11 % Aymara 3.3 % kommen aus dem Amazonastiefland, 9 % sprechen keine indigene Sprache mehr. Die Südanden, die auch als „mancha india“ (indigener Fleck) bezeichnet werden, sind am dichtesten mit Quechua und Aymara besiedelt; im Norden des Landes ist die indigene Präsenz wesentlich geringer (Trivelli 2005).

132 Zwischen 1990 und 2001 fand zwar tendenziell eine Verkleinerung der Schere zwischen indigenen und nicht indigenen Haushalten statt, jedoch Perverserweise nicht zugunsten der indigenen, sondern aufgrund der zunehmenden Verarmung nicht indigener Haushalte (Trivelli 2005).

133 Überall in Lima entstanden Clubs der Provinzler, meistens mit Namen des Departments, einer bestimmten Ortschaft oder eines Landschaftsmerkmals, (wie ein von weitem sichtbarer Berggipfel, oder ein See, z.B. „Brisas del Titicaca“ anstatt Club der Aymara).

des Widerstands gegen Diskriminierung und Ausgrenzung als in Ekuador und Bolivien, wo eine sichtbare indigene Elite entstand. Erst langsam beginnt diesbezüglich in Peru ein Wertewandel, der durch den Globalisierungsprozess und eine neue Suche der Menschen nach ihrer persönlichen Identität beeinflusst wird. Auch die internationalen Indigena-Bewegungen und die Krise der Bauerngewerkschaften tragen zu einer Rückbesinnung auf die eigene kulturelle Identität bei, ebenso wie der Tourismus in seiner kommerziellen Variante und der Öko-Tourismus, der vielfach von oder mit indigenen Gemeinschaften organisiert wird.

Viele Bürgerrechte der indigenen Bevölkerung sind in Peru jedoch erst sehr spät offiziell eingeführt worden, andere wiederum waren de facto längst vollzogen (insbesondere die Landbesetzung von Hacienden), bevor sie erst verspätet offiziell rechtlich anerkannt wurden. Bis Ende der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts gab es einen zum Teil sehr widersprüchlichen Prozess der Einführung, Abschaffung und Neueinführung von indigenen Bürgerrechten.<sup>134</sup> Viel länger als in den Nachbarländern blieb unbezahlte Zwangsarbeit und Leibeigenschaft auf Hacienden in Peru sogar bis in die späten 60er Jahre (bis zur Agrarreform von 1969) weit verbreitet. Analphabeten erhielten erst mit der Verfassung von 1979 das Wahlrecht. Viele Millionen Menschen in besonders abgelegenen Regionen können ihre vollständigen Staatsbürgerrechte bis heute nicht wahrnehmen, da sie weder über Geburtsurkunden noch über Personalausweise verfügen, keinen oder nur geringen Zugang zu Bildung und Information haben.

Als erste staatliche Institutionen für das Indigena-Thema entstanden in Peru wie in Mexiko in den 40er Jahren staatliche Museen, wie das Institut für Ethnologie und Archäologie. 1945 wurde auch in Peru ein Ableger des Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) gegründet (de la Cadena 2006). Die

---

<sup>134</sup> Bereits eingeführte Rechte wurden mehrfach wieder aberkannt, bereits abgeschaffte Pflichten wie Zwangstribute und Zwangsarbeit auf den Hacienden wurden wieder eingeführt. Im Rückblick aus der Perspektive moderner Bürgerrechte betrachtet, handelte es sich bei dem in der Verfassung von 1920 enthaltenen ersten Schutzrecht für Indigene in Peru um eine sehr widersprüchliche Initiative: Durch die Erklärung der Unübertragbarkeit der Ländereien von Dorfgemeinschaften wurde der Schutz vor Übergriffen durch Großgrundbesitzer auf Kosten der Beschränkung der Gleichberechtigung der indigenen im Vergleich zur nicht indigenen Bevölkerung erzielt. Der größte Teil der in den 20er Jahren im Andenraum anerkannten Dorfgemeinschaften entsprach vielfach ohnehin den Rückzugsgebieten und nicht den ursprünglichen indigenen Territorien und damit den für Hacienden uninteressanten unfruchtbarsten oder abgelegenen Ländereien. Trotzdem handelt es sich bei den gemeinschaftlichen Landrechten bis heute in Peru um einen sehr wichtigen Schutzmechanismus für indigenen Landbesitz.

staatliche Unterstützung für wissenschaftliche ethnologische Untersuchungen nahm in Peru jedoch im Gegensatz zu Mexiko in den 60er Jahren ab und konnte nur noch mit internationalen Mitteln weitergeführt werden. Der frühe kulturhistorische Ansatz der Indigenisten Anfang der 40er und 50er Jahre wurde von einem rein wirtschaftlich orientierten Diskurs ersetzt, der sowohl von der Linken, als auch von der Rechten benutzt wurde. Konservative Konzepte verwandelten indigene Landbevölkerung in Bauern oder städtische Mestizen, linke Konzepte in Landarbeiter, Kleinbauern oder indigene Subsistenzproduzenten.<sup>135</sup> Seit den 50er Jahren entstanden die ersten Landarbeitergewerkschaften insbesondere auch auf den Zuckerrohrhazien an der Küste und es gab Landbesetzungen in verschiedenen Teilen des Landes. In den 50er Jahren wurden auch die ersten staatlichen Schulen in abgelegenen ländlichen Regionen des Amazonasgebiets in indigenen Dorfgemeinschaften im Abkommen mit dem ILV (Instituto Lingüístico de Verano) aufgebaut.

Die ersten zaghaften Agrarreformen fanden noch unter der Militärregierung von Pérez Godoy 1962<sup>136</sup> und 1963 mit einer Sonder-Agrarreform für das Tal La Convención-Lares bei Cusco statt. Im Mai 1964 führte die demokratisch gewählte Regierung von Belaunde (1963-1968) eine erste nationale Agrarreform durch, die dann 1969 wieder von einer Militärregierung von Velasco Alvarado (1968 - 1975) wesentlich konsequenter weitergeführt wurde.

Die erste Regierung von Belaunde ernannte José María Arguedas<sup>137</sup> zum Vorsitzenden der 1962 von den Militärs gegründeten Nationalen Kulturkommission, der den Schwerpunkt auf die Unterstützung der indigenen

---

135 De la Cadena (2006) bezeichnet die lateinamerikanischen Indigenisten auch als „Indo-Amerikanisten“ mit einer politischen antiimperialistischen Einstellung, in Anlehnung an ihre Vernetzung durch das Instituto Indigenista Interamericano, insbesondere mit Mexiko und den USA. Viele von ihnen kamen selbst aus der Provinz, waren Rechtsanwälte oder Archäologen und kannten ihre Herkunftsorte gut (archäologische Funde, Folklore, koloniale Schriften, indigene Sprachen und Lebensweisen, usw.). Zu den Bekanntesten Indigenisten in Peru zählten Julio C. Tello, ein Archäologe mit einem Titel der Universität von Harvard Anfang der 20er Jahre und Luis E. Valcarcel, der Direktor des Museums für Geschichte, das 1930 in Lima gegründet wurde.

136 Die erste Agrarreform wurde mit dem Gesetz Ley de Bases de Reforma Agraria verabschiedet.

137 José María Arguedas (1911-1969) ist ein bekannter peruanischer Schriftsteller und Ethnologe, selbst Quechua aus Andahuaylas, Autor von „Todas las Sangres“, „El zorro de arriba y el zorro de abajo“, u.a. De la Cadena (2006) beschreibt Arguedas als einen „kontroversen“ peruanischen Autor, der sich selbst als nicht indigenen Intellektuellen und als individuellen Quechua, als Ethnologe und als Schriftsteller verstand. Er sprengte in den 60er Jahren die Grenzen der Wissenschaft in der Soziologie und Ethnologie in Peru, weil er sich selbst als „einen zivilisierten Mann, der im Kern ein indigener Peruaner geblieben ist“ bezeichnete

Bevölkerung legt. Allerdings bestand die Orientierung der offiziellen Politik von Belaunde ähnlich wie in Mexiko eher in der Nutzung vergangener indigener Hochkulturen für politische Zwecke als in der Förderung der lebendigen indigenen Bevölkerung. Die Agrarreform von 1964 bot die Kolonisation des Amazonastieflands durch verarmte andine Kleinbauern als Alternative für die Migration nach Lima an. In den 60er Jahren entstanden die ersten größeren Konflikte zwischen Hochland- und Tieflandbewohnern um Landressourcen. Die doppelte Vergabe von Landtiteln in Kolonisationsgebieten führte nicht selten zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, die direkt durch die staatliche Kolonisationspolitik begünstigt wurden.

Unter dem Einfluss der linken Parteien organisierten sich viele lokale und regionale Bauernverbände nach städtischem, gewerkschaftlichen Vorbild, ohne dabei zwischen Quechua, Aymara oder Mestizen zu unterscheiden. Zwischen 1956 und 1964 waren in den Süd- und Zentralanden ungefähr 300.000 campesinos an Landbesetzungen beteiligt. Sie erhielten dafür breite Unterstützung von Gewerkschaften, linken politischen Parteien, religiösen Gruppen, Lehrer- und Studentenvereinigungen, die sich dem Staat als Vertreter der Großgrundbesitzer oder des Großkapitals entgegenstellten. Die ersten regionalen Gewerkschaften von Dorfgemeinschaften aus Junín, Pasco und Huancavelica sowie aus Cusco und Puno (Matos Mar 1976) wurden gegründet. Nur im Amazonasgebiet entstanden in den 70er Jahren Organisationen, die neben rein ökonomischen auch kulturelle Forderungen vertraten.

Paradoxerweise waren es in Peru nicht demokratische Verhältnisse sondern die Militärdiktatur von General Velasco, die mit ihrem Modell des sogenannten „Dritten Weges“ (inspiriert durch die kubanische Revolution von 1959 aber in Abgrenzung zum Sozialismus) die konsequentesten Ansätze in der Indigena-Politik auf den Weg brachte, von denen viele bis heute noch weitergeführt werden. Die Agrarreform von Velasco,<sup>138</sup> enthielt u.a. die Abschaffung des Großgrundbesitzes und „aller anderen unsocialen

---

(Zitat von Arguedas in Dorfman 1970, zitiert von De la Cadena 2006). Damit stellte er das nationale Konzept des Mestizen als zivilisiert im Gegensatz zum Indigenen als minderwertig und ohne Verstand radikal in Frage. Vgl. auch De la Cadena (2006) über die Debatte zwischen José María Arguedas und Anibal Quijano über die Identität der Cholos.

138 Die Agrarreform von Velasco wurde mit dem Gesetz Nr. 17716 am 24. Juni 1969 verabschiedet.

Landbesitzformen“, die Gründung von Agrarunternehmen mit Verbandscharakter und von staatlichen Agrarkooperativen, den Wiederaufbau bzw. die Stärkung und Anerkennung der indigenen Dorfgemeinschaften in den Anden (*comunidades campesinas*) und die Förderung der Agroindustrie auf dem Land.

Das sogenannte „System für Nationale Mobilisierung“ (*Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social*) SINAMOS, war sozusagen gleichzeitig für die Mobilisierung und die Kontrolle der indigenen Landbevölkerung zuständig.<sup>139</sup> In den 70er Jahren wurde der Staat auch in Peru zu einem wichtigen Arbeitgeber. Das Agrarministerium eröffnete eine eigene Generaldirektion für Dorfgemeinschaften im Agrarministerium. Dort wurden Gesetzentwürfe für die Anerkennung kollektiver Landrechte und der dörflichen Selbstverwaltung im Hoch- und Tiefland erarbeitet. Zwei sehr wichtige Gesetze für Dorfgemeinschaften in den Anden und im Amazonasgebiet sind im Kern bis heute gültig (Chirif 2006).<sup>140</sup>

Im Rahmen der Bildungsreform von Velasco wurde bereits 1972 die „Nationale Politik für Zweisprachenerziehung“<sup>141</sup> institutionalisiert, die damals noch nicht ausdrücklich das Konzept der Interkulturalität enthielt und nur an Bevölkerungsgruppen mit indigenen Muttersprachen gerichtet war. Diese Einschränkung wurde auch von den folgenden Politikdokumenten von 1989 und 1991 beibehalten, die allerdings das Angebot von der Grundschule auf alle Ebenen des Bildungssystems erweitern. Trotz unterschiedlichem Stellenwert zu verschiedenen Zeiten kann in Peru davon die Rede sein, dass die Zweisprachenerziehung seither als Staatspolitik verankert werden konnte und alle weiteren Regierungswechsel überlebt hat.

Aus der staatlichen Kulturkommission wird 1972 das Nationale Kulturinstitut (*Instituto Nacional de Cultura, INC*). Trotz des nationalistisch-militärischen Diskurses der Velasco-Regierung erhielt die Politik von SINAMOS durch die Mitwirkung namhafter Akademiker zumindest in der ersten Phase bis 1975 eine besondere Qualität, die auch bis heute noch

---

139 Ein Plakat von SINAMOS in der ersten Phase der Revolutionsregierung der Militärs warb mit dem Slogan: „SINAMOS eres tu“ (Ansión 1986).

140 Das erste Gesetz für Dorfgemeinschaften im Amazonastiefland, *Ley de Comunidades Nativas*, DL 20653 von 1974 und das entsprechende Gesetz für Dorfgemeinschaften im Andenhochland, *Ley de Comunidades Campesinas* von 1974, das inzwischen zwar mehrfach modifiziert jedoch nicht abgeschafft wurde.

141 *Política Nacional de Educación Bilingüe*, PNEB.

nachwirkt.<sup>142</sup> Velasco vertrat einen nationalistischen Diskurs ohne ernsthafte Berücksichtigung der indigenen Kulturen als Fundament für die Einheit der peruanischen Nation.<sup>143</sup> Aber innerhalb der Bildungs-, Kultur- und Agrarpolitik entstanden interessante Ansätze staatlicher Indigena-Politik, die allerdings nicht notwendigerweise koordiniert und abgesprochen waren<sup>144</sup> (Ansión 1986). Die offizielle Politik hatte darüber hinaus einen partizipativen Ansatz der Mitverwaltung (Ansión ebda), der jedoch im Gegensatz zum partizipativen Indigenismo in Mexiko nicht auf die indigene Landbevölkerung beschränkt war. Dazu gehörte sowohl ein staatlich geführtes Kooperativenmodell nach osteuropäischen Vorbild der Kolchosen mit Beteiligung der Landarbeiter als auch die Mitverwaltung in der Industrie (cogestión) unter Beteiligung der Arbeiter an einer Rechtsform des sozialen Besitzes.

Velasco versuchte mit einem volksnahen Diskurs die Trennung zwischen Volk und Armee zu überwinden und seine Diktatur auf diese Weise sozial zu legitimieren. Sein Entwicklungsmodell mit einer vom Staat kontrollierten Partizipation führte zur Gründung offizieller Parallelgewerkschaften im Jahre 1974, darunter einer nationalen Gewerkschaftszentrale CRTP (Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana)<sup>145</sup> und einer Landarbeitergewerkschaft CNA (Confederación Nacional Agraria) vor allem für die Landarbeiter der staatlichen Kooperativen. Letztere entstand parallel zu der seit 1946 gegründeten CCP (Confederación Campesina del Perú), die vor allem andine Dorfgemeinschaften der Südpanden vertritt<sup>146</sup> sowie zu mehreren anderen bereits vorhandenen Organisationen im Hochland und an der Küste.

---

142 1978 wird SINAMOS von Präsident Morales Bermúdez aufgelöst und die Politik der Mobilisierung von oben aufgegeben.

143 Ähnlich wie in Mexiko bezog sich Velasco vor allem auf tote Hochkulturen oder Helden, mit dem „Plan Inca“ (dem Regierungsplan) und der offiziellen Anerkennung von Tupac Amaru als Nationalheld.

144 Im Erziehungsministerium, dem auch das Instituto Nacional de Cultura, INC, angegliedert war, bei SINAMOS und im Agrarministerium, waren namhafte Intellektuelle tätig. Bei SINAMOS wurde ein anderer Diskurs entwickelt als im Erziehungsministerium und im Agrarministerium. Die Casa de Cultura del Peru wurde 1972 zum INC und sollte nach und nach zum Kulturministerium werden. Mitte 1976 trat die bekannte Direktorin des INC zurück und leitete damit praktisch das Ende der Kulturpolitik ein, obwohl das INC bis heute überlebt hat.

145 Diese entstand parallel zum zentralen Dachverband der Gewerkschaften CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú).

146 Die CNA wurde bereits 1978 von Präsident Morales Bermúdez wieder illegalisiert, existiert jedoch bis heute, wenn auch in stark veränderter Form, regierungsunabhängig weiter. Die CCP existierte damals vor allem in den Südpanden und die Federación Departamental de Campesinos de Piura, FEDECAP im Norden des Landes (García Sayán 1982).

Die offizielle Mobilisierung von oben verhinderte trotz der Diktatur von Velasco jedoch nicht das Entstehen unzähliger regierungsunabhängiger Organisationen auf lokaler Ebene. Im Gegenteil: die Agrarreform und die zum ersten Mal sichtbare staatliche Indigena-Politik der Regierung wirkten stark anregend auf die Selbstorganisation der ländlichen indigenen Bevölkerung, die plötzlich einen Ansprechpartner für ihre Forderungen fand. Im Andenhochland kämpfte die CCP jahrelang gegen die staatlichen Kooperativen und für die Landverteilung an indigene Gemeinschaften. Im Amazonastiefland entstanden verschiedene Organisationen, die sich mit Hilfe der offiziellen Registrierung ihrer Dorfgemeinschaften und Landtitel im Agrarministerium und im Grundbuch zum ersten Mal Ende der 70er Jahre auch formal bemerkbar machen. Zum ersten Mal werden direkte Beziehungen zum peruanischen Staat und zur Gesellschaft ohne Vermittlung durch Großgrundbesitzer möglich (García Sayán 1982).

Neben der Agrarreform und der bereits erwähnten Bildungsreform hatte die „Revolution von Velasco“ vor allem symbolische Wirkung, u.a. mit der Erklärung von Tupac Amaru zum nationalen Volkshelden oder der Entfernung eines Bilds des spanischen Eroberers Pizarro aus dem Regierungspalast. Der damalige stark abgewertete Begriff des „Indio“ wurde durch die Begriffe „Campesino“ (Bauer) für Kleinbauern im Hochland und „Nativo“ (Ureinwohner) für indigene Völker im Tiefland ersetzt, um eine Neubewertung und Überwindung der Diskriminierung einzuleiten. Diese von oben angeordneten Bezeichnungen wurden so schnell von der Bevölkerung selbst übernommen, dass sie möglicherweise ohnehin schon verbreitet waren. Sie wurden als historisch weniger belastend und abwertend empfunden. Der Begriff „Indio“ war so eng mit Leibeigenschaft, Zwangsarbeit und Landlosigkeit und damit mit Wertlosigkeit und Misshandlung verbunden, dass niemand sich selbst als „Indio“ bezeichnen wollte.

Interessant sind Beschreibungen der Vorgänge aus dem Rückblick von damals direkt beteiligten Akademikern (Chirif: 2006). Neben dem Einfluss der linken Gewerkschaftsbewegung gab es damals nur die ILO Konvention 107 mit einer offen integrativen Tendenz und einer nur schwachen Verteidigung indigener Rechte auf Landbesitz und Nutzung von Naturwäldern. Damals gab es noch wenige indigene Organisationen insbesondere im Amazonastiefland. Die heute entwickelten Konzepte über indigene Völker, Territorien, Selbstbestimmung, intellektuelles Besitzrecht, etc. gab es damals noch nicht.

Anfang der 70er Jahre ging es in Peru vor allem um die Absicherung und Konsolidierung der Landbesitzrechte: Im Amazonasgebiet insbesondere in Gebieten mit Kolonisation und Invasionen von allen Seiten stand die rechtliche Absicherung vor der Besetzung durch Dritte im Vordergrund. Dabei wurde jedoch zunächst auch für das Amazonasgebiet ein andines Muster angewendet, nachdem jeder Dorfgemeinschaft nur eine begrenzte Anzahl von Hektar zur Verfügung standen.<sup>147</sup> 1978 wurde das Gesetz für comunidades nativas von 1974<sup>148</sup> dann noch einmal überarbeitet, um es den spezifischen Bedingungen des Amazonasgebiets anzupassen. Das Gesetz von 1978<sup>149</sup> ist bis heute gültig und ermöglicht die Landtitelvergabe von umfangreicheren Hektar an eine Dorfgemeinschaft als im Hochland. Mehrere aneinander angrenzende Dorfgemeinschaften im Amazonasgebiet können de facto durch die Anerkennung mehrerer kollektiver Landtitel ganze Territorien schaffen, auch ohne offizielle Anerkennung des Rechts auf Territorien und deren Selbstverwaltung.<sup>150</sup> In Ausnahmefällen gelang es sogar, einen Landtitel für mehrere Dorfgemeinschaften über mehrere hunderttausend Hektar zu registrieren.<sup>151</sup> Insgesamt konnten bis Ende des 20. Jahrhunderts auf der Gesetzesgrundlage aus der Velasco-Zeit mehr als zehn Millionen Hektar Land für indigene Gemeinschaften tituliert werden, darunter zwei Millionen Hektar für kommunale Schutzgebiete (reservas comunales), eine Kategorie der Waldschutzgebiete mit Beteiligung der ansässigen Bevölkerung (noch einmal 2,5 Mill. Hektar sind noch beantragt). Zwei Millionen Hektar wurden für sogenannte Schutzterritorien (territorios naturales) für Völker in freiwilliger Isolation vergeben (Chirif 2006).

---

<sup>147</sup> Nach dem Modell des Gesetzes für andine Dorfgemeinschaften, Ley de comunidades campesinas.

<sup>148</sup> Das D.L. 20654 von 1974 für comunidades nativas schrieb die Garantie des Staates für die territoriale Integrität der Dorfgemeinschaften vor und erkannte offiziell die drei Rechte in bezug auf die Unübertragbarkeit an Dritte an, die vorher nur in der Verfassung standen (inembargables, imprescriptibles, inalienables).

<sup>149</sup> Das D.L. 22175 von 1978 enthielt einen neuen Artikel 11, mit dem der Staat Besitzer aller der Teile des Amazonasgebiets bleibt, die offiziell als Waldgebiet klassifiziert wurden. Im Fall einer Übereinstimmung mit indigenen Dorfgemeinschaften werden ihnen diese Waldgebiete vom Staat jedoch mit Hilfe eines ausschließlichen Nutzungsvertrags überlassen (García 1999).

<sup>150</sup> Das Recht auf Territorien und deren Selbstverwaltung ist bis heute in Peru nicht offiziell anerkannt, die Selbstverwaltung der Dorfgemeinschaften aber schon.

<sup>151</sup> Chirif erwähnt das Beispiel der Matsés, die über einen einzigen kollektiven Landtitel für zehn Dorfgemeinschaften mit 400.000 Hektar verfügen (Chirif 2006).

In den Anden waren während der Velasco-Zeit wesentlich weniger Hektar Land an Dorfgemeinschaften verteilt worden, weil die größten produktivsten Hacienden zunächst von staatlichen Kooperativen oder Verbänden von Landarbeitern von Hacienden verwaltet und erst in den 80er Jahren nach und nach an ehemalige Landarbeiter auf den Hacienden und an Dorfgemeinschaften verteilt wurden. Über die gesamte Anzahl von Hektar, die im Rahmen der verschiedenen Agrarreformen und danach an Dorfgemeinschaften im Hochland verteilt wurden, gibt es jedoch keine zuverlässigen Angaben.

Im Vergleich zur Velasco-Regierung haben andere demokratische Regierungen relativ wenig für indigene Völker in Peru unternommen. Die häufigen Unterbrechungen des Demokratisierungsprozesses in Peru zwischen 1968 und 1980 durch Militärputsche und von 1990 – 2000 durch den Eigenputsch von Fujimori von 1992 sowie der Bürgerkrieg zwischen 1980 und 1992 haben zur Militarisierung abgelegener indigener Gebiete und Grenzregionen beigetragen, in denen der Staat bis dahin kaum präsent war. Trotz der starken Impulse für die Indigena-Bewegung in den 60er und 70er Jahren blieb daher die Wahrnehmung von anderen Bürgerrechten in Form von politischer Partizipation für indigene Bürger und Bewegungen bis Ende des 20. Jahrhunderts stark eingeschränkt.

Ende der 70er Jahre wurde ein Demokratisierungsprozess mit den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung und der Verabschiedung einer neuen Verfassung von 1979 eingeleitet. In der Verfassung von 1979 wurden zum ersten Mal die Quechua- und Aymara-Sprachen als offizielle Landessprachen anerkannt sowie das Recht auf ein Gerichtsverfahren mit Übersetzung in die Muttersprache. Die Verfassung unterstrich außerdem die Gesetzgebung für Dorfgemeinschaften im Hochland wie im Tiefland von der Velasco-Regierung.

1980 wurde Fernando Belaunde erneut zum Präsidenten gewählt. Seine Regierung von 1980-1985 gab Anfang der 80er Jahre die von Velasco enteigneten Medien an ihre alten Besitzer zurück. Die Agrarpolitik von Belaunde konzentrierte sich auf die staatlich gelenkte Kolonisation des Amazonasgebiets und auf die Auflösung von Agrarkooperativen im Hochland und deren Verteilung an ihre Landarbeiter bzw. an angrenzende Dorfgemeinschaften. Die Kulturpolitik und das nationale Kulturinstitut INC überlebten zwar, aber mit wesentlich weniger Gewicht als vorher. Das Instituto Indigenista Peruano<sup>152</sup> wird ins Arbeitsministerium verlegt, bleibt aber

eine kleine Abteilung, die sich weitgehend auf Studien und einige Maßnahmen zur Koordination der ILO Konvention 107 beschränkt.

Ab 1980 kam es sowohl zur Legalisierung bereits entstandener als auch zur Gründung neuer indigener Organisationen: Auf nationaler Ebene entstanden die beiden größten Dachverbände indigener Dorfgemeinschaften des Amazonasgebiets, AIDSESP<sup>153</sup> und CONAP.<sup>154</sup> Beide Organisationen stellten die Anerkennung ihrer indigenen Identitäten und ihrer kulturellen Sonderrechte wesentlich mehr in den Vordergrund als die andinen Bauerngewerkschaften.

In den Anden entstanden im Norden Perus in Chota (Cajamarca) 1976 die Organisationen der Rondas Campesinas<sup>155</sup> in einer Region mit individuellem Landbesitz ohne Dorfgemeinschaften, die 1986 offiziell anerkannt wurden. Zwei weitere neue andine Organisationen wurden nicht als Gewerkschaften sondern als NRO gegründet, darunter ADECAP,<sup>156</sup> ein Dachverband andiner Dorfgemeinschaften aus Huancavelica und Huancayo und Chirapaq<sup>157</sup> mit einem Frauennetzwerk aus dem Hoch- und Tiefland.<sup>158</sup> In Puno entstand neben der Gewerkschaft der CCP eine neue Organisation der Aymara, die UNCA,<sup>159</sup> die ebenfalls nicht nur wirtschaftliche sondern auch kulturelle Forderungen vertritt. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Organisationen auf lokaler und regionaler Ebene in den Anden und im Amazonastiefland.

Mit den Wahlen und der Rückkehr zur Demokratie von 1979 tauchte die maoistisch orientierte, bewaffnete Untergrundbewegung des „Leuchtenden Pfads“ (Sendero Luminoso) in Ayacucho auf und verbrannte Wahlurnen in verschiedenen Provinzen der Zentralanden. Bis 1982 wurde davon jedoch in der Hauptstadt Lima kaum Notiz genommen. Erst 1983 erweckte ein großes Attentat auf eine Fabrik von Bayer in Lima, auf ein Lokal der Regierungspartei AP<sup>160</sup> und auf ein Lokal des nationalen Gewerkschaftsverbands CGTP in der Hauptstadt große Aufmerksamkeit. Die Gegenreaktion war

---

152 Als Kontaktstelle des Instituto Indigenista Interamericano, I.I.I. in Mexiko.

153 Asociación Interétnica de la Selva Peruana, gegründet 1980 und rechtlich anerkannt 1985.

154 Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, gegründet 1987.

155 Dabei handelt es sich um eine Art Bauernmilizen zum Schutz gegen Viehdiebstahl, die in den 80er Jahren auch eine wichtige Rolle im Kampf gegen Sendero Luminoso spielte.

156 Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Peru, im November 1985 gegründet.

157 Chirapaq wurde 1986 von Quechua-Frauen aus Ayacucho gegründet.

158 Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas.

159 Unión de Comunidades Aymaras, gegründet 1985.

160 Acción Popular, AP, Regierungspartei von Fernando Belaunde.

eine Militärstrategie des „schmutzigen Krieges“ mit Folter, Massakern und Verschwundenen im Andenhochland (Favre 1987).

Die staatlich gelenkte Kolonisation im Amazonastiefland hatte zur Zunahme des Coca-Anbaus und des Drogenhandels geführt, der den Bürgerkrieg für eigene Zwecke nutzte. Die Regierung von Belaunde formulierte einen andinen Entwicklungsplan (Plan de Desarrollo del Trapecio Andino) für die Südanden. Auf diese Weise sollte der Staat mehr in dieser Region investieren. Im Mai 1983 fanden zum ersten Mal Kommunalwahlen statt, die jedoch aufgrund des Boykotts von Sendero Luminoso in einigen Provinzen von Ayacucho und Huancavelica nicht durchgeführt werden konnten.

Aus den Wahlen von 1985 ging diesmal die APRA mit Alan García als Sieger hervor. Die Regierung von Alan García (1985-90) löste noch die letzten Agrarkooperativen in Viehzuchtgebieten der Südanden auf und verteilte eine Million Hektar Land an die Landarbeiter und an umliegende Dorfgemeinschaften in Puno. Außerdem machte die Regierung den Versuch, den Staat mit einer Serie von Konsultationen, den sogenannten Rimanakuy (auf Quechua: „Reden wir miteinander“) für die indigene Landbevölkerung in verschiedenen Regionen im Hochland und im Tiefland des Landes sichtbar zu machen. Die interessanten Ergebnisse wurden zwar schriftlich dokumentiert, hatten jedoch auf politischer Ebene keine sichtbaren Auswirkungen. 1987 wurde ein neues Gesetz für die Vermessung und rechtliche Anerkennung von kollektivem Landbesitz für Dorfgemeinschaften<sup>161</sup> verabschiedet, um vor allem dem Problem der Verdoppelung von Landtiteln zu begegnen. 1988 wurde ein Gesetz zur Dezentralisierung des Staatsapparats verabschiedet, das Peru in elf Regionen unterteilte, in denen jeweils regionale Parlamente eingerichtet werden sollten. Dieser Prozess wurde jedoch bis zum Ende der Amtszeit von Alan García im Jahr 1990 nur ansatzweise begonnen und von Alberto Fujimori nach dem Putsch vom April 1992 wieder rückgängig gemacht.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Dabei handelt es sich um das Ley de Deslinde y Titulación de Territorio Comunal D.L. 24657. Ein weiteres Gesetz, das D.L. 838, ermöglicht die Landvergabe an Dorfgemeinschaften durch den Staat ohne Bezahlung in besonders armen oder besonders von Gewalt betroffenen Regionen.

<sup>162</sup> Die Regierung von Fujimori bildete neue regionale Instanzen, die CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional), und ernannte die Präsidenten dieser Instanzen (mehrheitlich Militärs).

1990 wurde Alberto Fujimori (1990-2000) gewählt, der im Rahmen des Kampfes gegen Sendero Luminoso ein Bündnis mit den Militärs einging und 1992 einen Putsch gegen die eigene Regierung durchführte. Entgegen seiner Wahlversprechungen setzte er eine drastische Strukturanpassungspolitik durch, die in Peru im Vergleich zu den Nachbarländern relativ spät begonnen wird. 1992 wird Abimael Guzmán, der Kopf von Sendero Luminoso, mit dem größten Teil seiner Führer festgenommen und damit der Bürgerkrieg so gut wie beendet. Die Rückkehr der Vertriebenen und die Aufklärung des Schicksals der Ermordeten und Verschwundenen dauerte jedoch noch mehr als ein Jahrzehnt.

Die Bildungspolitik der Regierung Fujimori war ebenso widersprüchlich wie seine gesamte Regierungszeit. 1991 wurde eine neue Politik für interkulturelle Zweisprachenerziehung, *Política de Educación Intercultural y de Educación Bilingüe Intercultural* (PEIEB), bis 1996 verabschiedet, die das Prinzip der Interkulturalität auf das gesamte Bildungssystem erweiterte und offiziell die verschiedenen Kulturen und Sprachen des Landes anerkannte. 1996, unmittelbar nach Ablauf der Politik, wurde jedoch die Abteilung für interkulturelle Sprachenerziehung<sup>163</sup> im Erziehungsministerium geschlossen und auf eine Unterabteilung<sup>164</sup> der Abteilung für Grundschulernziehung reduziert (Trapnell/Neira 2006).

1993 wurde trotz Eigenputsch von Fujimori eine neue Verfassung formuliert, die bis heute in Kraft ist. Erst nach Verabschiedung der neuen Verfassung unterschrieb Peru 1994 das Abkommen 169 der ILO, das jedoch seither nicht systematisch in die nationale Gesetzgebung übernommen wurde. Die Verfassung von 1993 erkennt die kulturelle, ethnische und linguistische Vielfalt des Landes sowie die ethnische Identität als fundamentales Recht jeder Person an (Artikel 2, Absatz 19). Das Recht auf Autonomie und Selbstregierung der offiziell anerkannten Dorfgemeinschaften über kollektives Land, gemeinschaftliche Ressourcen und Gemeinschaftsarbeit wird ebenfalls ausdrücklich anerkannt (Artikel 89). Gewählte Autoritäten der Dorfgemeinschaften und Rondas Campesinas<sup>165</sup> dürfen offiziell innerhalb ihres

---

163 Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, DIGEBIL.

164 Unidad Nacional de Educación Bilingüe, UNEBI.

165 Eine Art Bürgerwehr von Kleinbauern und Viehzüchtern in den Nordanden im Raum von Cajamarca zur Verteidigung gegen Viehdiebe und zur Rechtsprechung auf lokaler Ebene.

Territoriums oder Dorfgemeinschaften das Gewohnheitsrecht ausüben, solange damit nicht die persönlichen Grundrechte einer Person verletzt werden und mit Friedensrichtern und weiteren juristischen Instanzen regelmäßig koordiniert wird. Alle indigenen Sprachen werden als offizielle Sprachen in den jeweiligen Lebensräumen der betroffenen Völker anerkannt und die interkulturelle Zweisprachenerziehung ausdrücklich gefördert. Eine Sonderverordnung schreibt die Erarbeitung einer Landkarte über das sprachliche Kulturgut, die linguistischen Familien und die peruanischen Sprachen vor.

Die Existenz indigener Völker oder eines Rechts auf Territorien wird jedoch nicht anerkannt. Dorfgemeinschaften in den Anden und im Amazonasgebiet bleiben trotz gegenteiliger Versuche unangefochten. Allerdings wurde eine zentrale Klausel über die Unantastbarkeit der Dorfgemeinschaften aus der Verfassung von 1979 annulliert,<sup>166</sup> die das kollektive Land als unübertragbar und nicht enteignungsfähig erklärt hatte.<sup>167</sup> Auch die Bodenschätze bleiben weiterhin im Besitz des Staates, der ungeachtet der kollektiven Landtitel weiter Konzessionen an Privatfirmen vergeben kann.

Die staatliche Indigena-Politik blieb während der Regierung von Fujimori auf eine kleine Abteilung reduziert, die 1998 vom Arbeitsministerium in das zwei Jahre zuvor neu gegründete Ministerium für Frauen und soziale Entwicklung, PROMUDEH<sup>168</sup> verlegt wurde und seither die Bezeichnung Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) trug. Zu den Aufgaben

---

<sup>166</sup> Inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables (nicht entfremdbar, nicht überschreibbar, nicht beschlagnahmbar und nicht enteignungsfähig).

<sup>167</sup> Diese Änderung sollte sich später als fatal erweisen, als 1997 ein neues Gesetz D.L. 26845 für Agrarinvestitionen mit neuen Regelungen zur Landtitelvergabe verabschiedet wurde (das mit der 1992 in Mexiko vorgenommenen Abschaffung der Sonderlandrechte der Ejidos, mit dem Ziel, Agrarinvestitionen zu erhöhen, vergleichbar ist). Mit diesem Gesetz D.L. 26845 wird es Dorfgemeinschaften an der Westküste der Anden unter 2.500 m Höhe ermöglicht, auf einer einfachen Dorfversammlung die Privatisierung und Parzellierung ihres kollektiven Landes und dessen Verkauf zu beschließen und einzuleiten. Auf diese Weise konnten Großprojekte, wie z.B. das Bewässerungsprojekt von Olmos an der Nordküste auf Landbesitz von Dorfgemeinschaften errichtet werden. Die Privatisierung und der Markt für Landkäufe wurde dort nun ausdrücklich gefördert. Im letzten Teil des Gesetzes wird außerdem der Artikel 2 des ansonsten weiterhin gültigen Gesetzes für Vermessung und Landtitelvergabe, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, D.L. 24657, modifiziert. Damit könnte das Gesetz für Agrarinvestitionen auch für alle andinen Dorfgemeinschaften angewendet werden. Das Resultat in Peru ist eine widersprüchliche Gesetzgebung, die der Interpretation Tür und Tor öffnet.

<sup>168</sup> El Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

der SETAI gehörten Politikformulierung, Koordination und Begleitung, die partizipative Identifikation der Interessen der Dorfgemeinschaften sowie die Koordination und Formulierung von Projekten. Ein Beirat der SETAI bestand aus zwei indigenen Vertretern aus dem Amazonasgebiet und zwei aus dem Hochland. Die Abteilung SETAI verfügte jedoch über keinen eigenen Haushalt und war daher nicht in der Lage, außerhalb der Hauptstadt Lima tätig zu werden.

Das Verhältnis zu staatlichen Institutionen war während der 90er Jahre vor allem durch die extrem schlechte Qualität staatlicher Dienstleistungen in ländlichen Regionen, eine abwertende, diskriminierende Behandlung durch staatliche Angestellte oder Militärs und durch allgemeines Desinteresse an der Situation indigener Völker geprägt, die sich lediglich als „Stimmvieh“ missbraucht fühlten. 1995 fanden Wahlen statt, die vor allem in abgelegenen Regionen von den Militärs kontrolliert und zugunsten von Fujimori manipuliert wurden. Trotzdem gab es auch in den 90er Jahren vielfältige Interaktionen zwischen indigenen Organisationen und staatlichen Institutionen, die vom Protest mit Straßenblockaden und Streiks, über das Einreichen von Klagen gegen einflussreiche lokale Eliten bis hin zur Verhandlung von Vorschlägen reichten. Fast permanent wurden Kommissionen aus lokalen und regionalen Vertretern gebildet, um nach Lima zu reisen und mit einzelnen Ministerien (z.B. Innen-, Agrar-, Erziehungs-, Gesundheits-, Energie- und Minenministerien oder Nationaler Kommission für Umweltfragen) über Einzelthemen der jeweiligen Regionen zu verhandeln. Der Verhandlungsspielraum bzw. das Herstellen eines Kontaktes überhaupt zu den jeweiligen Ministerien in der Hauptstadt waren weitgehend von der individuellen Bereitschaft der jeweils Zuständigen abhängig und dementsprechend unterschiedlich. In einigen Regionen setzten sich die Organisationen mit Erfolg für die Beschäftigung indigener Fachkräfte in staatlichen Institutionen ein, insbesondere im Bereich der Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium.

Insgesamt beschränkten sich die staatlichen Aktionen jedoch auf Einzelmaßnahmen: im besten Fall auf Katastrophenhilfe nach bewaffneten Konflikten, für Vertriebene, Hinterbliebene, Hungernde oder Kranke zur Bekämpfung von Epidemien. Im schlimmsten Fall trugen Korruption und Unkenntnis staatlicher Funktionäre zur Verschärfung von Konflikten bei, wie z.B. durch Vergabe doppelter Landtitel an indigene Dorfgemeinschaften und andine Siedler, durch Konzessionen für Privatfirmen auf bereits anerkannten Ländereien indigener Dorfgemeinschaften oder in rechtlich anerkannten

Naturschutzgebieten, durch die politische Konditionierung von Nahrungsmittelhilfen oder anderen staatlichen Dienstleistungen, usw.

In den Anden Perus werden indigene Symbole zum Teil mehr von Mestizen aus der Provinz als von indigenen Bauern genutzt. So wird z.B. der „chullo“ (von den Spaniern eingeführte andine Mütze mit Ohrschutz) zum Symbol der FRENATRACA Partei in den Süändern, die aus ehemaligen Großgrundbesitzern besteht. Dies geschieht wohl vor allem, um die anderen politischen Parteien und die Macht der „Zentralisten“<sup>169</sup> von der Küste mit dem angeblich massiven Rückhalt der Landbevölkerung für die Lokalpolitiker aus der Provinz zu beeindrucken. Auch andere mestizische Provinzpolitiker, wie z.B. der erste Vizepräsident und Abgeordnete der Partei von Fujimori, Máximo San Román, erhofften sich von der Gründung einer nationalen indigenen Organisation von oben (COPPIP) viele Stimmen für die eigene Kandidatur. Die COPPIP wird 1998 ebenso wie CONACAMI<sup>170</sup> offiziell anerkannt.

### **5.3. Staatliche Indigena-Politik in Peru seit 2000**

Die autoritäre Regierung von Fujimori wird im November 2000 mit dessen Flucht nach Japan nach massiven Korruptionsskandalen und Menschenrechtsverletzungen abrupt beendet. Die neue Übergangsregierung wird dem damaligen Präsidenten des Kongresses, Valentin Paniagua, übertragen, der nur über ganze sieben Monate von November 2000 bis Ende Juli 2001 verfügt. Pérez de Cuellar<sup>171</sup> leitete ein Ministerkabinett mit hochqualifizierten Fachkräften, um demokratische Präsidentschafts- und Kongresswahlen zu organisieren und ein System zur Korruptionsbekämpfung aufzubauen. Eine Strategie der Übergangsregierung bestand im Dialog mit der Zivilgesellschaft,<sup>172</sup> da Zeit, politische Legitimation durch Wahlen und Mehrheiten in einem immer noch mit Fujimoristen besetzten Parlament fehlten, um tatsächliche Veränderungen erreichen zu können.

---

169 Damit ist die politische Elite aus der Hauptstadt Lima gemeint sowie das auf die Hauptstadt Lima konzentrierte und orientierte politische System Perus.

170 Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería. In wenigen Jahren erweiterte CONACAMI den eigenen Aktionsradius auch auf Fragen der Kultur, Sprache und ethnischer Identität (Montoya 2006).

171 Pérez de Cuellar war Generalsekretär der UN von 1982 bis 1992.

172 Diese Strategie wurde auch als „*concertación como muro de contención*“ bezeichnet.

Ein wesentlicher Schritt der Regierung von Paniagua bestand in der Ernennung einer Wahrheitskommission (Comisión de la Verdad, CVR) zur Aufklärung der Ereignisse während des bewaffneten Kampfes von Sendero Luminoso. Eine besonders vom Bürgerkrieg betroffene Krisenregion im zentralen Amazonasgebiet wurde von der Übergangsregierung besonders beachtet. Eine von den Asháninca 1993 gegründete Notstandskommission (Comisión de Emergencia Asháninca) mit Unterstützung der indigenen Dachverbände ARPI<sup>173</sup> und AIDSESEP war nicht nur von sechs verschiedenen Ministern sondern auch vom Präsidenten persönlich empfangen worden. Als Ergebnis dieses Treffens war eine ad hoc Minister-Sonderkommission und ein Dialogforum für indigene Dorfgemeinschaften des Amazonasgebiets<sup>174</sup> zur Erörterung der vorgeschlagenen Themen mit Vertretern der zuständigen staatlichen Sektoren gebildet worden. Der schlagartig neu entstandene Verhandlungsraum zwischen indigenen Organisationen und staatlichen Institutionen war auch weit über die regionale Problematik hinaus für das gesamte Amazonasgebiet von großer Bedeutung.

Trotz schwacher, ungeeigneter staatlicher Strukturen und fehlender finanzieller Mittel wurde dieses neue Dialogforum mit Hilfe von Finanzmitteln und freiwilliger Arbeitskraft der indigenen Organisationen, befreundeter NRO und verschiedener internationaler Organisationen subventioniert und intensiv genutzt. Unterschiedliche Arbeitsgruppen zu acht priorisierten Themen arbeiteten intensiv zusammen unter Teilnahme hochrangiger Berater der Minister der Sonderkommission. Ein Aktionsplan mit Zielen, Aktionen, Verantwortlichen und Zeitrahmen zu einer Reihe priorisierter Themen wurde partizipativ erstellt und mit allen Beteiligten verhandelt.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Die ARPI (Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Peruana) gehört dem Nationalen Dachverband AIDSESEP an und vertritt eine Region, in der durch dort immer noch vorhandene Kampftruppen des Leuchtenden Pfads in den 90er Jahren ganze Dörfer der Asháninca versklavt und aus ihren Wohngebieten vertrieben wurden. Das zentrale Amazonasgebiet ist von der Hauptstadt Lima aus relativ leicht zugänglich und stellt daher einen besonders explosiven Konflikttherd zwischen Mitgliedern des Leuchtenden Pfads, Drogenhandel, Militärs, Siedlern, Holz-, Öl- und Gasfirmen, und indigenen Dorfgemeinschaften dar. Die Hauptforderungen der Kommission betrafen die Befriedung der Region und die Vertreibung des Leuchtenden Pfads, die offizielle Anerkennung und Entschädigung der Familien der im Bürgerkrieg gefallenen indigenen Mitglieder der Selbstverteidigungskomitees der Dorfgemeinschaften, etc., die rechtliche Absicherung des Landbesitzes insbesondere der zurückgekehrten, durch den Bürgerkrieg vertriebenen Dorfgemeinschaften, die Begrenzung der Umweltzerstörung durch Holzfirmen, Drogenhandel und Siedler aus den Anden, die Anerkennung von Wald- und Naturschutzgebieten unter Verwaltung von Dorfgemeinschaften sowie die Verbesserung der interkulturellen Zweisprachenerziehung.

Noch unter der Übergangsregierung begannen verschiedene staatliche Institutionen mit der Umsetzung des Aktionsplans, schafften neue Abteilungen, reservierten finanzielle Mittel oder planten zusätzliche Mittel für den nächsten Haushalt ein. Dabei wurde das Fehlen einer staatlichen Instanz für Indigena-Politik, zuständig für die Koordination der Umsetzung des Aktionsplans sowie für die Koordination der Verhandlungsprozesse, mehr als deutlich. Die Übergangsregierung von Präsident Paniagua führte die Abteilung für interkulturelle Zweisprachenerziehung (Dirección Nacional de Educación Bilingüe, DINEBI) im Jahr 2000 wieder ein (Trapnell/Neira 2006).<sup>176</sup> Ein weiteres Ergebnis der Dialogprozesse bestand in der Aktivierung der Beteiligung indigener Organisationen und Gemeinschaften im Tiefland an der Verwaltung nationaler Waldschutzgebiete.<sup>177</sup>

Am 27. Juli 2001, einen Tag vor dem Regierungswechsel, wurde der Aktionsplan für das zentrale Amazonasgebiet im offiziellen Regierungsblatt *El Peruano* veröffentlicht und das Dialogforum per Präsidialdekret als ein permanentes Dialogforum für indigene Dorfgemeinschaften des Amazonasgebiets unter Vorsitz der Ministerin des Ministeriums für Frauen und Menschliche Entwicklung installiert, in der Hoffnung, die neugewählte Regierung von Toledo (2001-2006) würde diese Instanz weiter fortführen. 2001 zogen die ersten indigenen Abgeordneten ins peruanische Parlament, die sich auch selbst als solche bezeichneten.<sup>178</sup>

---

174 Comisión Especial Multisectorial y mesa de diálogo para comunidades nativas.

175 Zu den Themen gehörten: Landbesitz und juristische Absicherung von Dorfgemeinschaften; Erweiterung der interkulturellen Zweisprachenerziehung auf Vorschulen, Sekundarschulen und Lehrerfortbildung; Aufbau eines interkulturellen Gesundheitssystems und Erweiterung staatlicher Dienstleistungen im Gesundheitsbereich bis in abgelegene Regionen des Amazonasgebiets; Befriedung und Sicherheit für indigene Dorfgemeinschaften in Regionen des Bürgerkriegs, Landkämpfen, Angriffen von Firmen, Siedlern, Drogenhändlern, Terroristen, Kriminellen, usw.; Regelungen für die partizipative Verwaltung und Bewachung von Naturschutzparks; Anerkennung von Schutzparks von Dorfgemeinschaften; Unterstützung für umweltfreundliche Nutzungsformen von Naturressourcen des Tropenwaldes durch Dorfgemeinschaften; Sondermaßnahmen zum Schutz indigener Völker in freiwilliger Isolation sowie Maßnahmen zur Anerkennung und zum Schutz kollektiven Wissens von indigenen Völkern.

176 Dort wurde die „Política Nacional de Lenguas y Culturas en la Educación“ entworfen, die jedoch nicht offiziell anerkannt wurde.

177 In Peru gibt es unterschiedliche Rechtsformen für Waldschutzgebiete, darunter Areas Naturales Protegidas, reservas comunales, zonas reservadas, parques nacionales, etc.

178 Zum ersten Mal gibt es eine Abgeordnete mit polleras (andiner Tracht) im Parlament in Lima: Paulina Arpasi ist Aymara aus Puno, ehemalige Generalsekretärin der Bauergewerkschaft von Puno (FDCP) und Parteimitglied der Regierungspartei *Perú Posible* des damaligen Präsidenten Alejandro Toledo.

Bei Amtsantritt im Juli 2001 von Präsident Toledo (2001-2006) wurde mit einer feierlichen Zeremonie in Machu Picchu, bei Cusco, von einer im modernen Inkalook gekleideten belgischen First Lady Eliane Karp eine Rede auf Quechua gehalten. Gleichzeitig unterzeichneten die Präsidenten aller fünf Andenländer in Cusco die „Deklaration von Machu Picchu“ mit dem Aufruf zur Anerkennung der kulturellen Vielfalt als wichtige Ressource für alle Länder sowie zur Förderung und zum Schutz gleicher und Sonderrechte für indigene Völker. Auch die Beschleunigung der Verabschiedung der Amerikanischen Deklaration der indigenen Rechte in der OAS und die Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft des Andenpakts für die Rechte indigener Völker unter Beteiligung indigener Vertreter wurden öffentlichkeitswirksam proklamiert. Leider folgte darauf jedoch bis heute weder in Peru noch in der OAS eine ernsthafte Indigena-Politik. Die Regierung Toledo formulierte weder eine offizielle staatliche Indigena-Politik noch nahm sie offiziell jemals den einen Monat zuvor verabschiedeten Aktionsplan für das zentrale Amazonasgebiet zur Kenntnis.

Das von der Übergangsregierung gesetzlich gegründete nationale offene Dialogforum für das Amazonasgebiet wurde nie einberufen. Stattdessen bildete die Regierung Toledo kurz nach Amtsantritt per Präsidialdekret im November 2001 eine Art paritätischen Beirat, die Kommission CONAPA (Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos).<sup>179</sup> Diese traf sich jedoch bis 2003 nur dreimal, ohne sich auf wichtige Entscheidungen einigen zu können (IWGIA 2002/2003). Der Vorsitz wurde nicht von einer Ministerin, sondern von der Frau des Präsidenten Toledo, Eliane Karp, übernommen, die nach peruanischem Gesetz jedoch kein offizielles Amt ausüben durfte und daher auch nicht über Mitarbeiter oder eigenen Haushalt verfügte. Nachdem Präsident Toledo eigens per Dekret ein Büro für die Frau des Präsidenten (Despacho de la Primera Dama) eingerichtet hatte, entwickelte sich CONAPA zu einer Art Anhängsel an dieses Büro.<sup>180</sup>

Als Mitglieder der Kommission werden Vertreter nationaler indigener Organisationen aus dem Hoch- und Tiefland,<sup>181</sup> von staatlichen Institutionen und einige Akademiker benannt. Der Beirat verfügte jedoch über keine

---

<sup>179</sup> Präsidialdekret DS 111-2001-PCM.

<sup>180</sup> Das Büro der Frau des Präsidenten wurde von Präsident Alan Garcia sofort nach seinem Amtsantritt 2006 wieder abgeschafft.

Durchführungskompetenz und basierte auf freiwilliger unbezahlter Mitarbeit ohne eigenen Haushalt. Gleichzeitig wurde die einzige offizielle staatliche Instanz, die bereits erwähnte SETAI, Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, mit der Bildung des Beirats CONAPA aufgelöst und ein von ihr verwaltetes Projekt der Weltbank (Proyecto de Desarrollo para los PPII y Afroperuanos, PDPIA) mit einem 5 Millionen US-Dollar Kredit an die CONAPA angegliedert.<sup>182</sup> Nach Protesten einiger Organisationen wegen Korruptionsverdachts und mangelnder Durchführungskompetenz wurde das Projekt schließlich von der Weltbank vorzeitig eingestellt.

Insgesamt werden indigene Organisationen auf nationaler Ebene seit 2000 wesentlich aktiver. COPPIP führt nach einer gescheiterten Initiative der CONAPA von 2003 mehrere Kampagnen für die Einbeziehung indigener Rechte in die Verfassung durch. Darüber hinaus wird von COPPIP ein Konsultationsprozeß für die Gründung einer staatlichen Instanz für Indigena-Politik mit Vertretern der Organisationen aus verschiedenen Regionen des Landes auf den Weg gebracht. Außerdem wird von COPPIP ein Indigena-Forum im Kongress mit der Übergabe eines Vorschlags für eine Verfassungsänderung und für ein Gründungsgesetz für eine staatliche Instanz für Indigena-Politik organisiert. Zum ersten Mal definieren sich die Organisationen des Hochlands und des Tieflands gemeinsam als indigen. Für den Schutz der Völker in freiwilliger Isolation wird ebenfalls ein weiterer Gesetzentwurf vorgeschlagen.<sup>183</sup>

Im Januar 2002 wird im Gesundheitsministerium zum ersten Mal ein Nationales Institut für traditionelle Medizin<sup>184</sup> gegründet, das im Juli 2004 in das Interkulturelle Nationale Gesundheitsinstitut, CENSI<sup>185</sup> umbenannt

---

181 Während sich die CCP und die CNA nie direkt an der Dialoginstanz beteiligten, waren CONACAMI, AIDSESP, COPPIP und diverse Basisorganisationen in CONAPA auf Einladung der Regierung vertreten. Um die Kommission zu legitimieren, schlug Eliane Karp die Wahl von indigenen Vertretern durch die Nationale Wahlbehörde ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) vor. Das Ombudsbüro äußerte sich jedoch dazu in dem Sinne, dass die ONPE keine Kompetenz hat, um Wahlen innerhalb von Organisationen der Zivilgesellschaft zu überwachen.

182 In der Praxis wurde dieses Projekt dann von inkompetenten Beratern der Ehefrau von Toledo in ausgesprochen undurchsichtiger Form verwaltet. Ein Untersuchungsverfahren des Kongresses und ein Gerichtsverfahren gegen alle Beteiligten wurden eröffnet, deren Ergebnisse noch ausstehen.

183 In Peru leben 14 offiziell bekannte indigene Völker in freiwilliger Isolation, deren Rückzugsgebiete an den Grenzen zu den Nachbarländern zunehmend von Öl-, Gas- und Holzunternehmen invadiert werden.

184 Instituto Nacional de Medicina Tradicional, INMETRA.

185 Centro Nacional de Salud Intercultural, CENSI. Zu den Aufgaben gehört die Formulierung von Politik- und Strategieentwürfen für eine interkulturelle Gesundheit, die Förderung, Koordination und Begleitung

wird. Eine Sonderkommission des Gesundheitsministeriums fürs Amazonasgebiet (Comisión Nacional para la Salud Amazónica) erhält die Aufgabe, einen Aktionsplan für die Gesundheitsversorgung indigener Völker im Amazonasgebiet auszuarbeiten.<sup>186</sup>

Im November 2002 unternimmt die Regierung von Toledo einen neuen Versuch der Dezentralisierung des Staates mit der Verabschiedung neuer Gesetze.<sup>187</sup> Das Dezentralisierungsgesetz erkennt auch die Interkulturalität an und enthält mehrere Artikel über interkulturelle Zweisprachenerziehung (EIB). Darin wird ausdrücklich die Überwindung jeder Form von Ausgrenzung und Diskriminierung, die Beteiligung von Dorfgemeinschaften und die Schulbildung nach interkulturellen Prinzipien angestrebt. Zum ersten Mal werden neben Kommunalwahlen auch Regionalwahlen durchgeführt, darunter mit einer neuen gesetzlich vorgeschriebenen Quote von 15 % für indigene Vertreter für alle Wahllisten. Das Ergebnis dieser Quotenregelung stiftete unter indigenen Organisationen jedoch Verwirrung, Uneinigkeit und Konkurrenz untereinander, da Mitglieder ein und derselben Organisation gleichzeitig in mehreren Listen unterschiedlicher Parteien kandidierten. Auch der Dezentralisierungsprozess insgesamt wurde als von oben nach unten wahrgenommen und sehr kritisch gesehen, weil er die indigene politische Partizipation nur bedingt begünstigte.

Im Juli 2002 findet ein von CONACAMI organisierter, nationaler Marsch gegen die Minenausbeutung (von Gold, Silber, Zink und anderen Metallen) statt. Mehr als 3000 Dorfgemeinschaften sind ohne ausreichende Konsultationen von der Minenausbeutung und ihren direkten sozialen und ökologischen Auswirkungen betroffen.<sup>188</sup> Präsident Toledo versprach, ein Dialogforum zwischen Staat, Minen-Unternehmen und Dorfgemeinschaften einzurichten, hält das Versprechen jedoch nicht ein (IWGIA 2002/2003).

---

von Aktionen für indigene Völker zur Überwindung der Schere zwischen der Gesundheitsversorgung für indigene und nicht indigene Bevölkerung.

186

Die offizielle Bezeichnung lautet: Plan Integral de Salud para poblaciones indígenas amazónicas del Perú.

187

Folgende Gesetze wurden 2002 verabschiedet: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales und Ley marco de modernización de la gestión del Estado (LMGE). Letzteres enthält allerdings keine Referenz zur Interkulturalität.

188

1999 gab es nach Angaben des Agrarministerium (PETT) 1.267 Dorfgemeinschaften im Amazonastiefland (comunidades nativas) und im Jahr 2001 5.826 Dorfgemeinschaften im Andenhochland (comunidades campesinas).

2003 wird ein neues Allgemeines Bildungsgesetz<sup>189</sup> verabschiedet, dessen Artikel 20 die interkulturelle Zweisprachenerziehung für das gesamte Erziehungssystem proklamiert, interkulturelle Erziehung für alle und Zweisprachenerziehung für diejenigen, die indigene Muttersprachen haben (Trapnell/Neira 2006).

Die Wahrheitskommission CVR wurde von der Regierung Toledo am 4.9.2001 in die „Kommission für Wahrheit und Versöhnung“ (Comisión de la Verdad y Reconciliación) umbenannt. Der Bericht der CVR wird Mitte 2003 öffentlich vorgestellt und macht die große Trennung zwischen dem offiziellen Peru und dem realen Leben in indigenen Dorfgemeinschaften sichtbar. Das Ergebnis des internen bewaffneten Kampfes zwischen 1980 und 2000 sind fast 70.000 Tote, davon 75 % Quechua und Asháninka. Sendero Luminoso wird für 54 % der Opfer verantwortlich gemacht. Das Militär wird beschuldigt, systematisch Menschenrechte verletzt, Frauen vergewaltigt und damit Straftaten gegen die Menschlichkeit verantwortet zu haben. Der Bericht der Wahrheitskommission macht eine Reihe umfangreicher politischer und institutioneller Empfehlungen, die in sich eine Art Muster für eine staatliche Indigena-Politik in Peru darstellen.<sup>190</sup>

Die Einrichtung einer staatlichen Instanz für Indigena-Politik ist Teil der Empfehlungen der Wahrheitskommission CVR. Im Februar 2004 wird eine multisektorale Kommission für die Umsetzung der Aktionen und Politik des Staates für den Frieden, die kollektive Entschädigung und die nationale Versöhnung gebildet. Die Resultate dieser Kommission sind jedoch aufgrund geringer Finanzen und geringer Präsenz der Empfehlungen der Kommission in der öffentlichen Agenda relativ mager. Ein wichtiges Ergebnis besteht in der Gründung einer Instanz für die Entschädigung der Opfer des Bürgerkriegs, die jedoch ebenfalls unter Finanzierungsmangel leidet.

Nachdem CONAPA unter der Leitung von Eliane Karp in Verruf geraten war, wird der bereits 2001 von den Indigena-Organisationen

---

189 Ley General de Educación, LGE, No. 28044 vom 28.7.2003.

190 Zu den Empfehlungen gehören: Die Anerkennung und die Integration der Rechte der indigenen Dorfgemeinschaften und Völker in die nationale Gesetzgebung und die Gründung einer staatlichen Institution für integrale Indigena-Politik; die Anerkennung der individuellen und kollektiven Rechte indigener Völker in der Verfassung; die Interkulturalität als offizielle staatliche Politik; die Anerkennung des Rechts auf indigene Justizsysteme unter Anerkennung der Menschenrechte und die Verbesserung des Zugangs zum offiziellen Justizsystem.

vorbereitete Gesetzentwurf im Juli 2004 schließlich von Präsident Toledo übernommen und an den Kongress weitergeleitet. Das Gründungsgesetz einer unabhängigen staatlichen Institution mit Ministerrang, des Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), wird am 16.12.2004 verabschiedet. INDEPA wird als eine „unabhängige dezentralisierte Instanz“ (Organismo Público Descentralizado, OPD) mit eigener Rechtsform und eigenem Haushalt an die Präsidentschaft des Ministerrats PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) angegliedert.<sup>191</sup> Von dort aus soll INDEPA auf den gesamten Staatsapparat Einfluss nehmen. Der Aufbau von INDEPA fällt jedoch in das letzte Regierungsjahr von Toledo mit geringer Handlungsfähigkeit aufgrund mangelnder Strukturen und politisch und fachlich ungeeignetem und der Korruption verdächtigtem Personal aus dem direkten persönlichen Umfeld von Eliane Karp.<sup>192</sup>

Ende 2005 wird ein neues Umweltgesetz verabschiedet,<sup>193</sup> das ausdrücklich indigene Völker erwähnt und im Artikel 70 die Berücksichtigung indigener Rechte im Prozess der territorialen Neuordnung nach Umweltkriterien vorsieht. Darüber hinaus wird ausdrücklich die Partizipation und Integration der Dorfgemeinschaften in die Verwaltung der Umwelt genannt. 2006 nimmt an der Wahlkampagne ein ehemaliger Militär als Kandidat mit einem indigenistischen und gleichzeitig nationalistischen Diskurs teil.<sup>194</sup> Dieser kann die Unterstützung eines großen Teils der armen und indigenen

---

191 INDEPA ist zuständig für die Formulierung, Koordination, Begleitung und Beratung staatlicher Indigena-Politik. Die Gründung von INDEPA per Gesetz sollte eine gewisse institutionelle Kontinuität ermöglichen. Allerdings behält das verabschiedete Gesetz nicht die ursprünglich vorgeschlagene Parität zwischen indigenen und Regierungsvertretern im Beirat von INDEPA bei.

192 AIDSESEP hatte zuvor eine Verfassungsklage gegen die Zuständigkeit von CONAPA für Völker in freiwilliger Isolation gewonnen, da es sich dabei um keine formale staatliche Instanz handelte. INDEPA übernahm diese Zuständigkeit nun von CONAPA und damit die Leitung einer Koordinationsinstanz im Energieministerium zu diesem Thema, die noch unter der Regierung von Paniagua entstanden war. Im August 2005 wurde ein neuer Mechanismus zur Neuwahl der neun indigenen Vertreter im Beirat von INDEPA eingeführt. Mitte Dezember wurden die neugewählten Personen vorgestellt, von denen nicht alle auch Basisorganisationen vertreten. 2006 wird auch ein neues Gesetz Nr. 28736 zum Schutz indigener Völker und Ureinwohner in freiwilliger Isolation an den Grenzen zu Ecuador, Brasilien, Kolumbien und Bolivien verabschiedet, dass den peruanischen Staat zu ausdrücklicheren Maßnahmen verpflichtet und für das Überleben der Völker verantwortlich macht.

193 Ley General de Ambiente No. 28611.

194 Ollanta Humala ist ein pensionierter Militär, dessen Vater und Brüder ebenfalls mit einem indigenistischen Diskurs politisch aktiv sind. Ollanta Humala selbst steht im Verdacht, in den 80er Jahren als Militärkommandant einer Basis im Amazonastiefland Menschenrechte verletzt und mehrere Tote und Verschwundene verantwortet zu haben. Am 29.12.2000 hatte er einen Aufstand der Militärs gegen die

Wähler insbesondere aus den Südan den für sich gewinnen, die alle traditionellen Parteien aus Protest zurückweisen. Ollanta Humala repräsentiert in seiner Person die ganze Widersprüchlichkeit des Verhältnisses zwischen Militärs und indigener Bevölkerung in Peru. Sein radikaler Diskurs verschreckt jedoch die Mehrheit der Bevölkerung und Alan García gewinnt mit der APRA erneut, wenn auch knapp, im zweiten Wahlgang und tritt Ende Juli 2006 seine Präsidentschaft an.

Die Kommunalwahlen im November 2006 bestätigten erneut die Trennung zwischen dem zentralistischen politischen System in Lima und dem Hinterland, in dem alle traditionellen politischen Parteien verloren.<sup>195</sup> Zwei neu gegründete Parteien der Cocabauern „Kuska Peru“ in Allianz mit „Qatun Tarpuy“ gewinnen die Wahlen in Coca-Anbaugebieten in fünf Bezirken der Region Apurímac und in zwei Provinzen in Huanta und La Mar in Ayacucho.<sup>196</sup> Am 9.8.2006 wird ein neues Antidiskriminierungsgesetz Nr. 28867 mit der Erhöhung des Strafmaßes für Diskriminierung als Straftat verabschiedet.<sup>197</sup>

#### **5.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

Im Fall von Peru bleibt das Thema Indigena auf staatlicher Ebene im Vergleich zu anderen Ländern dieser Studie weniger greifbar. Es fällt nicht leicht, sich zwischen einer möglichen bewussten und systematischen politischen Ausgrenzung des Themas durch dominante Politiker und traditionelle Eliten und einer eher unbewussten Nicht-Beachtung aufgrund zu geringer Priorität auf der politischen Agenda zu entscheiden. Abgesehen von der bereits erwähnten Sektorpolitik des Staates in der interkulturellen Zweisprachenpolitik können die Maßnahmen für die Anerkennung kollektiver Landrechte und

---

Regierung von Alberto Fujimori angezettelt, genau zu einem Zeitpunkt, als dessen Berater Montesinos gerade aus dem Land flüchtete. Montesinos behauptete später, es habe sich dabei lediglich um ein Ablenkungsmanöver gehandelt, um die Aufmerksamkeit von seiner Flucht fern zu halten.

195 Die Regierungspartei APRA verlor 9 von 12 Regionalregierungen und Ollanta Humala konnte keinen einzigen Wahlbezirk für sich gewinnen, auch nicht in den Regionen, in denen er in den nationalen Wahlen die meisten Stimmen erhalten hatte.

196 Kuska Peru definiert sich als pluralistische Partei mit indigener Komponente, die sich für die Verteidigung der Cocablätter einsetzt. Der Führer von Kuska Peru, Nelson Palomino hat sein Interesse an einer Kandidatur für die Präsidentschaft im Jahr 2011 bereits angekündigt (IWGIA 2007).

197 Das Strafmaß für Diskriminierung wird auf zwei bis drei Jahre erhöht, bis hin zu vier Jahren für die

der Selbstverwaltung in indigenen Dorfgemeinschaften im Hochland und im Tiefland als langfristige Sektorpolitik des Staates mit besonderer Berücksichtigung indigener Völker gelten. Eine fehlende kohärente Agrarpolitik und die mangelnden systematischen statistischen Erhebungen in Peru sind jedoch sicher nicht nur auf technische oder finanzielle Schwierigkeiten zurückzuführen.

Ein relativ geringer Druck der Betroffenen, eine noch zu geringe Bündnisfähigkeit indigener Organisationen mit anderen einflussreicheren gesellschaftlichen Sektoren und eine relativ geringe politische Partizipation haben in Peru ebenfalls zur geringen Sichtbarkeit der indigenen Völker auf der nationalen Agenda beigetragen. Trotz des Berichts der Wahrheitskommission mit konkreten Vorgaben für eine staatliche Indigena-Politik ist es noch nicht gelungen, das Thema auf die politische Agenda zu setzen und dort auch zu halten. Eine integrale staatliche Indigena-Politik mit mittelfristiger Dauer über Regierungswechsel hinweg mit offiziellen Politikdokumenten, Strategien und Aktionsplänen hat es in Peru noch nicht gegeben. Unter keiner der bisherigen peruanischen Regierungen gab es eine integrale Regierungspolitik für indigene Völker, nicht einmal unter der Regierung des Präsidenten Toledo, trotz des Interesses seiner Frau Eliane Karp an der Thematik. Auch das Nationale Abkommen aller politischen Kräfte des Landes (*Acuerdo Nacional*)<sup>198</sup> enthält kein Wort zu indigenen Völkern und wurde ohne jede Beteiligung indigener Organisationen formuliert und verabschiedet.

Die staatliche Instanz für Indigena-Politik, INDEPA, hatte zwar mit ihrer Gründung per Gesetz recht gute formale Voraussetzungen für die Koordination einer staatlichen Indigena-Politik. Aufgrund des geringen allgemeinen Kenntnisstands in Peru wurde die Relevanz und die Funktionen der neuen Institution jedoch nie richtig verstanden. Daher kam es bisher weder zur Formulierung einer institutionellen Strategie von INDEPA, noch zu einem Prozess der partizipativen Formulierung einer integralen nationalen Indigena-Politik.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Das Nationale Abkommen wurde während des Demokratisierungsprozesses nach Abbruch der Diktatur von Fujimori erarbeitet und am 22.7.2002 verabschiedet. Beteiligt waren alle großen politischen Parteien, die Regierung von Toledo, Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Kirchen und das Dialogforum für die Armutsbekämpfung.

<sup>199</sup> 2007 wurde der unabhängige Status von INDEPA als OPD (*Organismo Público Descentralizado*) sowie der Ministerrang durch ein neues Gesetz des Kongresses zur Staatsreform wieder abgeschafft. Das

Wie der historische Rückblick jedoch gezeigt hat, hinkt die formale Gesetzgebung und die offizielle Politik weit hinter der Realität hinterher. In Peru wurde de facto in abgelegenen ländlichen Regionen einfach praktiziert, was anderswo erst lange formal rechtlich erkämpft werden musste. Aufgrund der großen Entfernungen, der schwierigen geographischen Bedingungen des Landes und der geringen Präsenz des Staates scheint auf politischer Ebene bis zum Ende des 20. Jahrhunderts überhaupt keine Notwendigkeit zur formalen Klärung einer Koexistenz von indigenen Parallelgesellschaften zum offiziellen peruanischen politischen System gesehen worden zu sein. Gleichzeitig gab die spezifische Gesetzgebung für indigene Dorfgemeinschaften mit kollektiven Landrechten, interner Selbstverwaltung und offizieller Anerkennung einen minimalen gesetzlich abgesicherten Rahmen, der in vielen anderen Ländern nicht vorhanden war und daher möglicherweise eher zur politischen Mobilisierung der Betroffenen führte. Eine weitere Besonderheit Perus besteht darin, dass es in den Anden und im Amazonasgebiet keinen privaten Großgrundbesitz mehr gibt, wie noch in vielen anderen Ländern dieser Studie.

Andererseits scheint es in Peru vielerorts einen weiter fortgeschrittenen Integrationsprozess indigener Bevölkerung als in den andinen Nachbarländern gegeben zu haben. Das Fehlen einer sichtbaren indigenen Elite scheint darauf hinzuweisen. Wer in Peru die Gelegenheit erhält zu studieren, identifiziert sich nicht öffentlich als indigen. Gleichzeitig ist in Peru jedoch auch ein erschreckend großes Potenzial eines im Alltag weitgehend versteckten aber enorm verbreiteten Ressentiments vorhanden, dass nur ein Ventil sucht, um ganz unerwartet zu explodieren. In Peru gibt es im Vergleich zu den andinen Nachbarländern keine Tradition der politischen Mobilisierung mit dem Ziel, eine Regierung abzusetzen. In Peru geht es bei Protesten immer um ganz konkrete Interessen bestimmter Gruppen. Allerdings werden diese Proteste zunehmend gewalttätiger und nur die erschreckenden Erfahrungen mit den blutigen Kämpfen um Sendero Luminoso scheinen bisher eine extreme Radikalisierung von Positionen und ein höheres Potential von

---

Gesetz hat von 67 OPD nur 26 bestehen lassen und alle anderen in Abteilungen unterschiedlicher Ministerien verwandelt. INDEPA ist nun eine Abteilung des Sozial- und Frauenministeriums MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) und hat damit seinen Handlungsspielraum weitgehend eingebüßt. Der erste Direktor von INDEPA unter der APRA Regierung, ein Mitglied des Zentralkomitees der Regierungspartei APRA mit Einfluss auf den Präsidenten Alan Garcia, wurde daraufhin sofort abberufen.

Gewalt in Grenzen zu halten. Aber auch diese Erfahrungen wurden nicht von allen indigenen Völkern Perus in gleicher Intensität erlebt. Viele von ihnen haben überhaupt keine direkten Erfahrungen mit internen bewaffneten Auseinandersetzungen.

Das Kapitel Sendero Luminoso (1980-1992) hat bis heute tiefe Wunden in der peruanischen Gesellschaft hinterlassen: Der Tod, die Gewalt, die Zerstörung sozialer Netzwerke, die Lähmung, die Angst, der politische Fanatismus, die Selbstzensur, das Misstrauen, die Isolierung sind Erfahrungen, die nur schwer zu überwinden sind. Auch das Phänomen von Sendero Luminoso deutet auf ein enormes Gewaltpotential durch die Verinnerlichung von Unterdrückung, Unterordnung und Scham durch einen großen Teil der Bevölkerung mit indigenen Wurzeln hin.

Die Notwendigkeit zu einer formalen Regelung des Zusammenlebens zwischen offiziellen und inoffiziellen Parallelgesellschaften, die in Peru bereits seit der Kolonialzeit Tradition haben, drängt sich jedoch in den vergangenen 10 Jahren zunehmend auf. Für städtische Mittel- und Oberschichten, die in Gedanken eher im Ausland leben, wurde damit überhaupt erst kürzlich eine Debatte über die Notwendigkeit der Interkulturalität und der Überwindung von Ungleichheiten in Gang gebracht, die über Teile der Linken und die sozialen Bewegungen hinausgehen. Viele von ihnen kennen ihr eigenes Land außerhalb von Lima kaum. Sie sind daher weder für Sondermaßnahmen für Indigena noch dagegen und sind oft lange nicht so negativ indigenen Forderungen nach Sonderrechten gegenüber eingestellt, wie vielfach einfach vorausgesetzt wird. Ihre Probleme sind jedoch andere, vergleichbar mit anderen städtischen Monopolen dieser Welt.

Hat es in Peru in der Vergangenheit eine bewusste Vertuschung des Themas und eine Verhinderung von staatlicher Indigena-Politik mit Sondermaßnahmen für indigene Völker gegeben? Obwohl diese Frage nicht eindeutig mit nein beantwortet werden kann, so wenig kann diese Feststellung verallgemeinert werden. Warum gibt es in Peru kaum indigene Intellektuelle und kein indigenes Bürgertum, das öffentlich mit Stolz indigene Tracht trägt, indigene Sprachen spricht und einen entsprechend kritischen Blick auf die dominante städtische Kultur und Gesellschaft wirft? Könnte das auch mit einer relativ größeren Offenheit der peruanischen Gesellschaft gegenüber Andersartigkeit, Unkonventionalität und der Anerkennung wirtschaftlicher Integration zu tun haben? Oder war es gerade umgekehrt in Peru noch viel schwieriger als in anderen Ländern, als Nachfahren aus indigenen

Dorfgemeinschaften auch als ausgebildete Fachkraft überhaupt eine Arbeit zu finden, ohne sich so schnell wie möglich in die dominante Gesellschaft zu integrieren? Ist das Leben in indigenen Dorfgemeinschaften in Peru durch intensive soziale Kontrolle und Sanktionen unter einigen Völkern besonders schwierig oder findet die größte Aggression im interkulturellen Kontakt statt? Das sind Fragen, die in Peru sicher nicht für alle indigenen Völker gleich zu beantworten sind und lange Debatten auslösen. Die Vielfalt in Peru ist in jeder Beziehung, nicht nur in kultureller und ethnischer Hinsicht, so groß, dass auch die individuellen und kollektiven Strategien notwendigerweise vielfältig sein müssen. Gemeinsame Interessen sind offenbar wesentlich leichter über ökonomische Forderungen als über kulturelle zu artikulieren.

In Peru gibt es wie in den anderen Ländern dieser Untersuchung mit Ausnahme von Mexiko nur sehr wenig institutionalisierte politische, gesellschaftliche und staatliche Organisationen. Auch in Peru wurde der Staat ungeheuer geschwächt und ist außerdem unter Fachkräften schlecht angesehen, nicht nur wegen sehr niedrigen Gehältern, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass sich heute gut ausgebildete Fachkräfte lieber eine Arbeit im Ausland suchen, als ihren Ruf mit einem Arbeitsplatz in einer staatlichen Institution aufs Spiel zu setzen. Hochqualifizierte peruanische Fachkräfte sind (von Ausnahmen abgesehen) in staatlichen Institutionen allenfalls noch als Berater auf Zeit im Dienst ausländischer Geber anzutreffen. Auch in Peru gibt es keine berufliche Laufbahn als Staatsbediensteter und der Personalwechsel auf allen Ebenen mit jedem Regierungs- oder Ministerwechsel ist viel zu häufig, um die Kontinuität einer Politik zu gewährleisten. Auch hat es in Peru noch nie einen Vorstoß für eine Quote für Staatsbedienstete mit indigener Herkunft gegeben.

Trotz des Fehlens einer integralen staatlichen Indigena-Politik ist die interkulturelle Zweisprachenerziehung zu einer Staatspolitik geworden, die bereits viele Regierungen überdauert hat, wenn auch nicht immer mit gleicher Intensität. Einerseits hat die Grundschulbildung in Peru für viele junge Generationen, die in indigenen Dorfgemeinschaften aufgewachsen sind, die Migration und den sozialen Aufstieg erleichtert. Andererseits hat die interkulturelle Zweisprachenerziehung sowohl unter Eltern als auch unter Lehrern im Andenraum Perus im Gegensatz zum Amazonasgebiet durchaus noch keine volle Akzeptanz erreicht. Innerhalb des Erziehungsministeriums in Peru wird EIB auch nach mehr als 30 Jahren noch als eine Art „indigenes Reservat“ betrachtet und sowohl Lehrer als auch Schüler aus dem Andenraum beziehen sich darauf in abwertender Weise, weil EIB nach wie vor als Hürde für

die Entwicklung der Kinder betrachtet wird. Auch im Fall einer staatlichen interkulturellen Zweisprachenpolitik hängt deren Umsetzung bis heute im wesentlichen von NRO und Projekten der internationalen Kooperation ab und ist mit dem nationalen Haushalt allein nicht abzudecken. Auch nach drei Jahrzehnten EIB ist die Umsetzung immer noch nicht ausreichend institutionalisiert, zerstreut und diskontinuierlich, und es handelt sich um ein marginales Dasein dieser Sondermaßnahmen innerhalb des gesamten Bildungssystems. Damit ist EIB in Peru bis heute noch keine wirkliche Option im Bildungssystem, die zu Respekt für und zur Stärkung der kulturellen und linguistischen Vielfalt beiträgt. Unter der aktuellen Regierung von Alan García stellen neue Versuche der Bildungsreform derzeit die Sonderbehandlung indigener Zweisprachenlehrer und Schüler wieder in Frage.

Die Ausgaben für Bildung insgesamt lagen zwischen 1968 und 2003 unter 4 % des PBI, zum Teil sogar bis unter 1 %. Das reichste Fünftel der peruanischen Schüler erhält nach wie vor ca. 326 US-Dollar pro Grundschüler pro Jahr und damit 96 % mehr als das ärmste Fünftel. Die Ausgaben für EIB betragen nur einen Bruchteil der Gesamtausgaben für Bildung und sind nur schwer transparent zu machen (Trapnell/Neira 2006). Das gleiche gilt für andere Sondermaßnahmen für indigene Völker, die in Peru bisher nicht gesondert ausgewiesen werden. Bisher verfügen nur sehr wenige Ministerien über Sonderabteilungen für indigene Angelegenheiten.

Derzeit gibt es in Peru eine ganze Reihe von Konflikten, von denen indigene Völker ganz wesentlich betroffen sind. Dazu gehören:

- Konflikte mit internationalen und nationalen Unternehmen in Gebieten mit wichtigen Rohstoffen (Minen, Erdöl- Erdgas, Gold und Mineralvorkommen, Wälder mit Edelhölzern)
- Konflikte in militarisierten Zonen in Grenzgebieten oder geographisch isolierten Regionen, von denen viele als Rückzugsgebiete für Drogenmafia, Schmuggelbanden oder bewaffnete Organisationen, wie der Leuchtende Pfad (Sendero Luminoso), genutzt werden
- Konflikte um Landbesitz, die durch geringe Präsenz staatlicher Institutionen und Dienstleistungen und Korruption häufig gewaltsam ausgetragen werden
- Konflikte um Naturschutzzonen, die von illegaler massiver Abholzung, Migration, Massentourismus, Jagd und Kontamination bedroht werden
- Vertreibung, Mord und Ansteckung mit tödlichen Krankheiten von Völkern in freiwilliger Isolation im Amazonasgebiet

- Konflikte um Zugang zu Wasserreserven, die in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben

Der peruanische Staat ist bisher weitgehend abwesend in der Lösung dieser Konflikte.



## STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN BOLIVIEN

### *6.1. Einführung mit zusammenfassender Einschätzung*

Bolivien und Ekuador haben einige historische Gemeinsamkeiten, darunter eine relativ frühe Öffnung für indigene Rechte und einen immer wieder unterbrochenen Demokratisierungsprozess. Bolivien ist besonders von Übergängen von Diktaturen zur Demokratie sowie von einem Entwicklungsmodell zum anderen betroffen, die jeweils phasenweise ungefähr alle 15 Jahre stattfinden.<sup>200</sup> Die starke politische Rolle der Militärs führte zeitweilig zu Pakten zwischen Bauern und Militärs. In beiden Ländern entsteht eine Tradition der Entmachtung von Präsidenten durch Militärputsche oder durch soziale Proteste, so dass sich auch in Bolivien ein demokratisches politisches System und staatliche Institutionen bis heute kaum stabilisieren konnten. Ein Grund dafür besteht in beiden Ländern in miteinander konkurrierenden Regionen und Eliten im Hochland und im Tiefland (Bolivien) bzw. im Hochland und an der Küste (Ekuador). Eine weitere Gemeinsamkeit besteht in der starken Abhängigkeit von der Ausbeutung und dem Export von Bodenschätzen, nur dass es in Bolivien weniger Öl gibt als in Ekuador, dafür aber Gas, Silber, Gold, Kupfer, etc. Auch in Bolivien befindet sich ein großer Teil der Bodenschätze, darunter insbesondere Öl- und Gasvorkommen, auf indigenen Territorien im Amazonasgebiet und im Chaco. Der Bau von Pipelines führte zwar in Bolivien vor allem durchs Tiefland für den Export nach Argentinien und Brasilien (und musste damit nicht die hohen Anden überwinden), aber auch in diesem Fall kam es zu sozialen und Umweltschäden für die betroffene Bevölkerung. In Bolivien waren jahrzehntelang viele Aymara und Quechua als Minenarbeiter

---

<sup>200</sup> Diesen Hinweis verdanke ich Xavier Albó in einem persönlichen Interview von 2006.

beschäftigt und verdienten damit ihren Lebensunterhalt; in der Gas- und Erdölausbeutung hat die direkt betroffene Bevölkerung kaum einen Nutzen, ist tendenziell besonders arm und muss auch noch eine weitere Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen verkraften.

Ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zur Geschichte von Ekuador besteht jedoch in der bolivianischen Revolution von 1952, die zur Verstaatlichung der Minenindustrie, zur Einführung des universalen Wahlrechts und 1953 zur ersten Agrarreform in den Anden führte. Nach dieser demokratischen Öffnung der 50er Jahre folgten jedoch 18 Jahre Militärdiktaturen, die einen Teil der erlangten Rechte zumindest zeitweilig wieder außer Kraft setzten.

Vor allem die Arbeiterbewegung in Bolivien mit ihrer Gewerkschaftszentrale COB (Central Obrera Boliviana) stellte über Jahrzehnte (1964 bis 1982) einen Gegenpol zu den Militärs und den Diktaturen dar. Erst in den 70er Jahren entstand auch so etwas wie eine unabhängige Gewerkschaftsbewegung auf dem Land, die sich der COB anschloss. Wie auch in Ekuador wird die Indigena-Bewegung in Bolivien sehr stark von linken politischen Parteien beeinflusst, die vor allem den Klassenkampf führen und daher den Sprachgebrauch der „campesinos“ (Kleinbauern) benutzen, der nicht zwischen Quechua, Aymara oder anderer Herkunft unterscheidet. Bolivien war Jahrzehnte lang eine Art Laboratorium für politische und entwicklungspolitische Experimente mit immer neuen Phasen, ideologischen Strömungen, Wirtschaftsmodellen und Organisationsformen. Diese ständigen Veränderungen brachten einen permanenten Zustand der Unruhe und Instabilität, der das Land immer wieder an den Rand des Abgrunds führte. So hat in Bolivien sowohl eine radikale Verstaatlichung in den 50er Jahren als auch eine radikale Privatisierung in den 80er und 90er Jahren stattgefunden, die derzeit von der Regierung von Evo Morales gerade wieder mit einer Phase erneuter Verstaatlichungen abgelöst wird. In Bolivien wurde die Organisationsform der Sozialfonds auf lokaler Ebene in ein umstrittenes politisches Modell der Dezentralisierung des Staates mit Hilfe des Gesetzes zur „participación popular“ durchgeführt, das auch für den Dezentralisierungsprozess in Guatemala als Vorbild gedient hat.

Im Vergleich zu Ekuador, wo vielfach gar keine ausdrückliche Politik formuliert werden konnte, hat es in Bolivien nicht an Politikansätzen unterschiedlicher Regierungen gefehlt: jeder dieser Ansätze war jedoch von relativ kurzer Dauer und wurde oft kurz darauf wieder annulliert und in die gegenteilige Richtung verkehrt. Nicht jede Regierung hatte jedoch eine

ausdrückliche staatliche Indigena-Politik, und wie in den anderen Ländern dieser Studie gab es dementsprechend auch in Bolivien keine einheitliche Tendenz und ein Pendeln zwischen der besonderen Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt und einer allgemeinen Armutsbekämpfung, die nur wirtschaftliche Aspekte im Auge hatte (Calla 2003).

Bolivien hat nach offiziellen Daten von 2001 ungefähr 9,6 Millionen Einwohner und 62 % bezeichneten sich selbst als Mitglied eines indigenen Volkes. Mit anderen Worten knapp sechs Millionen Menschen identifizierten sich selbst als Guaraní, Quechua oder Aymara, usw. In Bolivien werden 36 verschiedene indigene Völker gezählt, davon 30 im Tiefland. Den Ergebnissen der Umfrage von 2001 zufolge bezeichneten sich 30,7 % als Quechua, 25,2 % als Aymara und 17 % als Mitglieder eines Tieflandvolkes aus dem Amazonasgebiet oder aus dem Chaco.

In Bolivien wird allerdings ausnahmsweise von einer Überschätzung der indigenen Bevölkerung in offiziellen Daten ausgegangen, da die Umfrage von 2001 keine Option für eine Selbstidentifikation als Mestize anbot und damit nur die Wahl zwischen einer Identität als weiß oder der Zugehörigkeit zu einem bestimmten indigenen Volk zur Verfügung stand. Nach offiziellen Daten lebten 2002 ebenfalls 62 % der Bevölkerung in Armut, bzw. 34 % in extremer Armut. Auf dem Land leben sogar 60 % der Bevölkerung in extremer Armut (INE 2003/2004). Die Übereinstimmung zwischen Armut und indigener Bevölkerung ist auch in Bolivien sehr groß.

Ein besonderer Aspekt besteht in der ungeklärten Frage, ob die Regierung von Evo Morales mehr als andere Regierungen für indigene Völker in Bolivien tun wird. Bisher gibt es zwar einen offiziellen nationalen Entwicklungsplan<sup>202</sup>, der ein indigenes Konzept des "guten Lebens" mit einer

---

201 Siehe hierzu die Debatte über Umfragemethoden in Bolivien u.a. in Albó 2006 c), Molina/Albó 2006 und Zuazo 2006. In Bolivien wurde außerdem nicht danach gefragt, ob sich jemand als „indigen“ bezeichnet, sondern jeweils die Namen der wichtigsten Völker als Option angegeben, d.h. Quechua, Aymara, Ayoreode, usw. Albó vertritt den Standpunkt, eine Option Mestize dürfte außerdem nicht mit den Namen der verschiedenen indigenen Völker in einer einzigen Frage vermischt werden, da sich Viele gleichzeitig sowohl als Mestize und als Quechua z.B. identifizieren könnten und deshalb nicht gezwungen werden sollten, sich nur für eine von beiden Optionen zu entscheiden. Andere Autoren, wie Zuazo, vertreten die Ansicht, dass das totale Fehlen der Option Mestize zu einer Verzerrung der Umfrage insgesamt und damit zu einer Überbewertung der Eigenidentifikation als indigen in Bolivien geführt hat.

202 Plan Nacional de Desarrollo, PND, "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" 2006 – 2010.

„kosmozentrischen“ Perspektive entwickelt, um es der vorherigen neoliberalen Politik mit „ethnozentrischer Weltsicht des Westens“ gegenüberzustellen. Präsident Evo Morales bezeichnet seine Regierungspolitik insgesamt als indigen. Deshalb seien keine spezifischen Instanzen für die Umsetzung staatlicher Indigena-Politik mehr notwendig und auch keine spezifische Indigena-Politik.

## ***6.2. Historischer Rückblick auf staatliche Indigena-Politik in Bolivien***

Im Jahr 1940 nach der Verabschiedung der Konvention von Patzcuaro in Mexiko sollte die Zentrale des Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) in Bolivien aufgebaut werden. Dieses Vorhaben wurde jedoch durch einen der vielen Militärputsche in Bolivien verhindert und das I.I.I. schließlich in Mexiko eröffnet (Interview mit Albó 2006 c).

1945 wurde in Bolivien eine nationale Konvention (Congreso Indígena) mit Vertretern von Hacienden und Dorfgemeinschaften aller andiner Regionen von der Partei MNR (Movimiento Nacional Revolucionario) organisiert, auf der bereits verschiedene Initiativen für eine Agrarreform und für das „Indio Problem“ diskutiert wurden (Albó 1999). Damals besaßen 4,5 % der Landbesitzer 70 % des Agrarlandes (Calla 2003). Monatelange Aufstände der Quechua und Aymara im Altiplano führten dazu, dass die Regierung von Victor Paz Estenssoro von der MNR mit einer nationalistischen und integrationistischen Orientierung schließlich eine Agrarreform verabschiedete, zunächst mit einem Präsidialdekret vom 2. August 1953, das mehrere Jahre später am 29. Oktober 1956 schließlich auch als Gesetz verabschiedet wurde.<sup>203</sup>

Zu den wesentlichen Aspekten der Agrarreform gehörte die Enteignung von Großgrundbesitzern, die Landrückgabe an indigene Dorfgemeinschaften, die Abschaffung der Leibeigenschaft und der unbezahlten Zwangsarbeit, die Förderung der Produktivität und des Handels in der Agroindustrie, der Schutz der Naturressourcen und die Kolonisation

---

<sup>203</sup> Decreto Ley N° 3464.

des Amazonasgebiets zur Verhinderung der Migration in die Städte. Allerdings hatte die Agrarreform so gut wie keine Auswirkungen auf das Tiefland von Bolivien: zum einen, weil der Staat damals dort noch kaum präsent war und zum anderen, weil es dort noch keine soziale Bewegungen gab, die entsprechende Forderungen stellten (Muñoz 2000). Es ist außerdem zu vermuten, dass ein großer Teil des Großgrundbesitzes im Tiefland durch die Besetzung großer Landstriche in staatlichem Besitz erst nach Mitte der 50er Jahre entstand. Die Förderung der Besiedelung des vermeintlich unberührten, unbewohnten Tieflands durch indigene Siedler aus dem Hochland gehörte auch zur Agrarreform. Diesem Modell sollten wenig später auch die Regierungen von Ekuador und Peru in den 60er Jahren folgen. 1952 wird auch eine bolivianische Abteilung des I.I.I. eingerichtet, das Instituto Indigenista Boliviano (wahrscheinlich im Agrarministerium) mit der Aufgabe, „Studien zur Lösung der Indigena-Probleme durchzuführen“.

Wirklich einflussreich war in den 50er Jahren die Gewerkschaftszentrale der COB, der vor allem die Gewerkschaften der Minenarbeiter angehörten, die in einem eigenen Dachverband, der Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), organisiert waren. Eigentlich handelte es sich bei den Minenarbeitern auch um indigene Quechua und Aymara, aber in der Gewerkschaftsbewegung galten sie allgemein als „Arbeiter“ im Vergleich zu den „Bauern“ vom Land. Zwischen 1952-56 verfügten die Minenarbeitergewerkschaften über ihre eigenen bewaffneten Arbeitermilizen. Die Umstrukturierung des Minensektors setzte daher eine Entwaffnung dieser Milizen voraus, die schließlich von der Militärregierung in den 60er Jahren mit brutaler Repression durchgeführt wurde. In diese Zeit fällt die berühmte Lebensgeschichte von Domitila Barrios de Chungara, Mitglied des Hausfrauenkomitees der Mine Siglo XX.<sup>204</sup>

Schon bald nach der Verstaatlichung der Minen gerieten diese Unternehmen in die Krise. Bis 1964 wurden von der MNR-Regierung 237.000 Landtitel für 5,7 Millionen Hektar Land vergeben, vor allem an ehemalige Leibeigene der Hacienden (Albó 1999). Die MNR geht 1964 aufgrund der starken Opposition der Minenarbeiter-Gewerkschaften einen Pakt mit den Militärs ein, der jedoch in einem Putsch endet, dem dann 18 Jahre

---

<sup>204</sup> Das Buch wurde veröffentlicht unter dem Titel „Si me permiten hablar“ von Noema Viezzer.

Militärregierungen folgten. General Barrientos, der 1964 die Macht übernahm, kam aus Cochabamba, sprach Quechua und förderte die Schulbildung auf dem Land, die Vergabe von weiteren Landtiteln sowie die Kolonisation des Tieflands. Außerdem versprach er Infrastrukturmaßnahmen auf dem Land. Auf diese Weise wurde der Pakt aus Militärs und Bauern aufgebaut (Albó ebda.), der später auch Teil der Antiguerilla-Strategie zur Neutralisierung der Präsenz von Che Guevara in Bolivien (von 1967-1968) wurde. Aus der Sicht der regierungstreuen Bauernorganisationen im Hochland regierten die Militärs wie eine Art „großer Bruder“ und wurden aufgrund des Paktes weitgehend toleriert (Muñoz 2000).

Anfang der 70er Jahre kam mit der Regierung von Juan José Torres kurzfristig eine linke Strömung der Militärs an die Macht, die aber sehr bald von der konservativen Militärregierung von Banzer (1971-1979) abgelöst wird. 1971 fand auch ein Campesino-Kongress in Potosí statt, auf dem der regierungsunabhängige Jenaro Flores zum Vorsitzenden der CNTCB (Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia) gewählt wurde. Unmittelbar nach dem Putsch von Banzer wurden Flores und seine Leute politisch verfolgt und mussten die folgenden Jahre im Untergrund weiterarbeiten (Albó 1999).

In den 70er Jahren kam es wie in den anderen Ländern der Region zur Vergrößerung des Staatsapparats und der Gründung großer Unternehmen der Militärs, die jedoch trotz des Anstiegs der Preise für Bodenschätze in den 70er Jahren unrentabel blieben. Anfang der 80er Jahre gehen die Militärregierungen wegen ihrer eigenen Ineffizienz, Korruption und Verbindung zum Drogenhandel zugrunde und nicht etwa, weil sie durch Proteste abgesetzt worden wären (Muñoz 2000).

Seit den 70er Jahren hatte es „eine Rückkehr des Indio“ (Albó 1971) gegeben, d.h. neben dem rein klassenkämpferisch orientierten Diskurs tauchten auch ethnische Tendenzen in der Politik wieder auf. Dieser Prozess wird von Ricardo Calla in zwei Phasen aufgeteilt: eine erste Phase von 1973 bis 1985 hauptsächlich innerhalb der Gewerkschaftsbewegung; und eine zweite Phase ab 1985 mit einer Bewegung bis auf die Straße weit über die Gewerkschaftsbewegung hinaus als Antwort auf die neue Politik des Neoliberalismus.

Zu den wichtigsten Organisationen der „Landarbeiter“ (trabajadores campesinos) gehört bis heute die CSUTCB,<sup>205</sup> die in den 70er Jahren als autonome Strömung der Gewerkschaftsbewegung auf dem Altiplano im Untergrund

entsteht.<sup>206</sup> Die Organisation wird erst Ende 1979 während des Demokratisierungsprozesses offiziell anerkannt, nachdem bereits im Laufe der 70er Jahre überall im Hochland Bauerngewerkschaften entstanden waren. Unter dem Einfluss des sogenannten Katarismus<sup>207</sup> verfolgte die CSUTCB zusätzlich zum Klassenkampf eine ethnische Politik, d.h. die Anerkennung der ethnischen Vielfalt und von sogenannten „Nationalitäten“ oder „Nationen“. Der Katarismus traf in der COB mit klassischen linken Positionen des Klassenkampfes unterschiedlicher Tendenzen (Anarchisten, Marxisten, Kommunisten usw.) zusammen. Daraus entstand die sogenannte Allianz von Arbeitern und Bauern, die an die indigene Herkunft der Mehrheit der Arbeiter appellierte und dem Pakt mit den Militärs entgegengesetzt wurde. Es entsteht der Begriff der Ureinwohner („culturas originarias“, „pueblos originarios“, usw.), der bis heute in Bolivien auch anstelle des Indigena-Begriffs verwendet wird, aber ebenfalls die ethnische Komponente in den Vordergrund stellt. Die CSUTCB vertritt jedoch im eigenen Sprachgebrauch weiterhin nur Kleinbauern (campesinos) aus dem Hochland, und die Präsenz der Amazonasvölker in der Organisation ist gering, so dass sich dieser Sprachgebrauch auch nicht ändert. Aus der Bewegung der Kataristen, einer Art Aymara- bzw. Quechua-Elite gemeinsam mit nicht indigenen Intellektuellen, entwickelt sich auch die Bewegung Movimiento Revolucionario Tupac Katari (MRTK), die von Genaro Flores, dem bereits genannten Führer der CSUTCB geleitet wird.

Mit dem Niedergang der Minen waren Anfang der 80er Jahre in Santa Cruz bereits umfangreiche Cocafelder entstanden, die von Aymara- und Quechua-Migranten aus dem Hochland angebaut wurden. 1978-79 fanden Wahlen statt, die den Demokratisierungsprozess wieder einleiteten, aus denen aber kein klarer Sieger hervorging. Der vom Parlament eingesetzte

---

205 Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

206 Die ländlichen Gewerkschaften waren bis dahin dem Pakt von Bauern und Militärs der MNR von 1964 gefolgt.

207 In Bolivien entwickelten sich eigene ideologische Tendenzen innerhalb der Indigena-Bewegung:

- der sogenannte „Indianismus“ neigte zu einer Idealisierung vorspanischer Kulturen, lehnte jede Form des Klassenkampfes und jede andere als eine rein kulturelle Herangehensweise dogmatisch ab und bestand darauf, die ethnische Frage sei die einzige zentrale Frage Boliviens (Calla 2003) und seiner Organisation Movimiento Indio Tupaj Katari (MITKA);
- der sogenannte „Katarismus“, (genannt nach Tupaj Katari, der historischen Figur der Aymara im Aufstand von 1780-81 gegen die Kolonialherrschaft, der den Klassenkampf mit der kulturellen Vielfalt verband und seiner Organisation Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (MRTK), (Albó 1999).

Senatspräsident wurde bereits nach drei Monaten durch einen erneuten Putsch wieder abgelöst. 1980 fanden wieder Wahlen statt, denen jedoch erneut ein Militärputsch folgte. Hernán Siles Suazo und sein linkes Wahlbündnis UDP (Unidad Democrática y Popular), die 1980 als Sieger aus den Wahlen hervorgegangen waren, konnten erst zwei Jahre später ab 1982 regieren. Mit Hernán Siles Suazo kam seit Anfang der 60er Jahre zum ersten Mal wieder eine demokratisch gewählte Regierung an die Macht, gegen die es aber 1984 schon wieder einen Putschversuch gab, der diesmal jedoch fehlschlug. Das allgemeine institutionelle Chaos, die Wirtschaftskrise mit Hyperinflation und Überschuldung nach der Misswirtschaft der Militärdiktaturen sowie eine fehlende Mehrheit im Parlament ließen wenig Spielraum für nachhaltige politische Reformen während der kurzen Regierungszeit von nur drei Jahren. Eine wesentliche Maßnahme bestand in einem ersten Versuch der Dezentralisierung des Landes mit der Verabschiedung des Gesetzes für Kommunalverwaltungen im Jahr 1985.<sup>208</sup>

Seit den 60er Jahren mit der staatlich gelenkten Kolonisation des Tieflands wurde auch die Cocaproduktion intensiviert. In den 80er Jahren förderte die USA Programme zur Ausrottung des Coca-Anbaus insbesondere in der Region des Chapare-Chimoré, die mit Hilfe von massiven Militäreinsätzen durchgeführt wurden. 1988 wurde das Anti-Drogen-Gesetz 1008 verabschiedet, das nicht zwischen Coca und Kokain unterscheidet und den Einsatz des Militärs im „Krieg gegen die Drogen“ rechtfertigt. Unter den geschätzten 300.000 Quechua- und Aymara-Siedlern des Chapare entsteht eine Gewerkschaftsbewegung der Cocaproduzenten, die sich zunehmend gegen diese Militäreinsätze wehrt mit dem Argument: Coca ist nicht Kokain. Diese Bewegung, die ebenfalls keine ethnischen Aspekte in den Vordergrund stellt, schließt sich sowohl der CSUTCB als auch der COB an.<sup>209</sup>

Von 1985 – 1989 folgte eine erneute Regierung der MNR mit Victor Paz Estenssoro, der diesmal den Wechsel zum Neoliberalismus vollzieht. Gegen Ende seiner Regierungszeit wurde zum ersten Mal eine Gesetzgebung verabschiedet, in der ausdrücklich die Notwendigkeit der Anerkennung von Territorien für indigene Völker im Tiefland genannt wird.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>209</sup> Die Bewegung nimmt 1995 zum ersten Mal an Kommunalwahlen und 1997 zum ersten Mal an nationalen Wahlen teil und stellt mehrere Bürgermeister und Parlamentarier (Albó 1999).

Die MRTK entwickelte sich 1980 zu einer politischen Partei. Gemeinsam mit einer anderen linken Partei, der PRIN (Partido Revolucionario de la Izquierda Nacionalista) mit Juan Lechín, einem Führer der COB als Präsidentschaftskandidat, nahm sie an den Wahlen teil. Lechín trat jedoch kurz vor den Wahlen von seiner Kandidatur zurück und hinterließ damit eine erste negative Erfahrung mit politischen Allianzen zwischen indigenen und nicht indigenen Sektoren. Ein weiterer Führer der CSUTCB und der MRTK, Victor Hugo Cárdenas, wurde ein Jahrzehnt später der erste indigene Vizepräsident Boliviens, nachdem er noch zwei weitere Male erfolglos kandidiert hatte.

1981 wurde der Dachverband der Organisationen des Tieflands CIDOB (Central Indígena del Oriente Boliviano) mit Unterstützung einer Gruppe engagierter Ethnologen und NRO gegründet, die vorher in Peru am Entstehen mehrerer Organisationen im Amazonastiefland während der 70er Jahre beteiligt waren. 1982 entstand unabhängig davon eine Organisation des Volks der Guaraní (Asamblea del Pueblo Guaraní APG), die sich später der CIDOB anschloss.

1987 wurde die traditionelle Medizin offiziell gesetzlich anerkannt.<sup>210</sup> Ende der 80er Jahre entstand der CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu) auf Initiative einer Elite von Aymara Intellektuellen aus La Paz, die sich von der Gewerkschaftsbewegung auf dem Land insgesamt distanzieren und die andinen Organisationsformen wiederbeleben wollten (Albó 2002). 1989 gewann die Regierung von Jaime Paz (1989-93) die Wahlen.

1990 organisierte der Dachverband der indigenen Organisationen des Beni (Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni, CPIB) einen berühmten 34-tägigen Marsch aus dem Tiefland bis zum Regierungssitz in La Paz. Das Motto „für das Territorium und die Menschenwürde“ und die durch dieses Ereignis ausgelöste Debatte über indigene Völker im Tiefland machte diese spätestens von nun an als politische Akteure sichtbar. Ein besonders aktives Jahrzehnt in der staatlichen Indigena-Politik wurde mit diesem Marsch

---

<sup>210</sup> Das Gesetz R.S. 205862 von 1989 erklärt: "...la necesidad nacional y social del reconocimiento, asignación y tenencia de Áreas Territoriales a favor de grupos silvícolas y comunidades indígenas originarias del oriente y la amazonía boliviana, para garantizar su sobrevivencia y pleno desarrollo socio-económico".

<sup>211</sup> Mithilfe von zwei Gesetzen: Reglamento del Ejercicio de la Práctica de la Medicina Tradicional Boliviana, Resolución Ministerial N° 0231 (1987) und Ley del Instituto de Medicina Tradicional Kallawayaya-Ley N° 0928 (1987).

eingeleitet als Reaktion auf die permanenten Invasionen der Lebens-, Jagd- und Sammelgebiete der indigenen Völker im Tiefland. Viele Tieflandvölker sind nicht vollkommen sesshaft und leben nicht nur von der Landwirtschaft. Sie sind daher wie in den anderen Ländern mit Amazonasgebiet auf wesentlich größere Territorien als Überlebensgrundlage angewiesen. Zum ersten Mal kam es bei Ankunft des Marsches aus dem Tiefland in La Paz zu einer Verbrüderung zwischen Organisationen des Tieflands und des Hochlands gemeinsam mit der indigenen städtischen Elite (Albó 2002). Seither ist es nicht mehr möglich, in Bolivien von Ureinwohnern (*pueblos originarios*) zu sprechen, ohne auch die Tieflandvölker mit einzubeziehen.

Der Marsch hatte mehrere unmittelbare strategische Auswirkungen sowie mehrere mittelbare, die mit der internationalen Kampagne „500 Jahre Entdeckung Amerikas“, bzw. „500 Jahre indigener Widerstand“ von 1992 zusammentrafen. Die Kampagne führte u.a. zur Gründung des internationalen Indigena Fonds (*Fondo Indígena*). 1990 unterzeichnete die Regierung von Jaime Paz die ILO-Konvention 169 (als zweites Land des Kontinents nach Mexiko). Bolivien ist das einzige Land dieser Studie, das über ein eigenes Gesetz 1257 zur Umsetzung der Konvention verfügt und diese damit auch formal in die nationale Gesetzgebung übernommen hat. Nach und nach wurde auch weiter systematisch an der Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die Konvention in allen Bereichen gearbeitet. Vor 1990 war der Begriff „Indigena Volk“ (*pueblo indígena*) in der nationalen Gesetzgebung in Bolivien nicht verwendet und nur von „Kleinbauern“ (*campesinos*) gesprochen worden. Seit der Unterzeichnung der ILO Konvention 169 hat es in dieser Hinsicht in Bolivien beachtliche Veränderungen gegeben. Zwischen 1991 und 1993 arbeiteten Hochland- und Tieflandorganisationen gemeinsam an einem Gesetzentwurf für ein neues Indigena Gesetz (*Ley Indígena*), das zwar nie verabschiedet wurde, jedoch zur gegenseitigen Bewusstseinsbildung über die kulturelle Vielfalt des Landes beitrug (Albó 1999).

1990 wurde auch das Instituto Indigenista Boliviano von einer Abteilung in eine unabhängige Instanz umgewandelt und dem Agrarministerium (*Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios*) zugeordnet. Zwischen 1990 und 1993 konnten außerdem eine Reihe von Gesetzen zur Anerkennung der Territorien von Tieflandvölkern<sup>212</sup> verabschiedet werden. Der Sitz des neuen internationalen Indigena Fonds wurde 1993 in La Paz eröffnet.<sup>213</sup>

1992 wurde die interkulturelle Zweisprachenerziehung in Bolivien offiziell eingeführt.<sup>214</sup> Seit der Rückkehr zur Demokratie 1982 hatten unter der

Regierung von Siles Suazo verschiedene Programme internationaler Geber mit der Unterstützung der Alphabetisierung und der ländlichen Schulbildung begonnen. 1994 wurde das Gesetz 1565 zur Bildungsreform mit einer Politik für interkulturelle Zweisprachenerziehung verabschiedet und mit der Verfassungsänderung von 1994 noch einmal besonders gestärkt. Die Reform begann 1996 mit Zweisprachenerziehung in 350 Schulen auf dem Land, etwa 15 % aller Schulen.

Ende der 80er Jahre entstand ein interessantes politisches Phänomen mit der Gründung von zwei Parteien der städtischen Aymara, der CONDEPA (Conciencia de Patria) und der UCS (Unión Cívica Solidaridad). Beide wurden in La Paz von Aymara-Migranten gegründet. Das inzwischen stark angewachsene Stadtviertel der Migranten, El Alto, spielte dabei eine wichtige Rolle und beide Parteien stellten mehrere Bürgermeister von La Paz sowie parlamentarische Abgeordnete. CONDEPA wurde von einem bekannten Folklore-Musiker und Radiomoderator, „Compadre Palenque“, gemeinsam mit einer weiblichen Radiosprecherin, der „Cholita Remedios“ gegründet, die zur ersten weiblichen Abgeordneten in städtischer Pollera-Tracht wird. CONDEPA gewann sowohl die Kommunalwahlen in La Paz als auch mehrere Sitze im Parlament. Die Bewegung der sogenannten „Cholos Paceños“ griff den Diskurs des Katarismus auf, der vorher ausschließlich mit ländlichen Gebieten verbunden war (Calla 2003). Damit wurde der ethnische Diskurs in Bolivien ab 1989 auch auf die städtische indigene Bevölkerung erweitert. Anfang der 90er Jahre erlebt die UCS mit dem Bierbrauer Max Fernández als Präsidentschaftskandidat einen so großen politischen Erfolg, dass Gonzalo Sánchez de Lozada von der MNR sogar eine Stichwahl zwischen der UCS und der MNR für 1993 erwartete (Calla 2003). Damit war endgültig eine ethnische städtische Elite politisch in Erscheinung getreten.

- 
- 212 1990 wurden drei Gesetze D.S. 22609, D.S. 22610 und D.S. 22611 verabschiedet zur Anerkennung der Territorien Sirionó, Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécura, Territorio Indígena Multiétnico und Territorio Indígena Chimán. 1992 wurden vier Gesetze verabschiedet: D.S. 23108, D.S. 23100, D.S. 23111 und D.S. 23112 zur Anerkennung der Territorien Araona, Pilón Lajas, Yuquí und Chiquitano uno (Lomerío). 1992 wurde außerdem im Umweltgesetz Nr. 1333 die indigene Beteiligung an der Verwaltung und nachhaltigen Nutzung der staatlichen Naturschutzgebiete (areas naturales protegidas) vorgesehen. 1993 wurde das Gesetz D.S. 23500 zur Anerkennung des Territoriums Weenhayek (mataco) verabschiedet.
- 213 Dabei handelt es sich um das Gesetz 1468 zur Gründung des Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, Fondo Indígena mit Sitz in La Paz, Bolivien.
- 214 Per Gesetz D.S. 23036, 20 Jahre nach der offiziellen Einführung der Zweisprachenerziehung in Peru.

Seit Mitte der 80er Jahre hatten mehrere Phasen weitreichender neoliberaler Reformen<sup>215</sup> stattgefunden, die 2000 wiederum ihren Abschluss mit der Beendigung des neoliberalen Experiments fanden. Die sogenannte erste Phase bestand aus Steuerreform, Senkung der Inflation, Schließung der staatlichen Minen mit massiver Entlassung von Arbeitern, Öffnung der Grenzen und Handelsliberalisierung sowie der Entregularisierung des Arbeitsmarkts und wurde von der MNR-Regierung von Paz Estenssoro sowie von der darauffolgenden Regierung des MIR von Jaime Paz Zamora umgesetzt.

Die zweite und dritte Phase neoliberaler Reformen werden allgemein der Regierung von Sánchez de Lozada zugesprochen. Die zweite Phase betraf die Privatisierung von sechs der wichtigsten öffentlichen Unternehmen: Elektrizitätswerk, Telekommunikation, Fluglinie LAB, Bahn, ein Minen- und ein Ölunternehmen. Es folgte eine Krise der Kleinunternehmen, massive Arbeitslosigkeit und 83 % der Arbeitskräfte im informellen Sektor.

Die dritte Phase betraf die Verfassungsreformen von 1994 mit der Anerkennung der ethnischen Vielfalt des Landes, der Rechte indigener Völker, neuer Wahlbezirke und Modalitäten für den Kongress, einer Justizreform mit der Gründung eines Verfassungsgerichts, eines Gerichtshofs für die Ernennung von Richtern sowie einer Instanz des Ombudsmanns.<sup>216</sup>

Die unübersehbare indigene Präsenz als politischer Akteur in Bolivien fand zwischen 1993 und 1997 mit der Beteiligung an der ersten Regierung von Gonzalo Sánchez de Lozada ihren vorläufigen Höhepunkt. Zum ersten Mal in der Geschichte Boliviens gab es einen Aymara als Vizepräsidenten<sup>217</sup> und eine offizielle staatliche Indigena-Politik als Antwort auf die massiven Proteste und als Ausgleich für die bereits durchgeführte Strukturanpassung. Die konservative Regierung von Sánchez de Lozada bestand aus einem Bündnis aus

---

215 Mit dem Gesetz 21060 vom 29.8.1985 wurde offiziell der „Staatskapitalismus“ beendet und die „Liberalisierung des Marktes“ eingeführt (Muñoz 2000). Es wurde begleitet von Großkrediten des IWF und der WB und anderen multi- und bilateralen Banken, gefolgt von diversen Abkommen zur Finanzierung, Flexibilisierung, Refinanzierung der Schulden.

216 Van Cott (2002) verweist in diesem Zusammenhang auf die Besonderheit, dass diese Verfassungsreform ohne verfassungsgebende Versammlung durchgeführt wurde und analysiert die Ergebnisse aus der Perspektive indigener Rechte noch mehr im Detail.

217 Victor Hugo Cárdenas von MRTK. Albó (2002) berichtet, dass die MNR Cárdenas als Kandidaten aufstellte, nachdem eine Firma für Politisches Marketing diverse Fokus-Gespräche durchgeführt und festgestellt hatte, dass ein indigener Kandidat als Ergänzung zu „Goni“ (Spitzname für Gonzalo Sánchez de Lozada) nötig sei, um die Wahlen zu gewinnen.

mehreren kleineren, traditionell eher linker Gruppierungen wie der aus der MRTK hervorgegangenen MRTKL (Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación), der MBL (Movimiento Bolivia Libre) und der UCS (Unión Cívica Solidaridad), die alle einen vom Katarismus beeinflussten politischen Diskurs gemeinsam hatten.

Die Regierungspolitik wurde 1994 mit dem Plan für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, PGDES) veröffentlicht. Darin wurden wirtschaftliche Reformen mit der Privatisierung staatlicher Unternehmen mit Maßnahmen für soziale Gleichberechtigung und menschliche Entwicklung, Umweltpolitik und Anerkennung kultureller Vielfalt kombiniert und die Verbesserung demokratischer Verhältnisse durch Partizipation auf lokaler Ebene postuliert.<sup>218</sup>

Victor Hugo Cárdenas prägte den Diskurs der Regierung in Bezug auf indigene Partizipation und überraschte durch eine neue öffentliche Nutzung indigener Symbole: offizielle Reden mit Textteilen in indigenen Sprachen, die Teilnahme seiner Frau Lidia Katari in traditioneller Kleidung an allen offiziellen Anlässen, der Besuch von öffentlichen Lokalen, die indigene Kunden diskriminieren, u.ä. waren vorher undenkbar gewesen.

Als Vizepräsident war Cárdenas auch gleichzeitig Präsident des Kongresses und nahm von dieser Position aus Einfluss auf die Verfassungsreform von 1994. Zum ersten Mal wurde Bolivien als Vielvölkerstaat mit kultureller Vielfalt offiziell anerkannt. Interkulturelle Zweisprachenerziehung wurde in der Verfassung verankert. Teil der neuen Verfassung von 1994 waren u.a. die erstmalige rechtliche Anerkennung indigener Gemeinschaften und Völker, der Nutzung von Mitteln aus dem Staatshaushalt für neu gegründete indigene Kommunalverwaltungen im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses und kollektiver Landtitel für indigene Territorien (TCOs) im Tiefland.<sup>219</sup> Das neue Agrargesetz von INRA zur Umsetzung dieses neuen Rechts auf indigene Territorien wurde 1986

---

<sup>218</sup> Zu den wesentlichen Gesetzesreformen der Regierung Sánchez de Lozada gehören die Verfassungsreform von 1994 mit Justizreform, die Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung mit den Gesetzen für Partizipation (*Ley de Participación Popular*) und Dezentralisierung (*Ley de Descentralización*), das Agrargesetz INRA von 1996, das die ersten Territorien im Tiefland offiziell anerkannte und eine Kampagne zur rechtlichen Absicherung kollektiver Landtitel von Dorfgemeinschaften vorsah, die Bildungsreform mit Erweiterung der interkulturellen Zweisprachenerziehung, die Sozialversicherungs- und Rentenreform, die Reform der Exekutive, usw.

verabschiedet und führte effektiv zur Gründung offiziell anerkannter indigener Territorien im Tiefland. Damit ist Bolivien das einzige Land dieser Studie, in dem indigene Territorien auch eingerichtet wurden.

Im Zuge der Staatsreform wurden drei Superministerien gegründet.<sup>220</sup> Im einzigen Sozialministerium, dem Ministerium für Menschliche Entwicklung, entstand eine staatliche Instanz für Indigena-Politik, die Unterabteilung für ethnische Angelegenheiten (Subsecretaría Nacional de Asuntos Étnicos, SAE) in Händen der Partei MRTKL von Victor Hugo Cárdenas. Die SAE gehörte wiederum zur neuen Abteilung für Ethnizität, Gender und Generationen<sup>221</sup> im Ministerium für Menschliche Entwicklung (Ministerio de Desarrollo Humano). 1996 wurde offenbar gemeinsam von der SAE mit dem Dachverband der Organisationen des Tieflands CIDOB eine Strategie "Plataforma Estratégica para el apoyo al desarrollo indígena" ausgehandelt, die zu einer Art Regierungspolitik wurde. Leider ist diese Phase nur wenig dokumentiert worden.<sup>222</sup>

Zu Beginn der Regierung Sánchez de Lozada wurden die Superminister zwar von Mitgliedern der Regierungspartei MNR übernommen, ein Großteil weiterer neuer Posten jedoch von Fachkräften besetzt, die nicht notwendigerweise einer der Regierungsparteien angehörten. Eine große Zahl von Fachkräften aus NRO wechselte damals in staatliche Institutionen über und verstärkte die Kapazitäten zur Formulierung von Vorschlägen und Politikansätzen. Die Spannungen zwischen Fachleuten und Politikern ließen

---

219 Das Agrargesetz von INRA sieht außerdem vor, innerhalb von zehn Jahren zu klären, wem insgesamt 107 Millionen Hektar Land im Tiefland gehören. Nach acht Jahren (2005) konnten nur für 14 Millionen Hektar die Besitzverhältnisse geklärt werden, 37 Millionen Hektar befanden sich im Prozess der Klärung, 6,9 Millionen Hektar hatten Landtitel erhalten, 3,2 Millionen Hektar befanden sich im Prozess der Titulierung und warteten auf die „Resolución Final de Sanamiento“ und 3,8 Millionen Hektar waren zu staatlichem Land erklärt worden. Indigene Organisationen hatten insgesamt 216 Tierras Comunitarias de Origen, TCO, beantragt, 54 im Tiefland und 162 im Hochland. Im Tiefland wurden 24,2 Millionen Hektar eingefordert, von denen 2005 5,4 Millionen titulierte worden waren. Im Hochland ging es um 12 Millionen Hektar, von denen lediglich 188.103 titulierte worden waren (Angaben von INRA, zitiert in IWGIA 2006).

220 Dabei handelt es sich um folgende: Ministerio de Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Ministerio de Desarrollo Económico.

221 Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales.

222 In Bolivien ist das institutionelle Gedächtnis staatlicher Institutionen insbesondere durch die vielen Reformen des Staates und den Wechsel staatlicher Institutionen von einem Ministerium zum anderen extrem kurz und Recherchen über die unmittelbare Vergangenheit geraten zur Sisyphusarbeit. Das gleiche gilt für die Dokumentation von Zuweisungen aus dem nationalen Haushalt.

jedoch nicht lange auf sich warten, und nach und nach gab die Regierung dem politischen Druck der Parteien nach. Ein Ergebnis war die Übergabe des Ministeriums für nachhaltige Entwicklung an einen Minister der UCS, deren Stimmen im Parlament für die Verabschiedung der Reformen benötigt wurden. Diese politische Entscheidung führte zur Verlegung der Zuständigkeiten für den Dezentralisierungsprozess (*Participación Popular*) vom Ministerium für nachhaltige Entwicklung zum Ministerium für menschliche Entwicklung, in dem auch die neue SAE angesiedelt war (Muñoz 2000).

Ein wesentliches Problem der neuen Superministerien bestand in der allgemeinen Verwirrung in Bezug auf die Aufteilung der Zuständigkeiten (Muñoz ebd.), so dass diese neue Struktur den nächsten Regierungswechsel nicht überlebte. Diese weitreichenden Umstrukturierungen des Staatsapparats verringerten die Umsetzungskapazitäten erheblich.

Insgesamt erhielt jedoch der Dezentralisierungsprozess und insbesondere das Gesetz der „Partizipation des Volkes“ (*Ley de Participación Popular*) eine wesentlich größere Aufmerksamkeit als andere Ansätze in der Indigena-Politik der Regierung von Sánchez de Lozada, wie z.B. die Gründung der indigenen Territorien im Tiefland (TCO). Zum ersten Mal seit der Rückkehr zur Demokratie 1982 wurde ein ernsthafter Versuch unternommen, den Zentralismus in der öffentlichen Verwaltung und die Konzentration des politischen Systems im Andenraum ohne ausreichende staatliche Präsenz im Tiefland zu überwinden. Nach der Krise der Minen im Andenhochland hatten sich die Wirtschaftszentren ins Tiefland zur Gas- und Ölausbeutung sowie zur Viehzucht und Agroindustrie verlagert, ohne dass der Staatsapparat diesen Veränderungen systematisch gefolgt war.<sup>223</sup>

Mit dem Gesetz der *Participación Popular* war auch die Intention einer Verlagerung politischer Kompetenzen vom Zentralstaat auf die lokale und regionale Ebene bei gleichzeitiger Schwächung lokaler Machteliten verbunden. Tatsächlich sollte diese Reform die politische Landschaft Boliviens grundsätzlich verändern. Zu den positiven Aspekten für indigene Völker gehörte die Einführung der juristischen Anerkennung der Dorfgemeinschaften (*Ayllus*) und ihres kollektiven Landbesitzes, die im Gegensatz zu Peru und

---

223 Ähnlich wie in Ecuador ist die politische Instabilität in Bolivien in den vergangenen Jahrzehnten auf die Konkurrenz zwischen den politischen Eliten aus dem Hochland und den wirtschaftlichen Eliten aus dem Tiefland zu erklären.

Ecuador in Bolivien bisher noch nicht erfolgt war;<sup>224</sup> die Möglichkeit der Gründung neuer indigener Bezirke oder Unterbezirke auf der Basis indigener Siedlungsformen; sowie die Möglichkeit, über staatliche Gelder zu verfügen und an Planungsprozessen über deren Verwendung teilzunehmen oder direkt Gelder aus anderen Quellen zu kanalisieren. Allerdings fügt sich der kollektive Landbesitz der Ayllu im Andenhochland nicht zu Territorien zusammen. Die andine Landwirtschaft beruht vor allem auf dem Zugang zu Land in unterschiedlichen ökologischen und klimatischen Zonen zur Verringerung des Klimarisikos und zur Vielfältigung von Anbauprodukten und gleicht daher eher einer Ansammlung von versprengten Inseln. In vielen Fällen konnten deshalb aufgrund fehlender Territorien auch keine indigenen Bezirke oder Unterbezirke mit eigenen indigenen Bürgermeistern gebildet werden (Calla 2003).<sup>225</sup>

Die Auswirkungen des Dezentralisierungsprozesses auf die politische Partizipation indigener Völker werden trotz der Gründung einiger neuer indigener Verwaltungsbezirke von verschiedenen Autoren im Rückblick durchaus kritisch eingeschätzt, u.a. weil die Anzahl indigener Bürgermeister und Ratsmitglieder (Concejales) auf lokaler Ebene nicht nachhaltig zugenommen hat (Assies 2002; Calla 2003; Ayo 2004; u.a.).

Der Widerstand der Agrareliten gegen das neue Gesetz ließ nicht auf sich warten. Bereits 1995, schon ein Jahr nach der Verabschiedung des Gesetzes der *Participación Popular*, wurde ein neues Gesetz zur Dezentralisierung des Staates (*Ley de Descentralización*) verabschiedet, das einen großen Teil der erzielten Fortschritte wieder aufhob (Assies 2002). Dabei handelte es sich um eine zusätzliche Stärkung der regionalen Ebene zwischen der Zentralregierung und den Kommunalverwaltungen. Die Stärkung der Funktionen der sogenannten Präfekten als oberste Autorität auf regionaler Ebene, die in vielen Fällen zu den wichtigsten Großgrundbesitzern oder Agrarunternehmern gehören, ermöglicht es den lokalen Eliten, erneut ihre Machtposition auszubauen.

---

224 Allerdings standen bis 2002 noch ca. 70 % der Anerkennungen der Ayllu als Dorfgemeinschaften aus (Calla 2003).

225 Ein Teil der Indigena-Bewegung in Bolivien heute verlangt jedoch auch die Anerkennung von Territorien im Hochland.

Indigene Organisationen kritisieren, dass die indigenen Lebensräume bei der territorialen Definition der Kommunen nicht berücksichtigt wurden. Indigene Gemeinschaften oder Territorien sind häufig auf mehrere Bezirke verteilt und indigene Organisationen sehen sich daher oft dazu gezwungen, an mehreren Planungsprozessen in verschiedenen Bezirken gleichzeitig teilzunehmen (Assies 2002; Camargo Manuel 2005; Yampara 2005). Darüber hinaus entsteht durch die zunehmende Präsenz des Staates in abgelegenen ländlichen Regionen eine konkurrierende Parallelstruktur zu traditionellen indigenen Autoritäten, die bisher weitgehend in Ruhe gelassen worden waren. Eine ungeklärte Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen der indigenen Selbstverwaltung und neuen staatlichen Strukturen und die Unterordnung indigener Organisationsformen unter die offiziellen Kommunalverwaltungen werden kritisiert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die erste Regierung von Sánchez de Lozada eine intensive Reformphase mit den umfangreichsten Rechts- und Staatsreformen des Landes seit der Nationalen Revolution von 1952 einleitete. Diese umfangreiche Reformpolitik mit ausdrücklichen Sondermaßnahmen für indigene Völker war jedoch in sich sehr widersprüchlich und hinterließ eine instabile politische Lage in Bolivien. Für indigene Völker kam es einerseits zu ganz wesentlichen Fortschritten in der staatlichen Indigena-Politik. Andererseits verschlechterten sich jedoch die allgemeinen Rahmenbedingungen insgesamt für die indigene Bevölkerung durch die Privatisierung und die Energiepolitik.

1997 gewann erneut der ehemalige Militärdiktator Hugo Banzer die Wahlen mit einer Mehrparteienkoalition. Seine Regierung ersetzte den Diskurs der Regierung Sánchez de Lozada über Partizipation, menschliche Entwicklung, ethnische und kulturelle Vielfalt erneut mit allgemeiner Armutsbekämpfung und rein ökonomisch ausgerichteten Konzepten für Sozialpolitik in Kombination mit dem altbekannten Paternalismus (Calla 2003). Anstelle eines Regierungsprogramms wurde ein „nationaler Dialog“ durchgeführt, der schließlich mit einem Aktionsplan mit dem Motto „Für ein besseres Leben“<sup>226</sup> endete. Aufgrund interner Krisen und der historischen Unglaubwürdigkeit von Banzer beteiligten sich die großen indigenen Organisationen wie CIDOB und Gewerkschaften wie CSUTCB und COB jedoch nur wenig daran.

---

226 Para vivir mejor – Plan Operativo de Acción 1997-2002.

Die Regierung von Banzer organisierte den gesamten Staatsapparat erneut um und gründete ein neues Ministerium für Planung und nachhaltige Entwicklung. Darin entstand das neue Vizeministerium für indigene Angelegenheiten, *Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios*“ (VAIPO), in Händen der Partei des MIR (*Movimiento de Izquierda Revolucionaria*), das jedoch nur von 1997-2000 existierte (Albó 2002). Trotz der Anhebung der hierarchischen Ebene der Instanz für Indigena-Politik deutet vieles darauf hin, dass die SAE wesentlich mehr für indigene Völker erreichen konnte, als das neue VAIPO. Verschiedene Gesprächspartner bezeichneten die Indigena-Politik der Banzer-Regierung und des MIR als Klientelismus und politische Kooptation von indigenen Vertretern. Mit Unterstützung der dänischen Kooperation DANIDA wurde eine nationale Regierungspolitik „für Indigene und Ureinwohner für Entwicklung mit Identität“<sup>227</sup> formuliert, die von VAIPO koordiniert werden sollte. Alle staatlichen Instanzen sollten zur Umsetzung des Prinzips der indigenen Partizipation und zur Berücksichtigung kollektiver indigener Rechte (entsprechend der bereits vorhandenen nationalen Gesetzgebung) gebracht werden, darunter der Rechte auf selbstbestimmte Entwicklung, selbstgewählte Institutionen, Organisationen, Traditionen, Kulturen, Sprachen, Wohngebiete, usw.

### ***6.3. Staatliche Indigena-Politik in Bolivien seit 2000***

2000 erkrankte Banzer und starb, kurz nachdem er die Regierung an seinen Vizepräsidenten Jorge Quiroga Ramírez übergeben hatte. Dieser führte die Amtszeit der Banzer-Regierung trotz massiver Krisen und Proteste noch bis 2001 zu Ende. Im April 2000 kam es zum berühmten „Wasserkrieg“ in Cochabamba mit massiven Protesten gegen die Privatisierung des Trinkwassers, die mit der Neuverstaatlichung der städtischen Wasserbetriebe enden.

Um die aufgebrachtten sozialen Bewegungen zu beruhigen wurde das Ministerium für indigene und kleinbäuerliche Angelegenheiten (*Ministerio de Asuntos Campesinos de Pueblos Indígenas y Originarios*, MACPIO) gegründet und als eine Art Beute unter indigenen Führern unterschiedlicher

---

<sup>227</sup> „Política Nacional Indígena y Originaria de Desarrollo con Identidad“.

Organisationen aufgeteilt. Auf diese Weise kam es zur Zusammenlegung des ehemaligen Ministeriums für ländliche Produktionsförderung mit der Abteilung für die Förderung indigener Rechte. Aus dem ehemaligen VAIPO wurde nun von 2000-2002 das Vizeministerium VAIO (Viceministerio de Asuntos Indigenas y Originarios). Zu den Funktionen von VAIO gehörte die Förderung der Politik für die integrale Entwicklung indigener Völker und Ureinwohner.<sup>228</sup>

Noch im Jahr 2000 wurden zwei Gesetze zur offiziellen Anerkennung indigener Sprachen<sup>229</sup> und für einen nationalen Dialog zur Klärung der Besitzverhältnisse auf dem Land und für die Landtitelvergabe an indigene Gemeinschaften verabschiedet, die zur nationalen Priorität erklärt wurde.<sup>230</sup> 2001 kam es zur Einführung einer indigenen Grund-Gesundheitsversicherung für die Mitglieder von CIDOB und der CSUTCB per Gesetz,<sup>231</sup> eine klare populistische Maßnahme ohne Perspektive.

2002 wurde erneut Sánchez de Lozada gewählt, jedoch diesmal ohne indigenen Vizepräsidenten. Aus dem Ministerium für indigene Angelegenheiten MACPIO wurde MACIGG, das Ministerium für Bauern, Indigene, Gender und Generationen<sup>232</sup> in Anlehnung an die damalige Unterabteilung im Superministerium für menschliche Entwicklung der 90er Jahre. Aus VAIO wurde VAI, Viceministerio de Asuntos Indigenas im MACIGG. Über das neue Vize-Ministerium wird berichtet, dass es auch wieder als Beutezusage für die großen indigenen Dachverbände galt und die Posten von diesen mit Quoten untereinander aufgeteilt wurden. Die ständigen institutionellen und politischen Veränderungen hatten jedoch jede Kontinuität von politischen Ansätzen und Programmen unmöglich gemacht. Die

---

228 Darin sind Aspekte enthalten wie die Einbeziehung in die Wirtschaft, Gesellschaft und das Justizsystem bei gleichzeitigem Respekt für indigene kulturelle Werte und Identitäten; die Sicherstellung der Umsetzung der nationalen Gesetzgebung und der internationalen Abkommen über indigene Rechte; Respekt für den kollektiven indigenen Besitz von Land und Territorien auf der Grundlage des Konzepts „Entwicklung mit Identität“ (Desarrollo con Identidad).

229 Das Gesetz D.S. 25894 erkennt die folgenden indigenen Sprachen offiziell an: Aymara, Araona, Ayoreo, Baaré, Besiro, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chimán, Esse Eija, Guaraní, Guarasú'we (Pauserna), Guarayo, Itonama, Leco, Machineri, Mojeño, Trinitario, Mojeño Ignaciano, More, Mosestén, Movima, Pacawuara, Quechua, Reyesano, Sirionó, Tacana, Tapieté, Toronoma, Uru-Chipaya, Weenhayek, Yaminawa, Yuki, Yuracaré.

230 Ley del Diálogo Nacional D.S. 2235.

231 Gesetz D.S. 26330.

232 Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, Género y Generacionales.

Eroberung der staatlichen Instanzen durch indigene Führer erschwerte auch eine fachliche Orientierung der Arbeit. Jeder Wechsel in der Führung der indigenen Dachverbände führte wiederum zu politischem Druck auf die staatliche Instanz und zu entsprechendem Personalwechsel, der immer häufiger wurde. VAI war nicht in der Lage, die vielen verschiedenen Projekte der internationalen Geber in geeigneter Form zu koordinieren oder auf andere staatliche Instanzen Einfluss zu nehmen.

Die zweite Regierungsperiode von Sánchez de Lozada sollte jedoch von kurzer Dauer sein. Der sogenannte „Gaskrieg“ führte im Oktober 2003 zu seinem Sturz. Sánchez de Lozada hatte versucht, die erst kürzlich entdeckten umfangreichen Gasvorkommen Boliviens für einen neunmal geringeren als den nationalen Preis ins Ausland zu exportieren. Das Geld für die Exporte wurde dringend für die Bewältigung einer erneuten Finanzkrise in Bolivien benötigt, die u.a. durch die Abwertungen der Währungen in Argentinien und Brasilien und die Verringerung der plötzlich zu teuren bolivianischen Exporte in beide Länder, der Geldüberweisungen von 700.000 bolivianischen Migranten aus Argentinien und die Verringerung der Cocaproduktion um 70 % zwischen 1998 und 2002 verursacht wurde.

Dazu kamen die hohen Kosten der Reformen, insbesondere der Rentenreform sowie die Bankenkrise in Bolivien (IWGIA 2005). Die Abwertungen der Nachbarländer wirkten sich auch auf die Verteuerung der Schulden Boliviens aus, die in US-Dollar aufgenommen worden waren. Die umfangreiche Privatisierung staatlicher Institutionen und deren Übergabe an transnationale Unternehmen hatte zu einer drastischen Reduzierung der Steuereinnahmen von vorher 70 % auf nur noch 12 % aus der Rohstoffausbeutung geführt. Bolivien hatte zwar einen internationalen öffentlichen Schuldenerlass für seine bilateralen Schulden erhalten, gleichzeitig waren aber die öffentlichen multilateralen Schulden bereits wieder auf 26 % des BIP gestiegen. Die Hauptflucht der Überschüsse geschah durch eine Kontrolle von 80 % der Öl- und Gaseinkommen durch ausländische Firmen, die angeblich nur ca. ein Zehntel der tatsächlich anfallenden Steuern an den Nationalen Haushalt überwiesen (IWGIA 2005). REPSOL aus Spanien verfügte beispielsweise über 22 Konzessionen, von denen sich 17 mit indigenen Territorien (Tierras Comunitarias de Origen, TCO) im Amazonasgebiet und im Chaco überschneiden. Dazu kamen die Auswirkungen des Baus einer mehr als 3000 km langen Gaspipeline von Bolivien nach Brasilien und von einer weiteren Gaspipeline durch 24 Dorfgemeinschaften der Chiquitanos und Ayoreode im Chaco. Bis 2004 hatten von 18 internationalen Unternehmen

11 keine Überschüsse für die vorangegangenen vier Jahre angegeben. Die Folge war eine Steuererhöhung für die Bevölkerung allgemein, erneute Auslandsschulden und die zunehmende Abhängigkeit von der internationaler Kooperation (IWGIA 2005).

Ein Aufstand in mehreren Landesteilen zwischen Februar und Oktober 2003 wurde mit Hilfe der Militärs niedergeschlagen mit einer Bilanz von 67 Toten und mehreren hundert Verletzten. Sánchez de Lozada musste das Land fluchtartig verlassen und der Kongress leitete ein Gerichtsverfahren gegen ihn und seine Minister wegen der unverhältnismäßig brutalen Repression ein. Die Regierung wurde an seinen Vizepräsidenten Carlos Mesa übergeben, dem es im Februar 2004 gelingt, eine erneute Verfassungsreform im Kongress durchzubringen. Damit wurden wesentliche weitere Schritte ermöglicht, darunter die Durchführung einer verfassunggebenden Versammlung, von verbindlichen Volksentscheiden sowie von der direkten politischen Teilnahme von Basisorganisationen an politischen Entscheidungen ohne die Vermittlung durch politische Parteien. Im Januar 2004 kam es zur Gründung der Abteilung für interkulturelle Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium.<sup>233</sup>

Das erste Referendum über Energiepolitik vom 18.7.2004 verhinderte einen Putsch und trug zur Entpolarisierung des Landes bei. Mit 60 % Wahlbeteiligung sprach sich die absolute Mehrheit für eine erneute Nationalisierung der Bodenschätze Boliviens aus. Der Regierung von Carlos Mesa wurden von den aufgebracht sozialen Bewegungen mehrere Ultimaten zur Umsetzung der sogenannten „Agenda vom Oktober“ gesetzt. Seine Regierung stellte sich jedoch als zu schwach für Neuverhandlungen mit den internationalen Unternehmen heraus und die Exportpläne für das Erdgas wurden beibehalten. Daraufhin forderte die Opposition einen Dialog, der im September 2004 in der Gründung eines sogenannte Einheitspakts mündete. Dabei handelte es sich um eine Koordinationsinstanz aus 40 indigenen Organisationen auf nationaler Ebene, die im Oktober die Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung mit insgesamt 258 Abgeordneten, darunter auch von direkt gewählten Vertretern der Indigena-Organisationen vorschlug. Außerdem wurde ein Gesetzesentwurf für die Ausbeutung von Bodenschätzen erarbeitet. Ein großer Teil der Vorschläge der Indigena-Organisationen

---

<sup>233</sup> Mit der Resolución Ministerial No. 14/04.

wurde vom Kongress (Cámara de Diputados) übernommen, der einen Gesetzesentwurf für die Verstaatlichung der Bodenschätze, die Zwangsveränderung der Verträge mit privaten Unternehmen, die Förderung der Industrialisierung des Landes und zu rechtzeitigen vorherigen Konsultationen unter Respektierung der Autonomie der indigenen Organisationen vorlegte. Der Vorschlag sah auch eine indigene Beteiligung an den erwirtschafteten Gewinnen mit Hilfe eines nationalen Indigena-Fonds vor, der vom Staat und den indigenen Organisationen gemeinsam verwaltet werden sollte. Außerdem wurde ein Fonds für Entschädigungen für soziale und Umweltschäden vorgeschlagen sowie ein Verbot der Vergabe von Konzessionen in ökologischen Schutzzonen, die soziale Beteiligung am Umweltmonitoring, eine Klärung der Vorgehensweisen bei der Enteignung unter Berücksichtigung indigener Rechte, usw. Es gelang jedoch nicht, eine Mehrheit für dieses Gesetz im Kongress zu finden.

Am 5.12.2004 fanden Kommunalwahlen mit neuen Spielregeln statt, darunter einer 50 % Quote für Frauen in allen Listen. Aus dem Ministerium für Campesinos und Indigenas MAICPO wurde das MAIPO (Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios). Schließlich wurde der Druck auf Carlos Mesa zu groß, so dass er im Juni 2005 zurücktritt.

Eine Übergangsregierung mit dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs Eduardo Rodríguez organisierte den Prozess der nationalen Neuwahlen, die am 18.12.2005 stattfanden. Die MAS gewann mit Evo Morales und Alvaro García Linera mit 53,7 % der Stimmen in der zweiten Wahlrunde. Zum ersten Mal seit Jahren verfügte eine Regierung wieder über eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Evo Morales trat seine Regierung 2006 mit der „Agenda vom Oktober“ an und versprach die Nationalisierung der Bodenschätze, die verfassungsgebende Versammlung sowie Land und Territorien für indigene Völker im Zusammenhang mit der nachhaltigen Bewirtschaftung der Naturressourcen.

2006 wurde der Gesetzesvorschlag des Einheitspakts für die verfassungsgebende Versammlung verfeinert mit 68 Wahlbezirken, zehn direkt gewählten indigenen Abgeordneten aus dem Tiefland aus speziellen indigenen Wahlbezirken sowie 16 direkt gewählten Abgeordneten aus dem Hochland nach traditionellem Konsensprinzip. Die Mehrheit der Abgeordneten der MAS verabschiedete jedoch ein Gesetz zur Gründung der verfassungsgebenden Versammlung ohne spezielle indigene Wahlbezirke unter dem Vorwand, es gebe ja bereits eine indigene Regierung. Das Gesetz sieht außerdem die Verabschiedung der Verfassungsänderungen mit Zweidrittel-

Mehrheit vor, d.h. mit insgesamt 170 Stimmen, eine Regelung, die später von Evo Morales aufgrund unzureichender Bündnispartner in Frage gestellt wird. Die Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung fanden am 1. Juli 2006 statt und die Regierungspartei MAS gewann 50,7 % aller Sitze, d.h. 137 Abgeordnete von insgesamt 255 aus 70 Wahlbezirken in neun Regionen (Departamentos). Die Beteiligung der indigenen Organisationen in Allianz mit der MAS ermöglichte schließlich immerhin vier indigene Abgeordnete aus dem Tiefland, zwei Chiquitanos, einen Mojeño und einen Guaraní.

Nach mehreren Anläufen gelang es der Regierung von Evo Morales innerhalb des ersten Regierungsjahres, die Öl- und Gasverträge neu zu verhandeln und den Nationalisierungsprozess der Bodenschätze erfolgreich einzuleiten. Am 1. Mai 2006 wurde die Ausbeutung der Bodenschätze nationalisiert.<sup>234</sup> Unter Beteiligung indigener Organisationen wurden Vorschläge für eine Durchführungsverordnung des Gesetzes unterbreitet, darunter einer für die ökologische Überwachung und ein weiterer für Konsultationen über die Ausbeutung von Bodenschätzen in indigenen Regionen. Eine direkte Steuer auf die Ausbeutung von Bodenschätzen (Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH) wurde eingeführt und im Dezember 2006 der Fonds für die Entwicklung der indigenen Völker gegründet (Fondo de Desarrollo para Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas FDPPIOYCC).

Zur allgemeinen Verwunderung löste der Präsident Morales unmittelbar nach der Machtübernahme Anfang 2006 das Ministerium für indigene Angelegenheiten (Ministerio de Asuntos Indígenas y de los Pueblos Originarios, MAIPO) auf, mit dem Argument, die indigenen Völker seien ja an der Regierung und daher werde keine Sonderinstanz für indigene Rechte mehr benötigt. Inoffiziell wurde berichtet, ein Grund für diese Entscheidung habe darin bestanden, sich nicht der Beutehaltung der indigenen Organisationen aussetzen zu wollen. Anstelle einer Fortführung des unlösbaren Konflikts um die Kontrolle dieser Instanz habe sich Evo Morales für die totale Auflösung des Ministeriums entschlossen. Stattdessen wurde ein neues Ministerium für Wasser gegründet.

Die Sozialpolitik der Regierung Morales konzentriert sich mit Unterstützung der Misión Milagro mit kubanischer Hilfe auf Operationen für

---

<sup>234</sup> Mit dem Gesetz D.S. 28701.

50.000 Bolivianer in Augenzentren mit moderner Technologie, die Erweiterung der Versicherung für Mütter und Kinder (Seguro Universal Materno Infantil, SUMI), einer Alphabetisierungskampagne in ländlichen Regionen, usw. Mit dem Programm „Bono Juancito Pinto“ werden 30 US-Dollar für jeden Schüler zur Bekämpfung des Schulabbruchs in der Primarschule verteilt, das mit einem Sonderfond der Bodenschätze von 30 Millionen US-Dollar finanziert wird (IWGIA 2007). Eine neue Bildungsreform nahm jedoch kaum Rücksicht auf vorherige Bildungsreformen oder auf bereits erzielte Fortschritte in der interkulturellen Zweisprachenerziehung. Ständige Ministerwechsel und Korruptionsverdacht lassen die Zukunft diesbezüglich offen.

Am 30. Oktober 2006 begann der fünfte indigene Marsch vom Tiefland zum Regierungssitz in La Paz mit der Forderung nach einem neuen Agrargesetz aus Anlass des Ablaufs der 10-Jahresfrist des INRA-Gesetzes für die Klärung von Besitzverhältnissen und die unbesteuerter Vergabe von kollektiven Landtiteln an indigene Völker. Ein neuer Gesetzentwurf für die sogenannte Neuführung der Dorfgemeinschaften (*Ley de reconducción comunitaria*) für eine integrale Agrarreform war von den indigenen Organisationen des Tieflands ausgearbeitet und vorgeschlagen worden.

Noch während des Marsches wurde der Gesetzentwurf im Kongress verhandelt und im Abgeordnetenhaus mit Mehrheit der MAS verabschiedet. Im Senat mit Oppositionsmehrheit kam es jedoch zu Änderungen und Widerständen. Als der Marsch nach fast einem Monat am 28. November am Präsidentenpalast ankam, wurde das Gesetz noch in der gleichen Nacht in einer „Nacht und Nebel-Aktion“ im Senat verabschiedet: mehrere Ersatzabgeordnete wurden von der Regierung zu diesem Zweck heimlich eingeflogen und überraschten die Opposition mit der Zustimmung zum Gesetzentwurf. Das neue Agrargesetz ermöglicht die Enteignung von brachliegendem unbewirtschafteten Land und die Verteilung an indigene Gemeinschaften und Territorien mit kollektiven Landtiteln. Der Präsident erhält die Kompetenz, direkt Titel an Dorfgemeinschaften zu vergeben für den Fall, dass sich regionale oder lokale Autoritäten weigern sollten.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Gleichzeitig sind die negativen ökologischen Auswirkungen des Gesetzes auf das Amazonasgebiet, in dem brachliegende Gebiete absolut nötig sind, noch nicht vorzuzusehen.

#### **6.4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

Bolivien ist das lateinamerikanische Land mit der weitgehendsten Gesetzgebung in Bezug auf indigene Rechte und die Ausbeutung von Bodenschätzen. Gleichzeitig werden Gesetze jedoch nur selten respektiert, so dass viele von ihnen nur auf dem Papier stehen. Die indigene Bewegung ist spätestens seit 1990 ein für alle sichtbarer politischer Akteur geworden und indigene Rechte haben seither eine hohe Priorität auf der nationalen politischen Agenda. Sogar die Übertragung dieser Indigena-Agenda in die Politik verschiedener Regierungen ist zum Teil gelungen. Allerdings konnte dies in den meisten Fällen nur mit ausdrücklicher Unterstützung und umfangreicher Finanzierung durch internationale Geber, darunter insbesondere von DANIDA geschehen. Eine kontinuierliche integrale staatliche Indigena-Politik konnte jedoch nicht entwickelt werden und die verschiedenen regierungspolitischen Ansätze konnten nur zum Teil und in Ansätzen umgesetzt werden. Bis zum Regierungsantritt von Evo Morales gab es trotz eines nationalen Gesetzes zur Umsetzung der ILO Konvention 169 keine klaren Regelungen in Bezug auf Konsultationen insbesondere im Fall der Ausbeutung von Bodenschätzen auf indigenen Gebieten. Heute ist Bolivien das einzige Land, in dem es den Versuch gegeben hat, die Ausbeutung von Bodenschätzen mit indigenen Rechten in Einklang zu bringen.

In Bolivien ist die Tendenz zu Klientelismus und zur Kooptation indigener Führer zur Schwächung indigener Bewegungen als politische Akteure ähnlich wie in Ekuador nicht zu übersehen. Die Erfahrungen mit staatlichen Sonderinstanzen waren daher eher zwiespältig: In den 16 Jahren zwischen 1990 und 2006 waren sechs verschiedene Instanzen in sechs verschiedenen Ministerien für Indigena-Politik zuständig, von denen keine mehr als drei Jahre überlebte. Die häufige allgemeine radikale Umorganisation von Ministerien und Instanzen, der Personalwechsel in diesen Instanzen, die fachliche Qualität der Mitarbeiter und die realen Umsetzungskapazitäten sanken kontinuierlich. Nur wenige Regierungen verfolgten ernsthaft das Anliegen einer integralen Indigena-Politik. Die Anhebung des hierarchischen Ranges ging einher mit einer Abnahme der Seriosität politischer Ansätze und einer Zunahme der Kooptation indigener Führer einerseits und einer zunehmenden Beutementalität indigener Vertreter andererseits. Obwohl nicht von Anfang an, setzte sich auch in Bolivien insbesondere seit dem Jahrtausendwechsel langsam die Vorstellung durch, staatliche Instanzen für Indigena-Politik müssten sich auch auf indigene Mitarbeiter beschränken.

Die allgemeine politische Instabilität, das ständige Umschwenken von einer Instanz zur anderen und von einer Konzeption zur anderen hat derzeit zu einem Vakuum in Bezug auf konkrete Politikdokumente, Aktionspläne und zuständige Instanzen für integrale staatliche Indigena-Politik geführt, das in direktem Widerspruch zum Stellenwert der Indigena-Thematik auf höchster politischer Ebene steht. Unter der Regierung von Evo Morales gibt es paradoxerweise bisher kaum kohärente regierungspolitische Ansätze zur Indigena-Politik trotz der wichtigen Veränderungen der Rahmenbedingungen. Ohne zentrale Koordinationsinstanz wird es trotz wichtiger Gesetzesänderungen und aller offizieller Rhetorik und trotz umfangreicher finanzieller Mittel aus den Gasexporten auch für seine Regierung schwierig, eine kohärente integrale Politik für indigene Völker in Bolivien tatsächlich auch umzusetzen. Allerdings ist angesichts der Eroberungs- und Beutementalität der indigenen Organisationen gegenüber den Sonderministerien für indigene Angelegenheiten eine Schließung dieser Instanzen absolut nachvollziehbar. Darüber hinaus hat sich ja auch in anderen Ländern gezeigt, dass nicht Ministerien, sondern möglichst flexible autonome Instanzen am besten für die interinstitutionelle Koordination einer integralen Indigena-Politik geeignet sind. Es bleibt abzuwarten, ob eine derartige flexiblere Koordinationsinstanz für staatliche Indigena-Politik mit interkultureller Zusammensetzung noch entsteht.

Gleichzeitig bleibt offen, ob es überhaupt zu einer neuen Verfassung in Bolivien kommt und auf welchem Wege (verfassungsgebende Versammlung oder Volksabstimmung). In jedem Fall besteht auch hier die Gefahr von Rückschritten im Vergleich zur Vergangenheit. Einige Vorschläge von indigenen Organisationen für die neue Verfassung sind weder konsensfähig noch demokratisch und tendieren zu einer Übertreibung der Forderungen nach Sonderrechten gegenüber gleichen Rechten sowie zu einer Isolierung indigener Völker von der allgemeinen bolivianischen Bevölkerung anstelle von stärker interkulturell orientierten Ansätzen.

Von einer integralen staatlichen Indigena-Politik ist Bolivien auch nach wie vor noch weit entfernt. Dazu haben u.a. auch viele indigene Führer und Eliten beigetragen, die sich im Laufe der Zeit von ihrer Basis entfernt und starke Eigeninteressen entwickelt haben. Wie in den anderen Ländern verfügen viele von ihnen nur über wenig Erfahrungen mit staatlicher Politik und verwechseln Forderungen nach Beteiligung und Partizipation mit der Rolle und Verantwortung staatlicher Institutionen. Dieses geringe Verständnis dafür, was

staatliche Indigena-Politik überhaupt sein könnte, hat ebenfalls zur Krise der staatlichen Indigena-Politik in Bolivien beigetragen.

Allerdings hatte es bis zum Regierungsantritt von Evo Morales ähnlich wie in Peru in bestimmten Bereichen und Sektoren durchaus Fortschritte in der Umsetzung und Anwendung indigener Rechte gegeben, darunter insbesondere in der rechtlichen Absicherung von Landtiteln und Territorien (TCO), in der Umsetzung der Participación Popular mit indigener Beteiligung, im Umweltmanagement und Umweltmonitoring unter indigener Beteiligung sowie in der Bildungspolitik. 2003 gab es interkulturelle Zweisprachenerziehung in 22 % aller Grundschulen des Landes, wenn auch noch nicht für alle Jahrgänge. Zwischen 1990 und 2002 hatten die Ausgaben für Bildung in Bolivien signifikant zugenommen. Aufgrund der schwierigen Situation in der öffentlichen Verwaltung durch die permanenten Reformen des Staates ist es jedoch kaum möglich, genaue Angaben über den nationalen Haushalt für interkulturelle Zweisprachenerziehung zu machen (Nucinkis 2006). Das gleiche gilt auch für den nationalen Haushalt für die allgemeine staatliche Indigena-Politik, der trotz intensiver Bemühungen nicht zuverlässig zu rekonstruieren war. Allem Anschein nach wurden durchaus viele Millionen US-Dollar für verschiedene Sonderprogramme und Sonderfonds für indigene Völker ausgegeben, allerdings nicht aus dem nationalen bolivianischen Haushalt, sondern von der internationalen Kooperation. Diese Tatsache führte jedoch zu einer ungesunden Abhängigkeit des gesamten Staatsapparats von internationalen Gebern und deren konzeptionellen Schwerpunkten, die wiederum zu einer mangelnden Verankerung von Ansätzen und Programmen in der bolivianischen Gesellschaft, in der politischen Kultur und im Staatsapparat führte. So war das Ministerium für indigene Angelegenheiten MAIPO offenbar aufgrund geringen eigenen Fachpersonals überhaupt nur noch in der Lage, mit Hilfe von externen Gutachtern zu funktionieren (MA IPO/BM 2005; DANIDA 2005).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es in der Vergangenheit zwar viele Sektoransätze im Umweltbereich, im Justizbereich, in der interkulturellen Zweisprachenerziehung, im Gesundheitsbereich usw. zu verzeichnen sind. In Bolivien gibt es außerdem die Besonderheit der absoluten Priorität indigener Vorstellungen eines guten Lebens bis in die Orientierung des nationalen Entwicklungsplans der Regierung von Evo Morales. Eine höhere Priorität für die Thematik ist im offiziellen Diskurs nicht mehr erreichbar. Dazu kommt der Mut, sehr kritische Aspekte, wie die Enteignung von Großgrundbesitzen und die Konsultation indigener Gemeinschaften vor der

Ausbeutung von Rohstoffen gesetzlich einzuführen, die es in anderen Ländern bisher nicht gibt. Es bleibt abzuwarten, ob es zu einer Übertragung des offiziellen Diskurses und der erneuerten Gesetzgebung in eine kohärente integrale koordinierte staatliche Indigena-Politik mit nationalen Strategien und Aktionsplänen kommt. Gleichzeitig wird interessant, ob die zum Teil sehr umfangreichen Ressourcen, die nun durch die Verstaatlichung der Gasausbeutung für regionale und lokale Regierungen zur Verfügung stehen, in Zukunft zielgerichtet für die Verbesserung der Lebensbedingungen und für den Einsatz kollektiver Rechte indigener Völker genutzt werden.

## ERGEBNISSE DES VERGLEICHS UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

### *7.1. Für eine integrale kohärente staatliche Indigena-Politik*

Eine integrale nationale staatliche Indigena-Politik, die diese Bezeichnung auch verdient, hat es bisher nur in einem der fünf Länder dieser Untersuchung, nämlich in Mexiko, gegeben. Die geringsten Erfahrungen mit integraler staatlicher Indigena-Politik waren bisher in Peru möglich. Guatemala verfügt mit den Friedensverträgen und dem AIDPI – Abkommen bereits über einen offiziellen politischen Rahmen mit strategischen Vorgaben für eine staatliche Indigena-Politik, die jedoch noch in eine umsetzbare Version übertragen werden muss. Eine integrale Regierungspolitik für indigene Völker wurde bisher nur von Regierungen in Mexiko und in Bolivien formuliert, aber auch dort handelte es sich bisher eher um eine Ausnahme. Sektorpolitische Ansätze für staatliche Indigena-Politik sind demgegenüber jedoch in allen untersuchten Ländern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und in eher unkoordinierter, unvollständiger und versprengter Weise anzutreffen. Sonderinstanzen für integrale staatliche Indigena-Politik gibt es derzeit in Mexiko, Ecuador und Peru und Sonderinstanzen für die Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus in Mexiko und in Guatemala. Aus nationalen Haushalten werden bisher nur nennenswerte Beträge in Mexiko und in Ecuador für Sondermaßnahmen für indigene Völker bereitgestellt. In Guatemala findet derzeit diesbezüglich gerade eine Verbesserung statt. Aber auch in diesen Ländern stehen die zur Verfügung stehenden Mittel in keinem Verhältnis zum realen Umfang der indigenen Bevölkerung. In Bolivien und in Peru sind die Mittel aus den nationalen Haushalten für Sondermaßnahmen bisher kaum sichtbar zu machen, aber es muss davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um relativ kleine Beträge handelt, die weit geringer sind als in den anderen Ländern dieser Untersuchung. Eine Energie- oder eine Agrarpolitik, die auch indigene Völker ausdrücklich mit berücksichtigt, wird bisher nur in Bolivien verfolgt. Indigene Territorien

gibt es in den untersuchten Ländern bisher nur im Tiefland von Bolivien und von Ekuador.

Bei dem Ruf nach mehr Staat und mehr Politik zum Wohl indigener Völker, für den Erhalt und die Aufwertung kultureller Vielfalt, für die Überwindung jeder Form von Diskriminierung und Rassismus sowie für mehr interkulturellen Dialog geht es keineswegs um eine verschrobene, rückwärtsgewandte Idealisierung indigener Gemeinschaften, so als hätte sich seit Jahrhunderten nichts verändert. Vielmehr zeigt eine neue Betrachtung aus aktueller Perspektive, dass vor allem durch den Globalisierungsprozess hervorgerufene Veränderungsprozesse in der Produktion, in politischen Entscheidungsprozessen und in Gesellschaften und Kulturen zu einer Neudefinition von soziokulturellen Identitäten ebenso führen, wie zu Prozessen der Staatsreform und zur Neuorientierung von Wirtschafts- und Sozialpolitik, Energiepolitik, usw. (Assies 2002).

Diese Veränderungen erfordern eine grundsätzlichere Neuorientierung staatlichen Handelns, die weit über ein paar Spezialprojekte für einige indigene Dorfgemeinschaften in abgelegenen Regionen und auch weit über einzelne Sektorpolitiken hinausgeht. Neben einigen bereits vorhandenen sektorspezifischen Sonderansätzen geht es dabei vor allem um eine kohärente integrale Perspektive und eine kontinuierliche Herangehensweise über längere Zeiträume, die von mehreren aufeinanderfolgenden Regierungen weitergeführt wird. Dabei ist eine Einflußnahme auf alle Politikansätze und Ministerien unumgänglich, um allgemeine Rahmenbedingungen und konkrete Sondermaßnahmen miteinander in Einklang zu bringen.

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass neben der prinzipiellen Frage nach Priorität und Stellenwert von integraler staatlicher Indigena-Politik mit Sondermaßnahmen für indigene Völker und neben den allgemein gültigen Schwierigkeiten staatlicher Sozialpolitik in Lateinamerika heute vor allem folgende Aspekte im Vordergrund stehen:

- Ein verändertes Selbstverständnis der eigenen Nation als Vielvölkerstaat mit kultureller und sprachlicher Vielfalt und dessen systematische Übertragung in die Politik auf allen Ebenen;
- Eine ausdrückliche Einbeziehung bisher ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen auf allen Ebenen einschließlich der politischen Partizipation;
- Strategische Veränderungen ganz grundsätzlicher struktureller Voraussetzungen, wie die Möglichkeit der Enteignung von

- Großgrundbesitz und der Schutz vor unkontrollierter Ausbeutung und Zerstörung von Naturressourcen und Bodenschätzen;
- die Regulierung und Kontrolle von Unternehmen in der Rohstoffausbeutung, die Garantie für das Recht auf Konsultation vor jeder Exploration und Ausbeutung von Rohstoffen durch Unternehmen, die Vermittlung zwischen Unternehmen und betroffenen indigenen Gemeinschaften und die Vermittlung in sozialen Konflikten allgemein;
  - Anerkennung und Garantie von gleichen Rechten für Indigene mit verbessertem Zugang zu Dienstleistungen und Ressourcen sowie mit kompensatorischen Maßnahmen für besondere Nachteile (Beispiel: Aufhebung von Strafzahlungen für Nichtwähler);
  - Anerkennung und Garantie für indigene Sonderrechte und indigene Identitäten, darunter das Recht auf kollektiven Landbesitz, auf kollektive Selbstverwaltung, auf eigene Autoritäten, eigene Justizsysteme, u.a.;
  - Anerkennung und Anpassung aller staatlichen Maßnahmen an die kulturelle Vielfalt und an verschiedene Sprachen;
  - Systematische Konsultationen und Beteiligung indigener Gemeinschaften und VertreterInnen auf allen Ebenen in Bezug auf alle sie direkt betreffenden Maßnahmen;
  - Interkultureller politischer Dialog und interkulturelle Bildung für alle; Umorientierung der Sozialpolitik auf eine gezielte Förderung besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen und insbesondere auf indigene Völker;
  - Maßnahmen für die Überwindung jeder Form von Diskriminierung und Rassismus; Aufnahme von Diskriminierung und Rassismus als Straftatbestand;
  - Gemeinsame koordinierte Planung und Umsetzung von Sondermaßnahmen zwischen Staat und indigenen Gemeinschaften und Organisationen: z.B. Interkulturelle Zweisprachenerziehung, Verwaltung von Wald- oder Naturschutzzonen;
  - Öffnung des offiziellen Justizsystems hinsichtlich interkultureller Werte und Normen;
  - Vereinbarungen für die Koexistenz von Autoritäten und Funktionen von indigenen Völkern und staatlichen Instanzen.

Diese Liste zeigt, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, wie umfassend und komplex die Aufgaben einer kontinuierlichen integralen staatlichen Indigena-Politik heute sind. Ist eine solche Politik auch ohne indigene Regierungsbeteiligung möglich? Diese Frage stellt sich als Ergebnis des

Vergleichs von fünf Ländern mit umfangreicher indigener Bevölkerung, in denen integrale staatliche Indigena-Politik bisher zwar noch am Anfang steht, das Erscheinen indigener Völker als politische Akteure jedoch eine Menge in Bewegung gebracht hat. Gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage, ob eine indigene Regierungsbeteiligung notwendigerweise auch eine integrale staatliche Indigena-Politik garantiert. In jedem Fall lässt sich feststellen, dass eine absolute Priorität auf politischer Diskursebene wie mit einem nationalen Regierungsplan mit indigenen Bezügen nicht ausreicht. Ohne ausdrückliche Formulierung und Umsetzung integraler staatlicher Indigena-Politik ist deren Existenz und damit eine Verbesserung der Voraussetzungen für die indigene Bevölkerung nicht gewährleistet.

Im folgenden Teil werden zunächst Gemeinsamkeiten zwischen den fünf untersuchten Ländern in Bezug auf staatliche Indigena-Politik identifiziert. Darauf folgt eine Analyse der wesentlichen Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern in Bezug auf staatliche Indigena-Politik. Zum Abschluss werden zusammenfassende Schlussfolgerungen und einige noch ausstehende Schritte skizziert, um das Thema weiter zu vertiefen und bisherige Erfahrungen in Zukunft noch besser auszuwerten.

## ***7.2. Gemeinsamkeiten zwischen den fünf Ländern der vorliegenden Untersuchung***

Alle Länder dieser Studie haben die wesentlichen internationalen Abkommen und Konventionen unterschrieben, darunter insbesondere die ILO-Konvention 169. Bolivien verfügt jedoch als einziges Land über ein eigenes Gesetz zur Umsetzung der ILO-Konvention 169 und die Übertragung in die nationale Politik und Gesetzgebung. Auch insgesamt ist die bolivianische die weitreichendste Gesetzgebung in Bezug auf kollektive indigene Rechte. Zudem hat Bolivien inzwischen auch das Recht der indigenen Völker auf Konsultation vor der Ausbeutung von Rohstoffen durch Großunternehmen gesetzlich verankert.

Alle Länder bis auf Guatemala haben seit den 90er Jahren Verfassungsänderungen durchgeführt und ihre Länder als Vielvölkerstaaten mit kultureller und sprachlicher Vielfalt anerkannt. Tendenziell nimmt die offizielle Anerkennung indigener Sprachen zu, ohne dass dies notwendigerweise immer in der Praxis konkrete Auswirkungen hätte.

In allen untersuchten Ländern ist Interkulturalität bisher nur in der Bildung offiziell politischer Ansatz. Interkulturelle Zweisprachenerziehung gibt es inzwischen in allen untersuchten Ländern, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität.

Kollektiver Landbesitz wurde in allen Ländern bis auf Guatemala offiziell anerkannt. In einigen Ländern (Mexiko und Peru) wurden kollektive Landbesitzrechte zugunsten von Privatinvestitionen auf dem Land Anfang der 90er Jahre zum Teil wieder eingeschränkt. In Bolivien wurden kollektive Landbesitzrechte im Tiefland auf Territorien und durch die Möglichkeiten zur Enteignung von Großgrundbesitzern erweitert. Die ekuadorianische Verfassung erkennt das Recht auf Territorien zwar an aber ohne entsprechende Gesetzgebung. Auch in Ekuador gibt es Territorien im Amazonastiefland.

Staatliche Sondermaßnahmen für indigene Völker gab es bisher in allen Ländern vor allem im Bereich Bildung und Landbesitz sowie in Form von kleineren oder größeren staatlichen Indigena-Fonds. Wesentlich seltener waren ernsthafte Anpassungsprozesse allgemeiner Politikansätze an die kulturelle Vielfalt des Landes einerseits und an soziokulturelle Besonderheiten jedes einzelnen indigenen Volkes andererseits. Besonders auffallend ist das Fehlen einer kohärenten Agrarpolitik in fast allen Ländern der Untersuchung. Der Agrarsektor hat allgemein an Priorität stark eingebüßt und Agrarpolitik mit Investitionsanreizen hatte für indigene Völker tendenziell eher negative Auswirkungen. Indigene Völker sind jedoch nach wie vor zum großen Teil Agrarproduzenten und kollektive Landrechte allein sind nicht ausreichend, um in Zukunft ihre Lebensbedingungen nachhaltig zu verbessern.

In allen Ländern gibt es bisher Schwierigkeiten, allgemeine staatliche Politik bis in abgelegene ländliche Regionen zu bringen. Wenn dann auch noch spezifische kulturelle und sprachliche Unterschiede dazukommen, zieht sich der Zentralstaat gerne in die großen Städte zurück und überlässt das Feld den Kommunalverwaltungen und Regionalregierungen in mehr oder weniger fortgeschrittenen Dezentralisierungsprozessen. Obwohl in dieser Untersuchung überwiegend die nationale politische Ebene berücksichtigt werden konnte, haben viele Autoren inzwischen überzeugend nachgewiesen, dass Politik auf lokaler Ebene zwar eine gute Ergänzung aber kein Ersatz für nationale staatliche Politik sein kann (Assies 2002, u.a.). Dies gilt insbesondere für Länder ohne föderales System, die in dieser Studie die große Mehrheit ausmachen (alle Länder außer Mexiko). In den andinen Ländern führten Militärdiktaturen nicht zu einer Ausrottungspolitik der indigenen Bevölkerung

wie in Guatemala, wo der Bürgerkrieg auch die Gewerkschaften auf dem Land sehr schnell zerrieb, die gezielt politisch verfolgt wurden.

Eine Politik des systematischen interkulturellen Dialogs gibt es bisher noch in keinem der untersuchten Länder. Das gleiche gilt (mit Ausnahme von Bolivien) für integrale Politikansätze in bezug auf die Ausbeutung von Naturressourcen und Rohstoffen, die eine Förderung von Auslandsinvestitionen mit dem Schutz der biologischen und kulturellen Vielfalt sowie der Interessen der direkt Betroffenen in Einklang bringt. Institutionalisierte Dialogforen zwischen indigenen Vertretern und Staat wurden zwar in allen Ländern irgendwann einmal eingerichtet, allerdings nur kurzfristig als vorübergehende Instanzen.

Insbesondere in den Andenländern aber auch in Guatemala gibt es Probleme mit der Überlappung von indigenen Wohngebieten, bzw. kollektiven Landrechten und staatlichen Konzessionen für Privatunternehmen für die Ausbeutung von Wäldern und Bodenschätzen. Auch in Bolivien bleibt abzuwarten, ob die neue Gesetzgebung umsetzbar sein wird. In allen Ländern fehlen bisher zuverlässige Grundbücher und Kataster, um Überlappungen von Landtiteln und Konzessionen zu vermeiden.

Informelle freiwillige Beratungsinstanzen mit indigenen Vertretern wie CONAPA in Peru oder die Beratungskommission der Präsidentschaft in Guatemala waren bisher nicht erfolgreich, da sie weder über klare Zuständigkeiten noch über personelle und finanzielle Mittel verfügten. Sie konnten ihren eigenen Ansprüchen und Erwartungen, fehlende staatliche Instanzen zu ersetzen, nicht gerecht werden und können daher nur als mehr oder weniger verzweifelte Versuche gelten, einen allgemein nicht durchsetzbaren politischen Willen einzelner Entscheidungsträger auf höchster Ebene zum Ausdruck zu bringen.

Der eher von US-amerikanischen akademischen Kreisen beeinflusste kulturbezogene konzeptionelle Ansatz der 40er und 50er Jahre, der sich vor allem im Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) und seinen nationalen Ablegern manifestierte, weicht spätestens nach der kubanischen Revolution Ende der 50er Jahre in allen Ländern der Studie dem Einfluss linker Ideologien, die vor allem die wirtschaftliche Ausbeutung, das Recht auf Land und die Arbeitsrechte in den Vordergrund stellten und Bauern- und Landarbeitergewerkschaften ohne Differenzierung zwischen Landarbeitern und indigenen Gemeinschaften gründeten. Diese linken Kräfte konnten u.a. auf den in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts gegründeten kommunistischen und sozialistischen Parteien aufbauen. Indigene Kulturen

blieben seither lediglich für staatliche Museen, für Archäologen und Ethnologen oder für die Vermarktung von Kunsthandwerk und Folklore für kommerzielle Zwecke interessant.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass in Lateinamerika insgesamt vor allem in akademischen Kreisen ein Entweder–Oder-Denken verbreitet war und bisher nur wenig Verständnis für die ambivalenten Interessen vieler indigener Völker nach Zugang zur dominanten städtischen Gesellschaft bei gleichzeitiger Weiterentwicklung ihrer eigenen indigenen Kulturen vorhanden war. Als Folge davon musste die Politik der Integration indigener Gemeinschaften in die nationale Gesellschaft auch gleich implizit die Aufgabe indigener Identitäten bedeuten. Demnach durfte jede Person nur eine Identität wählen und musste sich zwischen Indigen oder Mestize entscheiden. Demnach durften nur entweder ökonomische Forderungen nach kollektivem oder individuellem Landbesitz gestellt oder die Förderung kultureller Identitäten mit der Weiterentwicklung indigener Kulturen verfolgt werden. Dieses weit verbreitete konzeptionelle „Brett vor dem Kopf“ hat zu sehr merkwürdigen Schlangenbewegungen in der Politik im Zusammenhang mit indigenen Völkern im Verlauf vergangener Jahrzehnte beigetragen.

Heute scheint sich dieses Entweder-Oder-Denken auch auf politischer Ebene fortzusetzen: Entweder allgemeine Armutsbekämpfung oder Sondermaßnahmen für indigene Völker scheint die Devise zu sein, ganz so, als ob nicht beides möglich und gleichzeitig in kulturell angepasster Weise durchgeführt werden könnte. So haben alle untersuchten Politikansätze in den fünf Ländern ein Schwanken zwischen Phasen mit oder ohne spezifischer Indigena-Politik gemeinsam. Selbst die allgemeine Sozialpolitik für alle erreichte in vielen Ländern tendenziell auch weiterhin die bessergestellten und besser erreichbaren Teile der Bevölkerung. Zwar wäre es, wie in Ekuador, denkbar, dass auch allgemeine Sozialprogramme eher zufällig auch indigene Bevölkerung erreichen, oder sogar mehr von dieser als von der allgemeinen Bevölkerung genutzt werden, auch ohne Einstellung auf indigene Wertssysteme, Sprachen und Sozialpraktiken. Das wäre dann jedoch unbeabsichtigt und eher eine Ausnahme. Auch ein Entweder-Oder zwischen integralen staatlichen Instanzen und Sonderabteilungen in unterschiedlichen Sektorministerien ist zu beobachten, obwohl es gerade auch diesbezüglich darum geht, besser miteinander zu koordinieren.

### **7.3. Unterschiede zwischen den fünf Ländern der vorliegenden Untersuchung**

Wie bereits erwähnt, gibt es mit Ausnahme von Mexiko noch in keinem Land der Studie eine längerfristige kontinuierliche integrale nationale Indigena-Politik. In Guatemala kam es Ende 2006 zur Verabschiedung einer nationalen Politik gegen ethnische Diskriminierung und Rassismus gegenüber indigenen Völkern, die sich auf diesen Aspekt beschränkt.

Eine Regierungspolitik für indigene Völker gab es seit dem Jahrtausendwechsel in Mexiko unter der Fox-Regierung und die neue Regierung von Calderón ist verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, ebenfalls eine entsprechende Politik auszuarbeiten und zu verabschieden. In Peru und in Ekuador verfügte bisher noch keine Regierung über eine offizielle integrale Indigena-Politik. In Bolivien gab es offenbar mindestens eine oder sogar mehrere Regierungen mit offizieller integraler Regierungspolitik für indigene Völker, die jedoch aufgrund der ständigen Regierungswechsel nicht zur Umsetzung kam und auch nicht offiziell dokumentiert ist.

Antidiskriminierungsgesetze und Diskriminierung als Straftat sind in Mexiko, Guatemala und Peru eingeführt worden, zuständige staatliche Instanzen zu diesem Thema gibt es nur in Mexiko und in Guatemala. Allerdings ist die entsprechende Instanz in Mexiko nicht nur für Diskriminierung indigener Bevölkerung zuständig und hat damit einen völlig anderen Charakter als die Instanz in Guatemala, in der außerdem auch nur indigenes Personal beschäftigt ist.

Eine offizielle Energiepolitik gibt es derzeit nur in Mexiko und in Bolivien. In Ekuador, Peru und Guatemala bestehen darüber große Unklarheiten, die zu Lasten indigener Völker gehen. Offizielle Regelungen über die Konsultationen indigener Völker (gemäß ILO-Konvention 169) für alle sie direkt betreffenden Maßnahmen sind bisher nur in Mexiko ausgearbeitet worden. In Ekuador, Peru und Guatemala ist das Thema Konsultationen zur Umsetzung der ILO Konvention 169 bisher nicht offiziell geregelt.

Von den drei Sonderinstanzen für integrale staatliche Indigena-Politik in Mexiko, Ekuador und Peru funktioniert derzeit als solche nur die CDI in Mexiko. Über nennenswerte finanzielle Mittel aus dem nationalen Haushalt verfügen die mexikanische CDI und die ekuadorianische CODENPE. Im Fall von CODENPE werden jedoch lediglich Programme und Projekte mit indigenen Organisationen durchgeführt. Eine institutionelle Politik von

CODENPE ist aber noch keine integrale staatliche Indigena-Politik. CODENPE nimmt bisher kaum Einfluss auf andere staatliche Institutionen in Ekuador. In Bolivien gab es in der Vergangenheit sechs verschiedene Sonderinstanzen, von denen keine länger als drei Jahre überlebte. Die Regierung von Evo Morales hat das Ministerium für indigene Angelegenheiten wieder abgeschafft, da es sich zu einem Instrument des Missbrauchs von beiden Seiten (zur politischen Kooptation von indigenen Führern einerseits bzw. zur Beute für indigene Organisationen andererseits) entwickelt hatte. In Guatemala wurde bisher noch keine Instanz für integrale Indigena-Politik gegründet, und in Peru kam es bereits kurz nach ihrer Gründung schon wieder zu einer Verlegung und Schwächung. INDEPA verlor trotz Gründung per Gesetz bereits nach knapp zwei Jahren seinen Ministerrang und seine institutionelle Autonomie und wurde auf eine Abteilung im Frauen und Sozialministerium MIMDES reduziert, bevor überhaupt ernsthaft mit der Arbeit und einer Legitimierung dieser Instanz begonnen werden konnte.

In Guatemala und in Ekuador arbeitet fast ausschließlich indigenes Personal in den Sonderinstanzen. Das gleiche galt vorübergehend (nach dem Jahrtausendwechsel) auch für Bolivien. Allerdings entsteht der Eindruck, dass eine Eroberung von staatlichen Instanzen durch indigene Organisationen oder Eliten und deren Parallelexistenz als rein indigene zu anderen staatlichen Instanzen keine geeignete Lösung darstellt und eher zu einem Nischendasein ohne weiterreichenden politischen Einfluss führt. Eine interkulturelle und interinstitutionelle Zusammenarbeit verspricht diesbezüglich weitaus mehr Erfolg. Eine Vernetzung zwischen indigenen Staatsbediensteten und Entscheidungsträgern in verschiedenen staatlichen Instanzen wie in Guatemala beispielsweise scheint sich als ein interessanteres Modell zu erweisen.

Über das quantitative Verhältnis von indigenem Personal zu nicht indigenem Personal gibt es in den Sonderinstanzen von Mexiko und Peru keine Angaben. Quoten für indigenes Personal in staatlichen Institutionen sind bisher nur aus Guatemala bekannt. Es handelt sich dabei jedoch um eine Regierungspolitik, die möglicherweise den Regierungswechsel von 2008 nicht überlebt.

Offiziell systematisch ausgewiesen werden staatliche Ausgaben für indigene Völker in allen Instanzen der Bundesregierung bisher nur in Mexiko, weil dies im Gründungsgesetz der CDI ausdrücklich vorgeschrieben wird. In Ekuador gibt es systematische Erhebungen dazu im Sozialbereich, die jedoch eher auf dem persönlichen Interesse von Einzelpersonen als auf einer

systematischen Politik zu beruhen scheinen. Dabei wird neben allgemeinen Armutsdaten über indigene Völker im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung erhoben, wie Sozialprogramme für die allgemeine Armutsbekämpfung, die sich nicht speziell an die indigene Bevölkerung richten, von Indigenen genutzt und akzeptiert werden und ob sie dort überhaupt ankommen. In den anderen drei Ländern gibt es keine systematische Erhebung staatlicher Ausgaben für indigene Völker. Im Fall von Bolivien konnten nicht einmal die Ausgaben der Sonderinstanzen aus dem nationalen Haushalt zuverlässig rekonstruiert werden. In Guatemala wird derzeit darum gekämpft, alle staatlichen Institutionen dazu zu verpflichten, ihre Ausgaben für indigene Völker getrennt auszuweisen. In Peru und in Ecuador ist dieses Thema bisher überhaupt noch nicht im Gespräch.

Drei der fünf Länder (Mexiko, Guatemala und Ecuador) haben seit dem Jahrtausendwechsel den Sonderbeauftragten der UNO für indigene Rechte eingeladen und verfügen über konkrete Empfehlungen für die Umsetzung staatlicher Indigena-Politik. Über die Vereinten Nationen können auch Sonderprogramme zur Umsetzung dieser Empfehlungen beantragt werden.

Um so höher die Instanz für Indigena-Politik, um so misstrauischer sollten die politischen Absichten der entsprechenden Regierungen betrachtet werden. Dies gilt zumindest für die beiden kurzen Erfahrungen mit der Gründung von Sonder-Ministerien in Ecuador und in Bolivien, die sich in beiden Fällen nicht bewährt haben. Vielmehr deutet vieles darauf hin, dass das Modell der mexikanischen CDI sehr sorgfältig gewählt wurde und am ehesten dazu geeignet ist, auch auf andere staatliche Institutionen Einfluss zu nehmen. Dabei handelt es sich um eine autonome möglichst wendige und flexible Instanz mit ausreichendem Einfluß auf die Politik anderer Behörden, ohne diese zu ersetzen. Die Einbeziehung indigener Vertreter in die Politik-Formulierung gemeinsam mit Repräsentanten relevanter staatlicher Institutionen und die Beratung dieser Instanzen bei der Umsetzung von Sondermaßnahmen für indigene Völker sowie bei der Anpassung allgemeiner Maßnahmen an die kulturelle Vielfalt und spezifische sprachliche und kulturelle Besonderheiten sind in diesem Modell vorgesehen.

Nur in zwei Ländern, in Ecuador und Bolivien, hat es bisher eine oder mehrere offizielle indigene Regierungsbeteiligungen gegeben. In Guatemala, Mexiko, Ecuador und Bolivien wurden bereits indigene Minister bzw. hochrangige staatliche Funktionsträger ernannt. In Guatemala gibt es zum ersten Mal auch eine indigene Präsidentschaftskandidatin.

Nicht in allen Ländern sind indigene Gemeinschaften als Rechtspersonen offiziell anerkannt wie in Ekuador und Peru. In Bolivien wurden indigene Gemeinschaften erst in den 90er Jahren offiziell anerkannt und in Mexiko wurde ihre Anerkennung zum Teil wieder rückgängig gemacht.

Die offiziellen und inoffiziellen Diskurse in bezug auf staatliche Indigena-Politik unterscheiden sich zwischen den verschiedenen Ländern zum Teil erheblich:

In Mexiko geht es im offiziellen Diskurs um ein neues Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und indigenen Völkern sowie um die Entwicklung indigener Völker. Der internationale Sprachgebrauch der indigenen Völker wurde dort seit 2001 auch offiziell übernommen.

In Guatemala geht es im offiziellen Diskurs vor allem um die Überwindung von ethnischer Diskriminierung und Rassismus gegenüber den 1996 offiziell anerkannten Völkern der Maya, Xinka und Garífuna sowie um kulturelle Rechte. Der Begriff indigene Völker ist bisher offiziell noch nicht eingeführt worden. Inoffiziell geht es um die „Mayanisierung“ des Staates, um den „multinationalen Staat“, um kulturell angepasste staatliche Politik insgesamt und um die formale Ausweisung von Sonderhaushalten für indigene Völker in allen Ministerien.

In Ekuador gibt es derzeit keinen offiziellen Diskurs außer dem von CODENPE über Völker und Nationalitäten, über den aber offenbar offiziell kein Konsens auf staatlicher Ebene besteht. In Ekuador scheint der Begriff der indigenen Völker dagegen sowohl offiziell wie auch inoffiziell genutzt zu werden aber allgemein noch nicht sehr verbreitet zu sein. Inoffiziell wird der sogenannte Vielnationenstaat (Estado Plurinacional) und eine kulturell angepasste staatliche Politik auf allen Ebenen sowie die Umsetzung von kollektiven Sonderrechten und der Schutz vor Zerstörung der Lebensbedingungen durch Ausbeutung der Naturressourcen und Bodenschätze gefordert. Während der Regierungsbeteiligung von Pachakutik gab es das offizielle Motto: „Nichts nur für Indigene“.

In Peru ist offiziell der Diskurs der indigenen Völker bisher vor allem in den Anden noch ganz neu und wird über die neugegründete Sonderinstanz INDEPA hinaus erst langsam auch von Organisationen im Amazonastiefland und im Andenhochland mit berücksichtigt. Nach wie vor wird jedoch mehr von campesinos (Kleinbauern) im Hochland (Ronderos in Cajamarca) und Nativos (Ureinwohner) im Amazonastiefland sowie Colonos (Siedler) für andine indigene Siedler im Amazonastiefland gesprochen. Erst zu Beginn

des neuen Jahrtausends trug die Debatte über Verfassungsänderungen unter Organisationen des Hoch- und Tieflands zu einer ersten gemeinsamen Identifikation als indigene Völker bei, zu einem Zeitpunkt, als die Regierung von Toledo diesen Diskurs bereits offiziell benutzte. Ansonsten gibt es bisher in Peru keinen offiziellen Diskurs in der staatlichen Indigena-Politik. Die APRA-Regierung unter Präsident García ist inzwischen wieder zur allgemeinen Armutsbekämpfung und zur intensiven Exportförderung für Agrarprodukte aus dem Hochland (mit dem Sonderprogramm „Sierra Exportadora“) übergegangen. Dabei geht es ausschließlich um Investitionen und Modernisierung der Agrarproduktion, auch wenn neuerdings auch „typisch andine“ Produkte, wie beispielsweise einheimische Kartoffelsorten, stärker berücksichtigt werden, um damit einen neuen internationalen Markt zu erschließen und über diesen Weg zur Einkommensverbesserung für arme indigene Kleinbauern im Hochland beizutragen. Diese Art von Initiativen birgt zwar auch eine Chance für eine Aufwertung indigener Kenntnisse und Produkte, diese bildet jedoch nicht Teil des offiziellen Diskurses.

Der inoffizielle Diskurs in akademischen Kreisen betrifft vor allem den interkulturellen Dialog, der jedoch von indigenen Organisationen bisher nicht priorisiert wird. Viele indigene Vertreter befürchten bei der Verfolgung der Interkulturalität einen Verlust der Priorität für indigene Rechte, sowie eine Benachteiligung der indigenen Dialogpartner gegenüber den anderen. Sie fordern vor allem individuelle und kollektive indigene Rechte, Schutz für indigene Völker in freiwilliger Isolation, Schutz vor Zerstörung der Lebensbedingungen durch Ausbeutung der Naturressourcen und Bodenschätze im Amazonastiefland (Öl-, Gas-, Holz-Ausbeutung) und im Andenhochland (Gold, Silber, Kupfer, Kiesel, Silizium, Steinkohle usw.), Beteiligung an der Verwaltung von staatlichen Wald- oder Naturschutzgebieten. Die Energiepolitik der Regierung von Alan García sowie verschiedene große Infrastrukturprojekte sind bisher aus indigener Sicht gefährlich. Eine vorherige Konsultation der Betroffenen ist allgemein noch Zukunftsmusik. Ein umstrittener neuer freiwilliger Solidaritätsfonds der Minenunternehmen von 2006 wird nicht vom Staat verwaltet und kann daher voraussichtlich nicht gezielt als Sonderfonds für indigene Völker genutzt werden.

In Bolivien strebt ein neuer aktueller offizieller indigener Diskurs auf höchster Ebene „ein gutes Leben für alle“ im Regierungsprogramm von Evo Morales an. Darin wird eine klare Trennung zwischen indigener Perspektive und nicht indigener Sichtweise vorgenommen. Gleichzeitig findet

bisher jedoch keine Übertragung in eine ausdrückliche integrale staatliche Indigena-Politik mit Aktionsplan statt, mit dem alle staatlichen Instanzen zum konkreten Handeln verpflichtet werden und dafür auch die entsprechenden Mittel erhalten. Indigene Völker sind zwar seit der Unterzeichnung der ILO-Konvention 169 in den offiziellen Sprachgebrauch aufgenommen worden. Inoffiziell werden diese jedoch weiterhin eher Pueblos Originarios (Ureinwohner) genannt und tendenziell eher mit Tieflandvölkern gleichgesetzt. Im Hochland wird nach wie vor von Campesinos (Kleinbauern) und Colonos (andinen Siedlern) gesprochen, wobei in Bolivien andine Siedler des Coca-Anbaugebiets vor allem als Cocaleros (Coca-Bauern) bezeichnet werden. Dabei kann es sich sowohl um Quechua als auch um Aymara oder andere Herkunftsvölker handeln. In Bolivien ist der inoffizielle Diskurs so vielfältig, dass er an dieser Stelle kaum zusammengefasst werden kann. Es geht jedoch vor allem um kollektive Rechte, Territorien im Hoch- und Tiefland nicht nur als Landrechte, sondern auch als staatliche Verwaltungseinheiten mit Recht auf Selbstregierung und Verwaltung staatlicher Ressourcen, sowie um gleichwertigen Status indigener Territorien mit Kommunalverwaltungen, um politische Partizipation, Quoten, Direktwahl nach Wohnheitsrecht, Beteiligung an der Verwaltung von staatlichen Wald- oder Naturschutzgebieten, usw.

#### ***7.4. Allgemeine Schlussfolgerungen***

Eine kontinuierliche und kohärente staatliche Indigena-Politik, die über eine allgemeine Armutsbekämpfung hinausgeht, ist heute in Lateinamerika aus vielen sehr verschiedenen Gründen notwendig. Dazu gehört der laufende Prozess der Staatsreform, der ein neues Bild der Nation und der nationalen Gesellschaft als kulturell vielfältig und mit ganz unterschiedlichen ungleichzeitigen Entwicklungsdynamiken erfordert. Ein weiterer Grund besteht in der Konsolidierung und Erweiterung der Demokratie durch eine verstärkte staatliche Berücksichtigung von Bürgerrechten. Dabei geht es sowohl um gleiche Rechte als auch um Sonderrechte, um individuelle und um kollektive Identitäten. Eine neue Rolle des Staates als Vermittler, Regulator, Verhandlungsführer, Beschützer für benachteiligte Bevölkerungsgruppen sowie als Förderer von Grundvoraussetzungen für eine freie Entfaltung indigener Gesellschaften und Kulturen ist notwendig.

Tatsächlich besteht die Notwendigkeit für ein neues Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und indigenen Völkern. Ein solches ist jedoch nur mit einer intensiveren Interaktion aller Beteiligten auf der Basis gegenseitigen Respekts, der Herstellung möglichst gleichberechtigter Bedingungen und mehr interkulturellem Dialog auf allen Ebenen erreichbar. Es geht nicht mehr nur um die Anpassung und Unterordnung indigener Völker und Kulturen unter eine dominante Leitkultur, sondern um die Öffnung der dominanten Wertsysteme und Praktiken hin zu anderen Weltansichten und Wertsystemen. Die verspätete Anerkennung bereits de facto bestehender Selbstbestimmung und Selbstverwaltung indigener Gemeinschaften in vielen Bereichen gehört ebenfalls dazu. Auch die neuen indigenen politischen Akteure verändern ihren Diskurs und passen ihre Forderungen an die derzeitigen tiefgreifenden Veränderungen an.

Der Staat hat sich zunehmend zu einer Kampfarena zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren entwickelt und stellt nicht nur den im Interesse der Eliten handelnden homogenen Block dar, für den er oft gehalten wird. Indigene Organisationen haben sich längst in diese Kampfarena begeben und zwingen den Staat, auf ihre Forderungen zu reagieren. Ein wichtiges Instrument für die Beteiligung an der Definition, Durchführung und Umsetzung staatlicher Indigena-Politik durch indigene Organisationen sind institutionalisierte Dialogforen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren, staatlichen Funktionsträgern und indigenen Vertretern, in denen von allen Beteiligten ernsthaft und mit umfangreichen Fachkenntnissen und konkreten Erfahrungen an der geeigneten Diagnose sowie an umsetzbaren Lösungsvorschlägen gearbeitet wird.

In vielen Ländern in Lateinamerika ist der Staat jedoch noch zu schwach, zu abgewirtschaftet und zu schlecht angesehen, um diese Art von Prozessen über längere kontinuierliche Zeiträume durchzustehen und alle Beteiligten auch ausreichend dafür zu bezahlen. Mehr interne Koordination, mehr Querschnittsansätze und eine höhere Komplexität bei gleichbleibenden oder eingeschränkten personellen und fachlichen Kapazitäten führen oft dazu, dass entsprechende Initiativen nur mit Hilfe der internationalen Kooperation überhaupt in Gang kommen. Leider ließen sich derartige international geförderte Initiativen nur selten auch nachhaltig in nationaler Politik und in nationalen Haushalten verankern.

Weitere Herausforderungen für geschwächte Staatsapparate bestehen u.a. in folgenden Aspekten:

- in der Einflussnahme auf die gesamte staatliche Politik (zum Zweck des „Mainstreamings staatlicher Indigena-Politik“) mit der Verpflichtung für alle Institutionen, spezifische Fördermaßnahmen für indigene Völker umzusetzen und alle Maßnahmen an die kulturelle Vielfalt der Länder sowie an spezifische soziokulturelle Bedingungen anzupassen;
- in einer an die Gesellschaft insgesamt gerichteten Politik der Information über indigene Völker sowie über die kulturelle Vielfalt des Landes;
- in der systematischen Veränderung der Verhältnisse von Energiepolitik zu Indigena-Politik und Umweltpolitik;
- in der Umorientierung der gesamten staatlichen Politik und nationalen Haushalte auf besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen und auf indigene Völker insbesondere, die bisher noch in keinem Land zufriedenstellend gelöst werden konnten.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, negative Praktiken des politischen Missbrauchs staatlicher Indigena-Politik von allen Seiten zu verhindern: von Seiten der Regierungen und Regierungsparteien mit Versuchen der Kooptation, Spaltung und Schwächung indigener Bewegungen oder zur Legitimation schädlicher staatlicher Maßnahmen; von Seiten indigener Führer zur Eroberung staatlicher Instanzen aus Eigeninteresse, als Beute für ihre Organisationen oder als Arena für Machtkämpfe indigener Vertreter und Organisationen untereinander. Indigene Sonderrechte werden auch dazu missbraucht, jede Kritik von anderen an indigenen Bewegungen und Organisationen von vorneherein abzulehnen. Ohne Bereitschaft zur Selbstkritik und zur kritischen Interaktion auf allen Seiten kann eine erfolgreichere Interaktion in der Zukunft zwischen Staat, Gesellschaft und indigenen Gemeinschaften und Völkern jedoch nicht auskommen.

Die besten Voraussetzungen für eine kontinuierliche kohärente staatliche Indigena-Politik sind ganz offenbar dann gegeben, wenn eine nationale staatliche Indigena-Politik nach Möglichkeit mit sorgfältig konsultiertem nationalem Aktionsplan ausdrücklich formuliert wurde und geeignete staatliche Koordinationsinstanzen für die Umsetzung dieser Politik entstehen, die nicht ständig wieder versetzt und umorganisiert werden.

Sonderinstanzen für die Formulierung, Koordination und Begleitung der Umsetzung staatlicher Indigena-Politik sollten keine Ministerien sein, jedoch über Einfluss auf das Kabinett und die Regierung verfügen. Das Personal sollte fachlich hochqualifiziert und interkulturell zusammengesetzt sein. Eine große institutionelle Unabhängigkeit, sowie der Zugang zu ausreichenden (nicht unbedingt übermäßigen) finanziellen Ressourcen für

den eigenen Haushalt und mit Einfluss auf umfangreiche Sonderhaushalte für indigene Völker in allen anderen relevanten staatlichen Institutionen sind eine weitere wichtige Grundbedingung für eine erfolgreiche staatliche Indigena-Politik. Darüber hinaus kann ein paritätisch zusammengesetzter Beirat aus Vertretern indigener Gemeinschaften und Organisationen, sowie aus Vertretern staatlicher Institutionen hilfreich sein. Grundsätzlich unumgänglich ist ein ausreichender rechtlicher Rückhalt in der Verfassung und über institutionelle Gründungsgesetze. Institutionalisierte Dialogforen unter Beteiligung von Akademikern, NRO, Kirchen und anderen gesellschaftlichen Gruppen sind ebenfalls eine gute Voraussetzung.

Für eine Einschätzung und Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit staatlicher Indigena-Politik mit dem Ziel, in der Zukunft nach Möglichkeit bereits bisher erfolgte Fehler zu vermeiden und aus interessanten und erfolgreichen Ansätzen zu lernen, sind noch viele weitere Schritte notwendig. Dazu gehören systematische Erhebungen staatlicher Initiativen in allen bereits untersuchten Ländern bis auf die Ebene der Regionalregierungen und Kommunalverwaltungen und die Berücksichtigung der Beiträge der internationalen Kooperation. Auch die Untersuchung staatlicher Indigena-Politik in den anderen lateinamerikanischen Ländern, deren Vergleich und deren Verbreitung steht noch aus. Vor allem aber fehlt es an einer systematischen Begleitung und Evaluierung der Umsetzungserfahrungen mit bisheriger staatlicher integraler Politik für indigene Völker, für kulturelle Vielfalt, Interkulturalität und die Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung.

## *Bibliographie*

ABRAM, MATTHIAS L.

2006 *El Estado del Arte de la educación bilingüe intercultural*. BID, Washington, D.C.

ALBÓ, XAVIER

1991 „El retorno del Indio“, con comentarios. In: *Revista Andina* 18: S. 299-345. Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, Peru

ARRIAGADA, IRMA

2006 *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. CEPAL, Santiago de Chile

ASSIES, WILLEM, ET. AL (EDS.)

1999 „La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad“. In: Assies, Willem/Van der Haar, Gemma/Hoekema, André J. (Eds.). *El reto de la diversidad*: S. 505-543. El Colegio de Michoacán, Mexiko

BARIÉ, CLETUS GREGOR

2003 *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, La Paz, Bolivien

BENGOA, JOSÉ

2003 *Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los Estados y los Pueblos Indígenas en América Latina durante la última década*. CEPAL, Santiago de Chile

CANEPA LA COTERA, CARLOS (COMP.)

2007 *Ciudadanía y Derechos Indígenas*. Congreso de la República, Lima, Peru

CEPAL

- 2006 „Capítulo III: Pueblos indígenas de América Latina: antiguas equidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI“. In: *Panorama Social de América Latina*: S. 143-286. Santiago de Chile

COTLER, JULIO

- 2004 „La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad“. Documento Anexo, Siete tesis sobre el Estado en América Latina, S. 121-128. In: *UNDP La Democracia en América Latina*

DEGREGORI, JUAN CARLOS

- 1999 „Pueblos Indígenas y Democracia en América Latina“. In: Nieto Montesinos, Jorge (Ed.): *Sociedades multiculturales y Democracias en América Latina*: S. 177-210. UNICEF, Mexiko

GROS, CHRISTIAN

- 2000 „Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad“ In: *Políticas de la Etnicidad: Identidad, Estado y Modernidad*: S. 97-115. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogota, Kolumbien

MEENTZEN, ANGELA

- 2000 *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, D.C  
[http://www.iadb.org/sds/IND/publication/publication\\_133\\_1963\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/IND/publication/publication_133_1963_e.htm)
- 2003 „Ambivalenzen und Widersprüche in der partizipativen Gestaltung indigener Staatsbürgerschaft und staatlicher Politik für indigene Völker in Peru“. In: *Indiana 17/18*, Zeitschrift des Iberoamerikanischen Instituts Berlin: S. 135-157
- 2005 „Indigena und Politik im Andenraum: Peru“. In: *KAS Auslandsinformationen 1/2005*: S. 30-56
- 2007 „La participación política indígena en América Latina: el reto del reconocimiento de nuevos sujetos políticos“. In: *Diálogo Político*, Buenos Aires, Argentinien

MENCHÚ, RIGOBERTA

- 2007 Entrevista en la Conferencia Anual del BID. Guatemala

NOHLEN, DIETER

- 2000 „Von Hoffnung und Misere – Demokratie-Entwicklung in Lateinamerika“. In: *Forschungsmagazin Ruperto Carola*, Universität Heidelberg 3
- 2003 *El contexto hace la diferencia: Reformas constitucionales y el enfoque histórico empírico*. Claudia Zilla (Editora). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexiko
- 2004 „Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderungen für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika“. In: *Internationale Politik und Gesellschaft 2*: S. 80-106. Heidelberg
- 2006 *El institucionalismo contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis institucional*. Ortiz Ortiz, Richard (Editor). UNAM/Porrúa, Mexiko

O'DONNELL, GUILLERMO

- 2002 *Acerca del Estado en América Latina*. UNDP
- 2003 „Democracia, desarrollo humano y derechos humanos“. In: O'Donnell, Guillermo / Iazzetta, Osvaldo / Vargas Cullell, Jorge (Comps.): *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la Democracia en América Latina*: S. 25-147. UNDP, Santa Fe, Argentinien

PAZ Y ESPERANZA

- 2006 *Agendas Públicas en una Visión Intercultural. Exclusión e Inclusión de los Pueblos Indígenas de América Latina*. Encuentro Internacional. Memoria, Lima, Peru

RICE, ROBERTA AND VAN COTT, DONNA LEE

- 2006 „The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties“. In: South America: *A Subnational Statistical Analysis 39; 709 Comparative Political Studies*. SAGE Journals Online. <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/39/6/709>

SIEDER, RAQUEL (ED.)

- 2002 „Recognising Indigenous Law and the Politics of State Formation in Mesoamerica“. In: *Multiculturalism in Latin America*: S. 184-207. Institute of Latin American Studies, London

STAVENHAGEN, RODOLFO

- 1972 *Sociología y Subdesarrollo*. Siglo XXI, México
- 1999 „Derechos humanos y ciudadanía multicultural: los pueblos indígenas“. In: Nieto Montesinos, Jorge (ed.): *Sociedades multiculturales y Democracias en América Latina*: S. 17-36, UNICEF, Mexiko

Bibliographie

- 2002 „Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate“. In: *Multiculturalism in Latin America*: S. 24-44. Institute of Latin American Studies, London
- STEIN, ERNESTO, ET. AL (EDS.)  
2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. BID Washington, D.C.
- TERRY LYNN, KARL  
2003 „América Latina: Ciclos virtuosos o perversos“. In: O'Donnell, Guillermo / Iazzetta, Osvaldo Vargas Cullell, Jorge (Comps.): *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la Democracia en América Latina*: S. 269-280. UNDP, Santa Fe, Argentinien
- THORNE, EVA T.  
2004 *Ethnic and Race-Based Political Organization and Mobilization in Latin America: Lessons for Public Policy*. Inter-American Development Bank
- UNDP  
2004 Informe *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York
- VAN COTT, DONNA LEE  
2001 „Party system development and indigenous populations in Latin America: The Bolivian case“. In: *Party Politics*, 6(2): 155-174.  
2002 „Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations“. In: Sieder, Raquel (Ed.), *Multiculturalism in Latin America*: S. 45-73, Institute of Latin American Studies, London  
2003 „From exclusion to inclusion: Bolivia's 2002 elections“ In: *Journal of Latin American Studies*, 35(4): 751-776  
2005a *From movements to parties in Latin America: The evolution of ethnic politics*. New York: Cambridge University Press  
2005b „Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America“. In: *Democratization*, Vol.12, No.5, December: S. 820-83, Taylor and Francis
- VELLINGA, MENNO (COORD.)  
1997 *El cambio del Papel del Estado en América Latina*. Siglo XXI, Mexiko

ZOLLA LUQUE, CARLOS (COORD. GEN.)

- 2006 *Pacto de Pedregal. Informe de Evaluación del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004*. Universidad Nacional Autónoma de México

**MEXIKO-TEIL**

ALDÁZ HERNÁNDEZ, HUBERTO

- 2007 „La política indígena estatal en México“ In: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica*: S. 35-60. Konrad-Adenauer-Stiftung, Peru

BONFIL SÁNCHEZ, PALOMA

- 2007 Entrevista personal, Mexiko

CDI

- 2005 *Una nueva relación: Compromiso con los Pueblos Indígenas*. Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Mexiko  
2006 *Informe de Rendición de Cuentas* (tercera etapa)  
2007 PIBAI, *Libro Blanco 2003-2006*

CDI / ALEPH

- <http://200.38.75.78/ALEPH>. *Catálogo público*. Archivo Histórico del Fondo Documental. Mexiko

GACETA PARLAMENTARIA

- 2002 *Senado, México D.F., No. 33*  
*Senado, México D.F., No. 87*

GÁLVEZ, XOCHITL

- 2007 Entrevista personal, Mexiko

HERNÁNDEZ, ROSALVA AÍDA /PAZ, SARELA/SIERRA, MARÍA TERESA (COORDS.)

- 2004 *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, legalidad e identidad*. CIESAS, Mexiko

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, JUAN CARLOS

- 2007 „Comentarios“. In: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica*: S. 60-68 Konrad-Adenauer-Stiftung, Peru

MASFERRER KAN, ELIO

- 1988 „La proyección del Instituto Nacional Indigenista en América“. In: *INI 40 años*: S. 209-219. Mexiko

MÉXICO INDÍGENA

- 1978 *INI 30 años después*, revisión crítica. Número Especial de aniversario. Diciembre, México D.F.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA INI

- 1978 *INI 30 años de Trabajo*, México D.F.  
1988 *INI 40 años*  
*INI Informe 1989 - 1994*  
*INI Informe 1970 - 1976*  
*INI Informe 1995 - 2000*  
2003 *54 años de trabajo con los Pueblos Indígenas*. Revista Nueva Época, Vol. 2, Nr. 4

NOLASCO ARMAS, MARGARITA

- 2003 „Medio Siglo de Indigenismo y de INI“. In: *México Indígena*, Vol. 2, Nr. 4

PARRA, MANUEL GERMÁN

- 1988 „Las grandes tendencias de la Evaluación histórica de la política indigenista“. In: *INI 40 años*, Mexiko

STAVENHAGEN, RODOLFO

- 2000 „El indigenismo en México: ideología y política“. In: *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*: S. 69-83. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Mexiko  
2007 *Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial*, UN Generalversammlung, Dokument A/HRC/4/32/Add. 4 vom 26. Februar. Teil E. Mexiko, Punkte 65-71, S. 21-22

**GUATEMALA-TEIL**

ACEVEDO, SARÍA

- 2006 *Mayanización y Vida Cotidiana, La Transfiguración del Estado en Guatemala*. Ponencia presentada en Congreso Centroamericano de Ciencias Sociales. Antigua, Guatemala

ALVARADO DE SALOJ, BLANCA

- 2007 „Participación política de pueblos indígenas en Guatemala“. In: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica*: S. 85-101. Konrad Adenauer Stiftung, Peru

BRETT, RODDY

- 2006 *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996.*  
Guatemala: F&G Editores

CELY S., NATHALIE/MOSTAJO, ROSSANA/GREGORY, PETER

- 2003 *Guatemala: Hacia un Gasto Social más eficiente, equitativo y transparente.*  
*Retos y Recomendaciones.* ASIES, Guatemala

CASAÚS ARZÚ, MARTA E.

- 2000 „En Busca de la Identidad Perdida: Reflexiones en torno a la consulta popular para las Enmiendas a la Constitución“. In: *Desarrollo y Diversidad Cultural en Guatemala*, S. 157-174. Casaus, Marta E. / Gimeno, Juan Carlos (Eds.). Universidad Autónoma de Madrid, AECI, Cholsamaj, Guatemala

COJTI, DEMETRIO

- 1991 *Configuración política del pensamiento político del pueblo maya.* Asociación de Escritores Mayenses de Guatemala. Quetzaltenango, Guatemala
- 2002 „Educational Reform in Guatemala: Lessons from Negotiations between Indigenous Civil Society and the State“. In: *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. S. 103-128. Sieder, Rachel (Ed.). London
- 2005 *La difícil transición al Estado Multinacional. El caso del Estado Monoétnico de Guatemala: 2004.* Cholsamaj, Guatemala

COMG / DIAKONIA

- 2004 *Cumplimiento del Convenio 169 en Guatemala. Tercer Informe.* Guatemala

CONSEJO ASESOR PARA PUEBLOS INDÍGENAS DE LA PRESIDENCIA DE  
GUATEMALA

- 2005a *Propuesta Conformación del Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas para la Presidencia de la República de Guatemala*
- 2005b *Consulta estratégica para la Conformación del Consejo Asesor sobre Pueblos Indígenas a la Presidencia de la República de Guatemala*

CONSORCIO GESO/DEYGE

- 2006 *Políticas Públicas, Pueblos Indígenas y Diversidad Étnico-Cultural en Guatemala.* Manuscrito

GEORGES MILDRÉ, SERGIO FLORES

- 2002 *Elite Ladina, políticas públicas y pobreza indígena.* Instituto de Estudios Interétnicos. Norwegen / Guatemala

Bibliographie

GOBIERNO DE GUATEMALA

2006 *Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza*. Informe Final

GÁLVEZ BORRELL, VÍCTOR (ED.)

1997 *¿Qué sociedad queremos?. Una mirada desde el movimiento y las organizaciones mayas*. FLACSO, Guatemala

GTZ

2004 *Estudio sobre la Cooperación Alemana con Nacionalidades y Organizaciones Indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala*. Tomo 2: Estudios de Países, caso Guatemala, S. 5-66

IWGIA

2007 „Guatemala“. In: *El Mundo Indígena 2007*: S. 105-115. Dänemark

MENDIZABAL, SERGIO

2006 *Dinámicas de Mayanización en las Políticas de Transformación estructural de la Sociedad Guatemalteca*. Guatemala

PLANT, ROGER

1999 „Los Derechos Indígenas y el Multiculturalismo Latinoamericano: Lecciones del proceso de paz en Guatemala“. In: *El reto de la diversidad. Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina*. Assies, Willem/Van der Haar, Gemma/Hoekema, André (Editores.): S. 57-97. El colegio de Michoacán, Mexico

UNDP GUATEMALA

2005 *Diversidad étnico-cultural: La ciudadanía en un estado plural*. Informe de Desarrollo Humano

QUEMÉ CHAY, RIGOBERTO

2006 „Retos para la Participación Indígena en la Democracia Guatemalteca“. In: *Incidencias de Participación Política de los Pueblos Indígenas. Un intercambio de experiencias de Bolivia, Ecuador y Guatemala*. S. 19-24. Konrad-Adenauer-Stiftung, Guatemala

RUBIO, FERNANDO E.

2006 „La Educación Bilingüe en Guatemala“. In: *La EIB en América Latina bajo examen*: S. 185-249. López, Luis Enrique / Rojas, Carlos (Eds.) GTZ, BM Plural, Bolivien

SEPAZ

- 2005 *Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas en el Marco de los Acuerdos de Paz 2005-2012*. Resultado de los talleres Antigua I, II, III, Junio-Julio

STAVENHAGEN, RODOLFO

- 2007 *Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial*, UN Generalversammlung, Dokument A/HRC/4/32/Add.4 vom 26. Februar. Teil D. Guatemala, Punkte 58-64, S. 19-21

TORRES-RIVAS, EDELBERTO

- 2006 *Guatemala, Desarrollo, Democracia y los Acuerdos de Paz*. Manuscrito, Guatemala

WARREN, KAY B.

- 1999 *Pan Mayanism in Guatemala*. Princeton  
2002 „Voting against indigenous rights in Guatemala: Lessons from the 1999 referendum“. In: Kay B. Warren and Jean E. Jackson (eds.), *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*: S. 149-180 University of Texas Press, Austin

**EKUADOR-TEIL**

ALBÁN GÓMEZ, JORGE ET AL.

- 2005 *Gobernabilidad Ambiental y Social de la producción hidrocarburífera en el Ecuador: Análisis y Propuestas*. Quito, Ecuador

DÁVALOS, PABLO (COMP.)

- 2005 *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*. CLACSO, Buenos Aires, Argentinien

DÍAZ POLANCO, H. (COMP.)

- 1995a „Naciones Indígenas y Estados Nacionales en América Latina hacia el año 2000“. In: *Etnia y Nación en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Mexiko  
1995b *La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina*. MOST, Documentos de Debate - N° 5, París, UNESCO  
2001a „Ethnic discrimination, economic inequality and Political Exclusion in Ecuador“. In: *IRDH Seminar The Economics of Racism*, Geneva  
2001b „Pueblos Indígenas en América Latina y reformas neoliberales“. In: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, FLACSO, San José

ESPINOSA, MARÍA FERNANDA

- 1999 „Políticas Étnicas y Reforma del Estado en Ecuador“. In: *El reto de la Diversidad*. S. 101-117. Assies, Willem / Van der Haar, Gemma / Hoekema, André J. (Eds.). El Colegio de Michoacán, Mexiko

GARCÉS V., FERNANDO

- 2006 „La EIB en Ecuador“. In: *La EIB en América Latina bajo examen*. S. 111-184. López, Luis Enrique / Rojas, Carlos (Eds.). GTZ, BM Plural, Bolivien

GONZÁLEZ CASANOVA (COORD.)

- 1984 „Notas para una historia política del campesinado ecuatoriano“. In: *Historia Política del Campesinado en América Latina*, Volumen III, UNAM y Siglo Veintiuno Editores, Mexiko
- 1991 „Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales en América ‘Latina’“ In: *Nueva Antropología* No. 39. Mexiko

GUERRERO, ANDRÉS

- 1993 „De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990“. In: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Adrianzén, Alberto y otros. IEP, Lima, Peru
- 2000 „El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura“. In: *Etnicidad*. S. 9-60. FLACSO, Quito, Ecuador

ITURRALDE, DIEGO

- 1984 „Legislación Ecuatoriana y Población Indígena“. In: *Política Estatal y Población Indígena*. Quito: S. 21-33

LEÓN T., JORGE

- 2001 „Conflicto étnico, democracia y Estado“. In: *Iconos 10*, Quito: S. 48-56

MALDONADO RUIZ, LUIS

- 2006 „Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador: De la Reivindicación al Protagonismo Político“. In: *Los Pueblos Indígenas en la Agenda Democrática. Estudios de Caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú*: S. 79-154. CAF, Bolivien 2006
- 2007 „Políticas Estatales para Pueblos Indígenas en el Ecuador“. In: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica: Avances, problemas, desafíos: Un intercambio de experiencias*: S. 111-130. Konrad-Adenauer-Stiftung, Peru

- MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL/EDICIONES ABYA YALA  
1984 *Política Estatal y Población Indígena*. Quito, Ekuador
- MOYA, RUTH  
1984 „Políticas Estatales para la Educación y la Cultura frente a la Población Indígena“. In: *Ministerio de Bienestar Social / Ediciones abya yala. Política Estatal y Población Indígena*. S. 303-352. Quito, Ekuador
- SALAZAR, PABLO  
2007 „Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas“. In: *Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI Memorias del Seminario Nacional*: S. 49-62. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas/Konrad-Adenauer-Stiftung, Ekuador.
- STAVENHAGEN, RODOLFO  
2007 *Informe sobre visita a Ecuador*. UN Generalversammlung. Dokument A/HRC/4/Add.2, Quito
- VAN COTT, DONNA LEE  
2002 „Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations“. In: *Multiculturalism in Latin America*. S. 45-73 Sieder, Raquel (Ed.). London
- PERU-TEIL**
- ANSIÓN, JUAN  
1986 *Anbelos y sinsabores. Dos décadas de políticas culturales del Estado Peruano*. Gredes, Lima, Peru
- ASOCIACIÓN PAZ Y ESPERANZA  
2006 *Informe Alternativo 2006. Sobre el Convenio 169 de la OIT*. Peru
- CHIRIF, ALBERTO  
2006 „The author and his work“. In: *Witness of Sovereignty. Essays on the Indian Movement in Latin America*. Varese, Stefano. IWGIA: S. 14-23
- COTLER, JULIO/PORTOCARRERO, FELIPE  
1976 „Organizaciones campesinas en Perú“. In: *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. S. 267-310. Mar, José Matos (Comp.). IEP, Lima, Peru

DE LA CADENA, MARISOL

- 2006 *From Production of other knowledges and its tensions: From Andeanist Anthropology to Interculturalidad?*  
[http://www.raman.net/documents/06\\_documents/\\_libro/9\\_De\\_La\\_Cadena%20Final.doc](http://www.raman.net/documents/06_documents/_libro/9_De_La_Cadena%20Final.doc)

FAVRE, HENRI

- 1987 *Perú: Sendero Luminoso y Horizontes oscuros*. México, UNAM, Separata Cuadernos Americanos No. 4

PEDRO GARCÍA

- 1999 *Derechos de los Pueblos Indígenas según la legislación nacional e internacional. Manual del Grupo de Trabajo*. Racimos de Ungurahui/Comisión de Emergencia Asháninca, CEA

GARCÍA SAYÁN, DIEGO

- 1982 *Tomas de Tierras en el Perú*. DESCO, Lima, Peru

GOLTE, JÜRGEN/ADAMS, NORMA

- 1990 *Los Caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. IEP, Lima, Peru

IWGIA

- 2002/2003 „Peru“.  
2004, 2005 In: *El Mundo Indígena*  
2006, 2007 Dänemark

LAJO, RODRIGO

- 2006 *El Movimiento Indígena en el Perú*. <http://www.willkapampa.org>

MATOS MAR, JOSÉ

- 1976 *Comunidades indígenas del área andina*. In: *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. S. 179-217. Mar, José Matos (Comp.). IEP, Lima, Peru

MEENTZEN, ANGELA

- 2003 „Ambivalenzen und Widersprüche in der partizipativen Gestaltung indigener Staatsbürgerschaft und staatlicher Politik für indigene Völker in Peru“. In: *Indiana 17/18*, Zeitschrift des Iberoamerikanischen Instituts Berlin: S. 135 -157  
2004 *Indígena und Politik im Andenraum. Länderbericht Peru*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin

MONTOYA ROJAS, RODRIGO

- 2006 „¿Por qué no hay en Perú un movimiento político indígena como en Ecuador y Bolivia?“. In: *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. Vol II. Gutiérrez, Raquel/Escárzaga, Fabiola (Coords.), Mexiko

PAJUELO TREVES, RAMÓN

- 2006 *Participación política indígena en la sierra peruana*. IEP/Konrad-Adenauer-Stiftung, Peru

TRAPNELL, LUCY/NEIRA, ELOY

- 2006 „La EIB en el Perú“. In: *La EIB en América Latina bajo examen*. López, Luis Enrique/Rojas, Carlos (Eds.): S. 253-366. Banco Mundial, GTZ, Plural, La Paz, Bolivien

TRIVELLI, CAROLINA

- 2005a *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa*. Documento de Trabajo, IEP Lima, Peru
- 2005b *Estrategias y Políticas de Desarrollo Rural. Economía y Sociedad*. CIES, Peru

URRUTIA CERRUTI, JAIME

- 2007 „Población indígena y políticas públicas en el Perú“. In: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias*: S. 177-185. Konrad-Adenauer-Stiftung, Peru

VARESE, STEFANO

- 1974 *Las Minorías Étnicas y la Comunidad Nacional*. Ediciones del Centro de Estudios de Participación Popular / SINAMOS. Lima, Perú
- 2006 „Economía política moral y territorialidad indígena en la Amazonía“. In: *La sal de los cerros*: S. 329-343. Varese, Stefano. Biblioteca del Congreso, Lima, Peru

VINCENT, SUSAN

- 2005 *Cooperación Internacional, desarrollo y comunidades campesinas*. IEP, Lima, Peru

**BOLIVIEN-TEIL**

ALBÓ, XAVIER

- 1999 „Diversidad Étnica, Cultural y Lingüística“. In: *Bolivia en el Siglo XX. La Formación de la Bolivia Contemporánea*: S. 451-482. Harvard Club de Bolivia

## Bibliographie

- 2002 *Pueblos Indios en la Política*. CIPCA, La Paz, Bolivia
- 2006a „Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia“. In: *Conferencia desarrollo y democracia*. UNDP, La Paz, Bolivien
- 2006b *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*
- 2006 *Para el informe de desarrollo humano 2006 sobre el estado del Estado en Bolivia*. UNDP, La Paz, Bolivien
- 2006c Entrevista Personal con Xavier Albó. Manuscrito. La Paz, Bolivien
- ANTEZANA E., LUIS
- 2006 *La Política Agraria en la Primera Etapa Nacional*. Plural, La Paz, Bolivien
- ASSIES, WILLEM
- 2003 „La Descentralización a la Boliviana y la ‘Economía Política’ del Reformismo“. In: *Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina. Innovando la Gestión Pública*: S. 135-160 Willem Assies (Ed.), El Colegio de Michoacán, Mexiko
- AYU, DIEGO
- 2004 *Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular*. 14 entrevistas. Descentralización y Participación No. 7, ILDIS/Plural, La Paz, Bolivien
- BAZOBERRY CHALI, OSCAR
- 2007 „Bolivia: Democracia Occidental y el éxito de la organización indígena“. In: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas desafíos: un intercambio de experiencias*. S. 147-160. Konrad-Adenauer-Stiftung, Peru
- CALLA, RICARDO
- 1999 „Indígenas, Ley de Participación Popular y Cambios de Gobierno en Bolivia (1994-1998)“. In: *El reto de la Diversidad*. S. 149-179. Assies, Willem / Van der Haar, Gemma / Hoekema, André J. (Eds.). El Colegio de Michoacán, Mexiko
- 2003 *Indígenas, política y reformas en Bolivia. Hacia una etnología del Estado en América Latina*. ICAPI, Guatemala
- CAMARGO MANUEL, ENRIQUE
- 2005 „Visiones indígenas de descentralización: una mirada guaraní“. In: *Visiones Indígenas de descentralización*: S. 25-36. Friedrich-Ebert-Stiftung / ILDIS. La Paz. Bolivien

LÓPEZ, LUIS ENRIQUE

- 2005 *De rescuicos a boquerones. La educación intercultural bilingüe en Bolivia.*  
Plural PROEIB Andes, Cochabamba, Bolivien

MAIPO

- 2004 *Plan Estratégico Institucional Período 2005-2010.* La Paz, Bolivien  
2005 *Compendio de Legislación Indígena.* La Paz, Bolivien  
2006 *Informe de Gestión 2005-2006.* La Paz, Bolivien

MAIPO/BANCO MUNDIAL

- 2005 *Sistematización de experiencias y aprendizajes del Proyecto LIL / Indígena.*  
*Fase de Inversión.* La Paz, Bolivien

MOLINA B., RAMIRO/ALBÓ C., XAVIER (COORDINADORES)

- 2006 *Gama étnica y lingüística de la población boliviana.* UNDP, La Paz,  
Bolivien

MUÑOZ ELSNER, DIEGO

- 2000 *Políticas públicas y agricultura campesina. Encuentros y desencuentros* IIED,  
La Paz, Bolivien

NUCINKIS, NICOLE

- 2006 „La EIB en Bolivia“. In: *La EIB en América Latina bajo examen*, S. 25-  
110. López, Luis Enrique / Rojas, Carlos (Eds.). Banco Mundial,  
GTZ, Plural, La Paz, Bolivien

SELIGSON, MITCHELL A./MORENO, DANIEL/VANDERBILT Y OTROS (EDS.)

- 2006 *La cultura política de los bolivianos: Aproximaciones cuantitativas.* USAID,  
LAPOP, Ciudadanía. Cochabamba, Bolivien

SELIGSON, MITCHELL A./MORENO, DANIEL/VANDERBILT Y OTROS (EDS.)

- 2006 *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006.* USAID, LAPOP,  
Ciudadanía. Cochabamba, Bolivien

UNDP

- 2007 *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*  
2007. La Paz, Bolivien

VILLAUME, GARY

- 2006 „Derechos Indígenas e incidencia Política“. In: *Participación Política*  
*Indígena, mitos y realidades:* S. 61-66. Konrad-Adenauer-Stiftung  
Bolivien

*Bibliographie*

YAMPARA H., SIMÓN

- 2005 „Descentralización y autonomía desde la visión de los pueblos originarios“. In: *Visiones Indígenas de descentralización*: S 37-58. Friedrich-Ebert-Stiftung/ÍLDIS. La Paz, Bolivien

ZOAZO, MOIRA

- 2006 *¿Ueste los mestizos. Acerca de la discusión sobre mestizaje y condición indígena en Bolivia*. Diálogo con tres estudios. Manuscrito, La Paz Bolivien

## *Liste der Abkürzungen*

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der UN
ADECAP	Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Peru; Dachverband von Dorfgemeinschaften aus den Zentralanden Peru
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana; Dachverband indigener Organisationen im Amazonasgebiet, Peru
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas, Guatemala; Teil des Friedensabkommens von 1996 über indigene Identität und Rechte
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala; staatliches Institut für Maya-Sprachen
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní, Bolivien; Organisation des Guaraní-Volks
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana, Peru; politische Partei (Regierungspartei von 1985-1990 und von 2006-2010)
ARPI	Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Peruana, Peru; regionaler Dachverband von indigenen Organisationen des zentralen Amazonasgebiets, Mitglied von AIDSESP
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo, Interamerikanische Entwicklungsbank

*Liste der Abkürzungen*

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
CACIF	Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras, Guatemala; Unternehmerverband
CCP	Confederación Campesina del Perú; Bauerngewerkschaft der Südanden
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Mexiko; staatliches Institut für Indigena-Politik auf Bundesebene, gegründet 2003
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; UN-Konvention gegen jede Form der Diskriminierung von Frauen
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala; Nationale Wahrheitskommission
CENSI	Centro Nacional de Salud Intercultural, Peru; Abteilung für interkulturelle Gesundheit des Gesundheitsministeriums
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe; UN-Forschungsinstitut für Wirtschaftsentwicklung in Lateinamerika
CFE	Comisión Federal de Electricidad, Mexiko; bundesstaatliche Behörde für Elektrizität
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú, Gewerkschaftsdachverband in Peru
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Interamerikanische Kommission für Menschenrechte mit Sitz in San José, Costa Rica
CIDOB	Central Indígena del Oriente Boliviano; Dachverband der indigenen Organisationen aus dem Tiefland, Bolivien

CNA	Confederación Nacional Agraria, Peru; Bauerngewerkschaft der Anden gegründet von der Velasco-Regierung für die Vertretung der Landarbeiter der staatlichen Kooperativen, heute unabhängige Organisation
CNPI	Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, Mexiko; nationaler Dachverband indigener Organisationen
COB	Central Obrera Boliviana; bolivianischer Gewerkschaftsdachverband
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas, Mexiko; offizielles Dialogforum zwischen der mexikanischen Bundesregierung und indigenen Organisationen, insbesondere der EZLN
COCOPLAS	Comités Comunitarios de Planeación, Mexiko; staatlich organisierte partizipative Planungskomitees in Dorfgemeinschaften
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, staatliches Institut für Indigena-Politik, gegründet 1998
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas, Guatemala; staatliches Institut gegen jede Form der Diskriminierung und des Rassismus gegen indigene Völker
COMG	Consejo de Organizaciones Maya de Guatemala, Nationaler Dachverband der Maya-Organisationen von Guatemala
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería, Peru; Organisation von Dorfgemeinschaften der Anden, die von Minenausbeutung betroffen sind
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo, Ekuador; nationale staatliche Entwicklungsbehörde

*Liste der Abkürzungen*

CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; nationaler Dachverband indigener Organisationen des Hoch- und Tieflands
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, Bolivien; Organisation von Aymara-Eliten
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú; Dachverband indigener Organisationen aus dem Tiefland
CONAPA	Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Peru; Beratungskommission für indigene Völker und Afroperuaner unter Vorsitz von Eliane Karp, Ehefrau des Ex-Präsidenten Toledo
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Mexiko; Staatliches Institut für die Prävention jeder Form von Diskriminierung auf Bundesebene
CONDEPA	Conciencia de Patria, Bolivien; politische Partei der Aymara-Migranten nach La Paz
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana; Dachverband der indigenen Organisationen des Amazonasgebiets
CONIC	Consejo de Organizaciones y Naciones del Continente, Kolumbien
CONPLADEIN	Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador; staatliche Instanz für Afroekuatorianer
COPPIP	Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú; nationaler Dachverband für indigene Organisationen
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala; Netzwerk der Maya-Organisationen
CPIB	Coordinadora de los Pueblos Indígenas del Beni, Bolivien; Organisation der Tieflandvölker des Departments Beni

CSUTCB	Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia; Dachverband der Kleinbauern im Hochland Boliviens
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación, Peru; Nationale Wahrheits- und Versöhnungskommission
DAI	Departamento de Asuntos Indígenas, Mexiko; erste staatliche Indigena-Behörde, gegründet 1936
DEI	Departamento de Educación Indígena, Mexiko; erste Abteilung für indigene Bildung im Erziehungsministerium in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena, Guatemala; staatliches Institut für die Verteidigung der indigenen Frauen, gegründet mit Friedensabkommen von 1996
DGEI	Dirección General de Educación Indígena, Mexiko; Generaldirektion für indigene Bildung im Erziehungsministerium
DIGEBI	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, Guatemala; Generaldirektion für interkulturelle Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium
DIGEBIL	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, Peru; Abteilung für interkulturelle Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium
DINAPIN	Dirección Nacional de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, Ekuador; Abteilung für indigene Völker im Ombudsamt
DINASI	Dirección de Salud Indígena, Ekuador; Abteilung für indigene Gesundheit im Gesundheitsministerium
DINEBI	Dirección Nacional de Educación Bilingüe, Peru; Abteilung für Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium

*Liste der Abkürzungen*

DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, Ekuador; Abteilung für interkulturelle Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium
D.L.	Decreto Ley, vom Parlament verabschiedetes Gesetz
D.S.	Decreto Supremo, vom Präsidenten oder vom Parlament verabschiedetes Gesetz (je nach Land unterschiedlich)
DRI	Desarrollo Rural Integrado, Modell für integrale ländliche Entwicklungsprojekte in den 60er und 70er Jahren im gesamten Andenraum
EBI	Educación Bilingüe Intercultural; interkulturelle Zweisprachenerziehung (nur für Schüler mit indigener Muttersprache)
ECOSOC	UN Economic and Social Council
EIB	Educación Intercultural Bilingüe; interkulturelle Zweisprachenerziehung mit interkultureller Bildung auch für Schüler ohne indigene Muttersprache
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Befreiungsbewegung aus dem mexikanischen Bundesstaat Chiapas
FDCP	Federación Departamental de Campesinos de Puno, Peru; regionaler Dachverband von Dorfgemeinschaften aus Puno, Mitglied der CCP
FDPPIOYCC	Fondo de Desarrollo para Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, Bolivien; staatlicher Indigena-Fonds aus Gasexporteinnahmen
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios, Ekuador; 1944 gegründet

FEINE	Federación Nacional de Indígenas Evangélicos, Ekuador; indigene Organisation des Amazonastieflands gegründet mit Unterstützung der evangelikalen Kirchen
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FIDA/IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura/ International Fund for Agricultural Development; Internationaler Agrarentwicklungsfonds der UN entstanden 1977 als Resultat der internationalen UN-Welternährungskonferenz
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Lateinamerikanische sozialwissenschaftliches Forschungsinstitute in verschiedenen Ländern
FODEPI	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ekuador; Staatlicher Indigena-Fonds verwaltet von CODENPE
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indigena Guatemalteco; staatlicher Indigena-Fonds (eigenständige Institution)
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz, Guatemala; staatlicher Fonds für das Friedensabkommen
FRENATRACA	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos, Peru; politische Partei im Süden
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia; Minenarbeitergewerkschaft
GANAN	Gran Alianza Nacional; Politische Partei in Guatemala, an der Regierung von 2004-2008
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos, Bolivien; Steuern auf Einnahmen aus Erdgas- und Erdölexporten
IERAC	Instituto de Reforma Agraria y Colonización, Ekuador; staatliche Behörde für Agrarreform und Kolonisation des Amazonasgebiets

*Liste der Abkürzungen*

I.I.I.	Instituto Indigenista Interamericano; Sonderinstitut der OAS für die Forschung über indigene Völker aaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaa
ILO	International Labour Organization; Internationale Arbeitsorganisation der UN aAaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaa
ILV	Instituto Lingüístico de Verano, Summer Institute for Linguistics, nordamerikanisches Institut der evangelikalen Missionare für die Erforschung indigener Sprachen aaaaaaaa
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia, Mexiko; staatliches Institut für Ethnologie und Geschichte mit großen Museen aa
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Mexiko; nationales staatliches Institut für indigene Sprachen aaaaaaaaaaaaaaaaaaaaaa
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala; staatliches Institut für öffentliche Verwaltung aaaaaaaaaA AAA
INC	Instituto Nacional de Cultura, Peru; staatliche Kulturbehörde
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Peru; staatliche Institution für Indigena-Politik
INE	Instituto Nacional de Estadística, Guatemala; Nationale Statistikbehörde
INI	Instituto Nacional Indigenista, Mexiko; staatliche Behörde für indigene Angelegenheiten in Mexiko 1948-2003
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria, Bolivien; staatliches Institut für Agrarreform
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung

MACPIO	Ministerio de Asuntos Campesinos de Pueblos Indígenas y Originarios, Bolivien; Ministerium für Angelegenheiten andiner Kleinbauern, Ureinwohner aus dem Tiefland und indigenen Völkern
MAE	Misión Andina del Ecuador; Entwicklungsinstitution in Ekuador mit umfangreichen Projekten im Andenhochland in den 60er und 70er Jahren bis 1975
MAIPO	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Bolivien; Ministerium für indigene Angelegenheiten ab 2004; geschlossen 2006 von Präsident Evo Morales
MAS	Movimiento al Socialismo, Bolivien; politische Partei, Regierungspartei seit 2006
MDG	Millenium Development Goals; Millenniumziele der UN für weltweite Armutsbekämpfung
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala; UN Friedensmission in Guatemala
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Bolivien; politische Partei (mehrfach Regierungspartei)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario, Bolivien; politische Partei (mehrfache Regierungspartei in der Vergangenheit)
MOSEIB	Modelo de sistema de educación intercultural bilingüe, Ekuador; System für interkulturelle Zweisprachenerziehung
MRTK	Movimiento Revolucionario Tupac Katari, Bolivien; indigene politische Partei – MRTKL, Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
NAFTA/FTAA	North American Free Trade Agreement / Free Trade Agreement of the Americas; Freihandelsabkommen Kanada/USA/Mexiko
NRO	Nicht-Regierungsorganisationen

*Liste der Abkürzungen*

OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
ORDPI	Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Mexiko; Abteilung für indigene Völker des Präsidialamts unter Präsident Fox (2001-2003)
PAN	Partido de Acción Nacional, Mexiko; Regierungspartei seit 2001
PIBAI	Programa de Infraestructura Básica, Mexiko; ein Sonderprogramm des staatlichen Instituts für Indigena-Politik für Infrastrukturmaßnahmen in abgelegenen Regionen mit indigener Bevölkerung
PNPDMG	Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas; nationale staatliche Frauenpolitik von Guatemala
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento, Guatemala; Nationales Programm für Entschädigungen
PPI	Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina; regionales Sektorprogramm Politische Partizipation Indigena in Lateinamerika der KAS
PPII	Pueblos Indígenas; Indigene Völker
PRD	Partido de la Revolución Democrática; politische Partei in Mexiko
PRI	Partido Revolucionario Institucional; politische Partei in Mexiko
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador; großer Sonderfonds der WB in Ekuador von 50 Mill. US-Dollar, durchgeführt von CODENPE
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, Peru; Ministerium für Frauenpolitik und menschliche Entwicklung

PRONEBI	Programa Nacional de Educación Bilíngüe, Guatemala; staatliche Politik für Zweisprachenerziehung
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers, Weltbank; Strategien zur Armutsbekämpfung
REPSOL	REPSOL YPF ist ein internationales Öl- und Gasunternehmen aus Spanien
SAE	Subsecretaría Nacional de Asuntos Étnicos, Bolivien; Unterabteilung für ethnische Angelegenheiten im Ministerium für Menschliche Entwicklung unter der Regierung Sánchez de Losada/Cárdenas
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social, Mexiko; staatliche Sozialbehörde der Bundesregierung
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Guatemala; staatliches Planungsinstitut
SEP	Secretaría de Educación Pública, Mexiko; Erziehungsministerium
SEPAZ	Secretaría Presidencial de la Paz, Guatemala; Nationales Institut für die Umsetzung der Friedensverträge
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer, Guatemala; Nationales staatliches Institut für Frauenpolitik
SETAI	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, Peru; Abteilung für indigene Angelegenheiten im Ministerium für Frauenpolitik und menschliche Entwicklung
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, Peru; staatliche Institution der Militärregierung von Velasco
TCO	Tierras Comunitarias de Origen, Bolivien; offizielle Bezeichnung für indigene Territorien im Tiefland von Bolivien

*Liste der Abkürzungen*

UDP	Unidad Democrática y Popular, Bolivien; Wahlbündnis der Regierung von Hernán Siles Suazo
UCS	Unión Cívica Solidaridad, Bolivien; politische Partei der städtischen Aymara von La Paz
UN	United Nations; Vereinte Nationen
UNCA	Unión de Comunidades Aymaras, Peru; Organisation von Dorfgemeinschaften der Aymara in Puno
UNDP	United Nations Development Programme; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEBI	Unidad Nacional de Educación Bilingüe, Peru; Unterabteilung für Zweisprachenerziehung im Erziehungsministerium
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URNG	Unidad Revolucionaria National Guatemalteca; ehemalige Untergrundbewegung, heute politische Partei in Guatemala
VAI	Viceministerio de Asuntos Indígenas, Bolivien; Vizeministerium für indigene Angelegenheiten im MACIGG, Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, Género y Generacionales unter der zweiten Regierung von Sánchez de Losada 2003
VAIO	Viceministerio de Asuntos Indigenas y Originarios, Bolivien; Vizeministerium für indigene Angelegenheiten während der Regierungszeit von Jorge Quiroga Ramirez (2000-2002)
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Bolivien; Vizeministerium für indigene Angelegenheiten unter der Regierung von Banzer Ende der 90er Jahre
WB	Weltbank



STAATLICHE INDIGENA-POLITIK IN LATEINAMERIKA IM VERGLEICH  
MEXIKO, GUATEMALA, EKUADOR, PERU UND BOLIVIEN

se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
Pasaje María Auxiliadora 155 - Lima 5 - Peru  
Telf: 0051-1-424-8104 / 332-3229  
E-mail: tareagrafica@terra.com.pe