

### Die indigenen Völker Lateinamerikas: zwischen zunehmender Selbstbestimmung und anhaltender Marginalisierung

Schilling-Vacaflor del Carpio, Almut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schilling-Vacaflor del Carpio, A. (2010). *Die indigenen Völker Lateinamerikas: zwischen zunehmender Selbstbestimmung und anhaltender Marginalisierung*. (GIGA Focus Lateinamerika, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276580>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Die indigenen Völker Lateinamerikas: Zwischen zunehmender Selbstbestimmung und anhaltender Marginalisierung***

Almut Schilling-Vacaflor

Perus Präsident Alan García wies im Juni 2010 ein Gesetz zurück, das die künftige Konsultation indigener Gemeinschaften vor dem Abbau von Bodenschätzen in ihren Lebensräumen regelte. García gingen die Konsultationsrechte zu weit; „nationale Interessen“ seien wichtiger als jene einzelner Gemeinschaften. Ähnliche Konfliktlagen bestehen in Bolivien und Ecuador – beides Staaten, die bei der formellen Anerkennung der Rechte indigener Völker weltweit eine Vorreiterrolle einnehmen.

### **Analyse**

Seit den 1980er Jahren ist es in Lateinamerika zu einer vermehrten Anerkennung von Rechten indigener Völker und der Stärkung indigener Organisationen gekommen. Dennoch stößt die tatsächliche Gleichstellung indigener Völker mit der dominanten Gesellschaft an vielfältige Grenzen. Materielle Armut und gesellschaftliche Diskriminierung haben sich bisher nicht entscheidend verringert.

- Die neuen Verfassungen Ecuadors (2008) und Boliviens (2009) zeichnen sich durch die umfassende Anerkennung von Menschenrechten sowie die Suche nach neuen Staats- und Entwicklungsmodellen aus.
- Die Umsetzung der Verfassungstexte gestaltet sich schwierig. In Bolivien stößt die Schaffung eines plurinationalen Staates wegen historisch gewachsener Asymmetrien, fehlender Vorbilder und zahlreicher Interessenkonflikten an ihre Grenzen. In Ecuador klagen indigene Organisationen über „Hyper-Präsidentialismus“ und die Verletzung des hehren Verfassungskonzeptes vom „Guten Leben“ (*Buen Vivir*).
- Über Bolivien und Ecuador hinaus ist in Lateinamerika umstritten, wie indigene Gemeinschaften v.a. beim Abbau von Bodenschätzen in ihren Siedlungsgebieten konsultiert werden müssen. Im Kern geht es darum, ob die Konsultation lediglich Mitsprache oder effektive Mitentscheidung bedeutet.
- Für eine tatsächliche Gleichstellung der indigenen Völker bedarf es sowohl einer Veränderung der dominanten Entwicklungsmodelle als auch der Arbeit an (auch materiell) gleichwertigen interkulturellen Beziehungen.

Schlagwörter: *Lateinamerika, Konsultationsverfahren, Rechte indigener Völker, Verfassungen*

## **Armut und Exklusion trotz formeller Anerkennung und politischer Bedeutungszunahme**

In den 1950er und 1960er Jahren war in Lateinamerika und auf globaler Ebene – beispielsweise im Übereinkommen 107 der International Labour Organization (ILO) über „indigenous and tribal populations“ – die Idee eines homogenistischen Staatsmodells vorherrschend, in dem die Assimilierung der als zurückgeblieben betrachteten indigenen Völker im Vordergrund stand. Im Rahmen der „dritten Welle der Demokratisierung“ wurden in Lateinamerika dann jedoch erste vorsichtige Zeichen der Anerkennung von Rechten indigener Völker gesetzt, indem einzelne Rechte in den Verfassungen von Guatemala (1985), Nicaragua (1987) und Brasilien (1988) erwähnt wurden. Nachdem im Jahr 1989 das Übereinkommen 169 der ILO in Kraft getreten war, setzte eine weitere Phase der Anerkennung der Rechte indigener Völker in den lateinamerikanischen Verfassungen ein. Kolumbien (1991), Mexiko (1992), Peru (1993), Bolivien (1994), Ecuador (1998) und Venezuela (1999) erklärten sich im Rahmen von Rechtsreformen zu multikulturellen, mehrsprachigen und/oder pluriethnischen Staaten. Vor allem die damaligen Verfassungen von Kolumbien, Bolivien, Ecuador und Venezuela schrieben relativ umfassende Rechte der indigenen Völker hinsichtlich kollektiven Landbesitzes, einer Selbstverwaltung, eigenen Rechtswesens, Sprache und interkultureller Bildung fest. Seit den 1990er Jahren ist die Stärkung der Rechte indigener Völker und ihrer Organisationen zudem in den Fokus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und zahlreicher Menschenrechtsorganisationen gerückt. Auch viele gewerkschaftliche und bäuerliche Organisationen betonen seither stärker ihre indigene Identität und stellen vermehrt Forderungen, die auf die Anerkennung ethnisch begründeter Rechte abzielen. Nicht zuletzt an den nationalen Bevölkerungsstatistiken lässt sich in den letzten Jahrzehnten ein wachsender Anteil an Personen ablesen, die ihre Zugehörigkeit zu einem indigenen Volk angeben. Man kann also von einer Revitalisierung und Politisierung des Ethnischen in der Region sprechen.

Trotz formeller Anerkennung und politischer Bedeutungszunahme der indigenen Völker wurde ihre materielle Armut in der von den Vereinten Nationen ausgerufenen „Ersten Dekade der Indigenen Völker weltweit“ (1994 bis 2004) nicht

entscheidend verringert. In Lateinamerika stellen die indigenen Völker weiterhin die größte benachteiligte Bevölkerungsgruppe dar (Hall/Patrinós 2005). Die Indikatoren für Gesundheit, Bildung, Ernährung, Einkommen und Lebenserwartung von Angehörigen indigener Völker in der Region liegen immer noch deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt. Besonders betroffen von Armut und Exklusion sind indigene Frauen, Kinder und die Landbevölkerung. Die weltweite indigene Bevölkerung profitierte in geringerem Ausmaß von generellen Armutsbekämpfungsprogrammen und erholte sich langsamer von wirtschaftlichen Krisen (ibid.). Die indigenen Völker liegen daher weit abgeschlagen im Ringen um das Erreichen der Millennium Development Goals (MDGs) für das Jahr 2015. Einzelne Maßnahmen im Rahmen der MDG-Programme hatten indirekt sogar negative Auswirkungen auf die Menschenrechte der indigenen Völker, v.a. jene über Land und Ressourcen (Damman 2007). In der „Zweiten Internationalen Dekade der indigenen Völker weltweit“ seit dem Jahr 2005 liegt der Fokus deshalb auf echten und messbaren Verbesserungen der Lebensbedingungen, insbesondere auf der Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte indigener Völker. Diese Ziele werden auch in der UN-Deklaration über Rechte indigener Völker (2007) als vorrangig herausgestellt.

## **Plurinationale Staaten und das Konzept des *Buen Vivir* in Bolivien und Ecuador**

Die neuen Verfassungen von Ecuador und Bolivien wurden maßgeblich von der UN-Deklaration über Rechte indigener Völker von September 2007 beeinflusst. Sie läuten nun eine neue Ära der Anerkennung indigener Rechte in Lateinamerika ein. Bolivien nimmt mit Blick auf den Umfang der verfassungsrechtlich anerkannten Rechte der indigenen Völker sogar eine weltweite Vorreiterrolle ein. Es war überdies im November 2007 das erste Land, das die UN-Deklaration über Rechte indigener Völker in Gesetzesform goss.

Im Gegensatz zu den bisherigen multikulturellen Politiken der 1990er Jahre, bei denen kulturelle Diversität häufig nur auf untergeordneten Ebenen verortet wurde, werden indigene Formen der rechtlichen und politischen Selbstregierung als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts in den neuen Verfassungen nicht nur umfassender als

bisher anerkannt; diese sollen fortan auch stärker gefördert werden. In Bolivien ist von einer „repräsentativen, partizipativen und kommunitären“ Demokratie die Rede (Art. 11 der Verfassung), innerhalb der die indigene Rechtsprechung nun formell dem staatlichen Recht gleichgestellt wurde. Die pluralistische Ausrichtung der neuen Staatsmodelle spiegelt sich zudem in den Bestimmungen der Verfassungen zur Sprach- und Bildungspolitik, zu den Land- und Ressourcenrechten sowie zur politischen Partizipation wider.

Neben der Neudefinition der Rolle der indigenen Völker im Staat standen im Rahmen der verfassungsgebenden Prozesse, an denen die indigen-bäuerlichen Organisationen maßgeblich beteiligt waren, auch die dominanten Entwicklungsmodelle im Zentrum der Kritik. Dabei gewann das wenig konkrete Konzept des *Buen Vivir* bzw. des *Vivir Bien* (Gutes Leben) an Bedeutung; es wurde als höchste Priorität des Staates in beiden Verfassungen verankert. In der Verfassung Ecuadors werden die umfassenden Menschenrechte (über 100 Artikel) im „Regime des Guten Lebens“ aufgeführt.<sup>1</sup> Neben der Achtung der Menschenrechte – mit einem größeren Fokus auf soziale und kollektive Rechte als bisher – besteht Einigkeit darüber, dass ein „Gutes Leben“ auch soziale Gleichheit, eine Aufwertung der Natur und des Umweltschutzes, politische Partizipation und die Anerkennung kultureller Diversität beinhalten sollte. Insbesondere in der ecuadorianischen Verfassung ist die Anerkennung der Rechte der Natur und damit der Natur als Rechtssubjekt einzigartig. In beiden Verfassungen wurden darüber hinaus zusätzliche Mechanismen zur Einklagbarkeit der umfassenden Menschenrechte etabliert. Aufhorchen lässt, dass in Ecuador soziale Menschenrechte wie jene auf Nahrung und Wasser vor den bürgerlichen und politischen Menschenrechten stehen.

### **Die Umsetzung der neuen Verfassungen: Ein steiniger Weg**

Bis Ende 2010 sollen in Bolivien etwa 100 neue Gesetze in Kraft getreten sein, um die neue Verfassung zu implementieren. Einige grundlegende Gesetze wie das der Judikative und des Verfassungsgerichts, des Wahlorgans und -regimes so-

wie jenes für Autonomie und Dezentralisierung wurden bereits verabschiedet. Durch die Zweidrittelmehrheit im Parlament hat die Regierungspartei MAS derzeit ein einfaches Spiel bei der Verabschiedung neuer Gesetze – auch gegen den Willen der Opposition (Buitrago 2010). Wichtige Innovationen der neuen Gesetzgebung sind:

- Die Selbstregierung in indigenen Autonomien. Gemäß der Verfassung und des neuen Rahmengesetzes für Autonomien und Dezentralisierung können indigene Autonomien auf indigenen Gemeinden, anerkannten kollektiven Territorien (TIOs) oder indigenen Regionen beruhen. Derzeit sind zahlreiche indigene Gemeinschaften damit beschäftigt, ihren Autonomiestatus auszuarbeiten, der daraufhin auf Verfassungswidrigkeit geprüft werden soll. Die Aufteilung von Kompetenzen zwischen nationaler Ebene, Departmentsebene, Gemeindeebene und den indigenen Autonomien steht gegenwärtig im Vordergrund.
- Reservierte Sitze indigener Repräsentant(innen) auf allen staatlichen Ebenen. In der Plurinationalen Versammlung (Legislative) sind sieben reservierte Parlamentssitze für Repräsentant(inn)en indigener Minderheiten festgelegt worden und auch in den Departement- und Gemeinderegierungen gibt es nach demografischen Kriterien eine gewisse Anzahl indigener Vertreter(innen), die nach eigenen Normen gewählt werden.
- Bei der Justizreform liegt der Fokus auf Regelungen hinsichtlich des Rechtspluralismus und auf neuen Mechanismen zur Richter(innen)-ernennung. Die Wahl der Richter(innen) der höchsten Gerichtshöfe durch die Bürgerinnen und Bürger wird am 5. Dezember 2010 nach einer Vorauswahl durch die Legislative stattfinden. Bei der Vorauswahl soll die Erfahrung als indigene Autorität als zusätzliche Qualifikation gewertet werden. Die Kenntnis mindestens einer indigenen Sprache neben Spanisch ist gemäß der Verfassung und der neuen Gesetze eine notwendige Bedingung für alle öffentlich Bediensteten. In Form eines partizipativen Prozesses wird gegenwärtig an dem umstrittenen Gesetz zur Absteckung der materiellen, personellen und territorialen Kompetenzen der staatlichen Justiz und der indigenen Rechtsprechung gearbeitet (Kuppe 2010).

<sup>1</sup> Im ersten Artikel der Verfassung wird Ecuador statt als „Rechtsstaat“ als „Staat der Rechte“ definiert.

Das Konfliktpotenzial der gegenwärtigen umfassenden Reformen ist enorm, vor allem wenn es um die Kontrolle von Land, natürlichen Ressourcen und politischen Entscheidungsbefugnissen geht. Interessenkonflikte bestehen nicht nur zwischen der Regierungspartei und der konservativen Opposition, sondern auch zwischen verschiedenen zivilgesellschaftlichen und indigenen Sektoren sowie zwischen jenen und der Regierung. Die Tatsache, dass es keine rigide Definition indigener Völker gibt und dass die Feststellung kontextbedingt und mit einem großen Fokus auf die Selbstidentifikation erfolgt, trägt dazu bei, dass Entscheidungen darüber, wer als indigen anerkannt wird und welche Rechte damit verbunden werden, generell sehr konfliktrichtig sind. Konflikte ethnischer Natur könnten sich in Zukunft weiter zuspitzen.

Die Regierungspartei setzt ihre Priorität auf die Machtkonzentration, worunter die formellen Prinzipien des Pluralismus und der partizipativen Demokratie leiden. Hinzu kommt, dass mit dem Fokus der Morales-Politik auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der verarmten Bevölkerungsschichten die sozialen Rechte zwar gestärkt, einzelne zivile und politische Rechte durch neue Gesetze und politische Praktiken jedoch beeinträchtigt werden (Human Rights Council 2010). Die Schaffung einer neuen Struktur des Staates (Autonomien) und neuer staatlicher Institutionen wie der plurinationalen Legislative und Justiz deutet zwar auf die Experimentierfreudigkeit der Regierung Morales sowie auf die Notwendigkeit der Suche nach alternativen Staatsformen hin. Jedoch fehlen Vorbildmodelle, die Auswirkungen der Reformen sind vielfach nicht vorhersehbar und oft werden Ad-hoc-Lösungen für komplexe Probleme gefunden.

Der ambitionierte bolivianische Transformationsprozess wirft vor diesem Hintergrund grundlegende Fragen auf: Wird das staatliche Institutionengefüge tiefgreifend reformiert und konsolidiert werden können oder kommt es zu einer Erosion der Institutionen? Wird es möglich sein, gleichwertige interkulturelle Beziehungen in einem Kontext historisch gewachsener Asymmetrien aufzubauen? Wie können die verschiedenen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Systeme miteinander in Einklang gebracht werden? Können sich einzelne Staaten im derzeitigen globalen Kontext überhaupt einem Regime des „Guten Lebens“ annähern?

Auch in Ecuador steht die Umsetzung der hehren Verfassungsvorgaben vor großen Herausforderungen: Zum einen ist die indigene Bewegung fragmentiert. Einzelne Organisationen wie die evangelikale FEINE suchen die Nähe zur Regierung, andere wie die CONAIE haben mit der Regierung gebrochen.<sup>2</sup> Zum anderen klagen Beobachter angesichts des zunehmend autoritären Regierungsstils von Präsident Correa über einen „Hyper-Präsidentialismus“. Die neuen Gesetze wurden ohne die effektive Partizipation und Konsultation der indigenen Bevölkerung durchgesetzt und werden von indigenen Organisationen mit dem Argument kritisiert, dass sie gegen das *Buen Vivir* verstoßen. Eine Klage der CONAIE auf Verfassungswidrigkeit eines im Jahr 2009 verabschiedeten, umstrittenen Minengesetzes – u.a. wegen Verletzung des *Buen Vivir* – wurde allerdings abgelehnt. Auch der Versuch, ein neues Wassergesetz zu verabschieden, wurde von der Regierung erst nach monatelangen Protesten durch indigene Organisationen fallen gelassen. Offiziell wurde erklärt, dass das Gesetz ohne die vorhergehende Konsultation der indigenen Völker verfassungswidrig sei und diese jetzt nachgeholt werden soll. Vertreter(innen) der CONAIE halten das Argument für vorgeschoben, da die Regierungspartei ihrer Einschätzung nach nicht genügend Stimmen im Kongress bekommen hätte, um das Gesetz zu verabschieden.

### **Abbau von Bodenschätzen: Mitsprache oder Mitentscheidung?**

Die verpflichtende vorhergehende Konsultation indigener Völker und Gemeinschaften ist eines der Kernstücke des ILO-Übereinkommens 169. Die UN-Deklaration über Rechte indigener Völker spricht nicht nur von einer vorhergehenden Konsultation, sondern sie legt in Artikel 32.2 fest, dass die Regierungen vor jedem Projekt, das die Ländereien, Territorien oder andere Ressourcen der indigenen Völker betrifft, deren freie und informierte Zustimmung erhalten sollen. Je größer die Gefahr, dass fundamentale Menschenrechte der betroffenen Gemeinschaften durch die geplanten Aktivitäten in Mitleidenschaft gezogen werden,

<sup>2</sup> Die FEINE (Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador – Rat der evangelischen indigenen Völker und Organisationen Ecuadors) und CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – Zusammenschluss der indigenen Nationalitäten von Ecuador).

desto stärker sei deren Recht auf Mitentscheidung und desto größer sollten die Bemühungen der Regierungen und Unternehmen sein, Kompromisse zu finden. Da jedoch keines der beiden internationalen Dokumente festlegt, wie die Konsultation konkret aussehen soll, gibt es keine Garantie, dass die Anliegen der konsultierten Gemeinschaften – wie Modifikationen der geplanten Vorhaben aus Gründen des Umwelt- oder Menschenrechtsschutzes, geforderte Entschädigungszahlungen und Gewinnbeteiligung – tatsächlich in Betracht gezogen werden.

Werden in Lateinamerika überhaupt Konsultationen durchgeführt, haben diese häufig nur den Charakter von Informationsveranstaltungen, werden nicht kultur- und sprachsensibel gestaltet oder richten sich lediglich an einzelne Angehörige der indigenen Gemeinschaften. In vielen indigenen Gemeinschaften und Organisationen machte sich in den letzten Jahren deshalb ein wachsender Unmut darüber breit, dass eine Prozedur, die zum Ziel haben sollte, der indigenen Bevölkerung Gehör zu verschaffen und eine Möglichkeit der politischen Partizipation zu bieten, in der Praxis oftmals ihre Situation der Ohnmacht und des Ausschlusses von tatsächlicher Entscheidungsmacht reproduzierte. Äußern indigene Bevölkerungsgruppen ihren Unmut in Form sozialer Proteste, müssen sie zudem oftmals mit Repressionen rechnen. In Staaten wie Peru, Mexiko, Chile, Kolumbien und Guatemala werden soziale Proteste derzeit mit unverhältnismäßig hohen Strafen belegt, indem sie beispielsweise als „terroristische Akte“ deklariert werden.

Sowohl in Bolivien als auch in Ecuador basiert das derzeitige Wirtschaftsmodell in erster Linie auf der Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Trotz der umfassenden Anerkennung der Rechte indigener Völker in den neuen Verfassungen in Ecuador (2008) und Bolivien (2009) zeigten beide Regierungen wenig Bereitschaft, den indigenen Völkern in diesem Bereich Zugeständnisse zu machen. Wie schwierig sich die rechtliche Kodifizierung der Konsultation indigener Gemeinschaften angesichts der Interessenkonflikte zwischen den Regierungen und den betroffenen indigenen Bevölkerungsgruppen in der Praxis gestaltet, zeigen zahlreiche Beispiele:

- Im Mai 2010 verabschiedete der peruanische Kongress ein Gesetz, das die Konsultation indigener Gemeinschaften im Zusammenhang

mit dem Abbau von Bodenschätzen in ihren Lebensräumen reglementiert. Die ILO gratulierte Peru – einem Land mit einer insgesamt wenig vorbildhaften Gesetzgebung bei der Anerkennung der Rechte indigener Völker – zu diesem Schritt. Präsident Alan García sollte das neue Gesetz öffentlich bekannt geben; er wies es jedoch am 21. Juni an den Kongress zurück, um einige wesentliche Inhalte zu verändern. Die Konsultation sollte seinem Schreiben nach nur verbindlich sein, wenn die Betroffenen dem entsprechenden Regierungsvorhaben zustimmten. Falls diese sich gegen die geplanten Aktivitäten aussprachen, sollte die Regierung die nötigen Entscheidungen ohne die Einwilligung der indigenen Gemeinschaften treffen können. García argumentierte, dass einzelne Gemeinschaften dem wirtschaftlichen Gesamtinteresse Perus nicht im Wege stehen dürften. Der Präsident meinte außerdem, dass die Gemeinschaften der *campesinos* (Bauern und Bäuerinnen) in der peruanischen Anden- und Küstenregion kein Recht auf Konsultation hätten, da sie keine Angehörigen der indigenen Völker seien.<sup>3</sup> Die indigenen Organisationen Perus und verschiedene Menschenrechtsorganisationen zeigten sich empört über Garcías Äußerungen und kritisierten, die Übernahme seiner Änderungsvorschläge verstoße gegen internationale Völkerrechtsstandards und leiste Verletzungen von Umwelt- und Menschenrechten Vorschub (CGTP 2010).

- In Bolivien erließ Evo Morales nach langjährigen Bemühungen indigener Organisationen, vor allem jener aus dem Tiefland, im Jahr 2007 ein Dekret (Nr. 29033), das den Konsultationsprozess indigen-bäuerlicher Gemeinschaften bei der Erdgasausbeutung regelt. Das ursprünglich vorgesehene Vetorecht wurde jedoch für verfassungswidrig erklärt mit der Begründung, dass die nationalen Interessen über den partikularen Interessen einzelner Gemeinschaften stünden. Derzeit verhandelt die Regierung mit den indigenen Organisationen des Landes über ein Konsultationsgesetz, das voraussichtlich

<sup>3</sup> In Peru, Bolivien und Ecuador fallen aufgrund historischer, kultureller und soziopolitischer Gegebenheiten nach der gegenwärtigen Gesetzgebung auch *campesinos* und afrikanisch-stämmige Gemeinschaften in diese Kategorie. Eine Begründung für die Anwendung der Rechte indigener und tribaler Völker auf afrikanisch-stämmige Gemeinschaften in Lateinamerika findet sich u.a. im Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofes „Saramaka People v. Surinam“ (Inter-American Court of Human Rights 2007).

weniger vorteilhaft für die betroffenen Gemeinschaften sein wird als Dekret Nr. 29033.

- Auch in Ecuador versuchte kürzlich die größte indigene Organisation CONAIE, ein Konsultationsgesetz nach ihren Vorstellungen durchzusetzen. Sie stieß allerdings auf den Widerstand von Präsident Correa und seinen Parteikolleg(inn)en im Parlament, die die Verhandlungen über den Gesetzesentwurf blockierten.
- Die gigantischen Bauvorhaben im Rahmen des Megaprojekts IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) zur regionalen Infrastrukturintegration in Südamerika in den Bereichen Transport, Energie und Kommunikation rufen seit dem Jahr 2000 Konflikte zwischen den Regierungen von Peru, Bolivien, Brasilien, Venezuela und Kolumbien, indigenen Organisationen und meist transnationalen Unternehmen hervor. Auch hier richtet sich die Kritik insbesondere auf fehlende oder mangelhafte Konsultationsprozesse der betroffenen indigenen Gemeinschaften sowie auf die Verletzung weiterer Menschenrechte wie das Recht auf Wasser, Nahrung, Land und Entwicklung.
- In Guatemala empfahlen ILO und Interamerikanische Menschenrechtskommission im März und Mai 2010, dass die kanadische Marlin-Mine aufgrund der fehlenden vorherigen Konsultation indigener Gemeinschaften sowie wegen gravierender Umweltverschmutzungen und Menschenrechtsverletzungen bis auf Weiteres stillgelegt werden sollte. Die Regierung Guatemalas stimmte den Empfehlungen der internationalen Organisationen zu, das Unternehmen weigert sich jedoch bisher, seine Tätigkeiten zu suspendieren.

### Fazit und Schlussfolgerungen

Trotz der vermehrten rechtlichen Anerkennung und der politischen Bedeutungszunahme indigener Völker in Lateinamerika sowie im internationalen Völkerrecht konnten deren Lebensbedingungen bisher kaum verbessert werden. In der Praxis führen die bestehenden politischen und sozioökonomischen Kräfteverhältnisse vielfach zu fehlender Entscheidungsmacht bzw. verhindern Umverteilungsprozesse. Auch in Bolivien und Ecuador, jenen Staaten mit der umfassendsten Anerkennung der Rechte indigener Völker, stoßen die Versuche, die als plurinational deklarierten Gemeinwesen auch institutionell neu aus-

zurichten und sich einem Regime des *Buen Vivir* anzunähern an ihre Grenzen. Dies liegt an vielfältigen Interessenkonflikten, den stark auf der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen beruhenden Volkswirtschaften, asymmetrischen interkulturellen Beziehungen, autoritären Zügen der Regierungen und wenig konkreten Designs der neuen Staatsformen. Dass die formelle Existenz von indigenen Rechten keine Garantie für vermehrte Selbstbestimmung und effektive politische Teilhabe darstellt, zeigt sich auch an den derzeit in ganz Lateinamerika auftretenden Konflikten, wenn es darum geht, indigene Gemeinschaften bei der Ausbeutung von Bodenschätzen auf ihren Siedlungsgebieten vorab zu konsultieren.

Um den MDGs und den Zielen der „Zweiten Dekade der Indigenen Völker“ in der Praxis näherzukommen, müssten in Lateinamerika generelle Wirtschafts- und Sozialpolitiken verändert werden, die bisher in größerem Ausmaß den oberen Bevölkerungsschichten zugute kamen (Burchardt 2010). Neben kulturellen Rechten müssten in der Praxis auch jene Menschenrechte indigener Völker gewährleistet werden, die mit einer Umverteilung von politischer und wirtschaftlicher Macht einhergehen und somit oftmals auf vehementen Widerstand der privilegierten Schichten treffen. Eine weitere große Hürde für die Etablierung gleichwertiger Verhältnisse stellen fest verankerte rassistische Strukturen und Vorurteile gegenüber indigenen Völkern in lateinamerikanischen Gesellschaften dar, die u.a. dazu dienen, vorhandene Machtgefälle ideologisch zu legitimieren. Repräsentant(inn)en indigener Völker betonen wiederholt, dass sie nicht nur in asymmetrischen Beziehungen vom Staat anerkannt werden wollen, sondern dass es ihnen in erster Linie um den gegenseitigen Respekt zwischen Gleichwertigen geht.

Auch wenn aktuelle Debatten in Lateinamerika den Fokus auf das Konsultationsverfahren richten, sollte nicht vergessen werden, dass es im Grunde um die Gewährleistung fundamentaler Menschenrechte geht. Der Abbau von Bodenschätzen und andere Megaprojekte in indigenen Lebensräumen verletzen oftmals den Zugang zu Land, Nahrung, natürlichen Ressourcen wie Wasser und Holz, verschmutzen die Umwelt und verändern die sozialen Strukturen der betroffenen Bevölkerung tiefgreifend (UN Department of Economic and Social Affairs 2009). Inwiefern das Konsultationsverfahren im Kontext derart ungleicher Kräfteverhältnisse zwischen indigenen Gemeinschaften, Regierungen

und Großunternehmen tatsächlich dazu beitragen kann, Menschen- und Umweltrechte gegenüber wirtschaftlichen Interessen zu schützen und prekäre Lebenssituationen nicht noch prekärer zu machen, ist fraglich. Daher sollten gleichzeitig Maßnahmen angedacht werden, die über die nationale und regionale Ebene hinausgehen. Hierzu zählen die verstärkte Rechenschaftspflicht von Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten, eine neue Prioritätensetzung zwischen Wirtschafts-, Handels-, Umwelt- und Menschenrechtspolitik sowie grundlegende Debatten über anzustrebende Entwicklungsmodelle.

## Literatur

- Burchardt, Hans-Jürgen (2010), The Latin American Paradox: Convergence of Political Participation and Social Exclusion, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3, 40-51.
- CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú) (Hrsg.) (2010), *Situación del Cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Perú* (Schattenbericht zum Staatenbericht).
- Damman, Siri (2007), Indigenous Vulnerability and the Process Towards the Millennium Development Goals – Will a Human-Rights Based Approach Help?, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, 14, 489-539.
- Hall, Gillette und Harry A. Patrinos (Hrsg.) (2005), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Human Rights Council (2010), *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of her office in the Plurinational State of Bolivia*, A/HRC/13/26/Add.2.
- Inter-American Court of Human Rights (2007), *Case of the Saramaka People v. Surinam. Judgement of November 28, 2007*.
- Kuppe, René (2010), *Indigene Rechtsprechung und staatliches Recht in Lateinamerika*, Eschborn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- UN Department of Economic and Social Affairs (2009), *State of the World's Indigenous Peoples*, New York.



## ■ Die Autorin

Dr. Almut Schilling-Vacaflor, Research Fellow am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Forschungsschwerpunkte: Rechte indigener Völker, Menschenrechte, Verfassungsreformen, Andenstaaten. Ihr Buch *Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien* wird in Kürze im Nomos-Verlag veröffentlicht.

E-Mail: <schilling@giga-hamburg.de>; Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/schilling>>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Verfassungsreformen in Lateinamerika werden in einem Projekt von Prof. Dr. Detlef Nolte und Dr. in Almut Schilling-Vacaflor bearbeitet. Zu diesem Thema veranstaltet das GIGA (unterstützt von BMZ und der Fritz Thyssen Stiftung) im November 2010 einen internationalen Kongress. Anna Kucia arbeitet am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien an ihrer Dissertation über indigene Justiz und Frauenrechte im Andenraum.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Buitrago, Miguel (2010), *Bolivien hat gewählt: Absolute Macht für Evo Morales?*, GIGA Focus Lateinamerika, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Mähler, Annegret (2009), *Oil in Venezuela: Triggering Violence or Ensuring Stability? A Context-sensitive Analysis of the Ambivalent Impact of Resource Abundance*, GIGA Working Paper, 112, <online: [www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Nolte, Detlef und Philipp Horn (2009), *Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Schilling-Vacaflor, Almut (2007), Die Neudefinition der Beziehungen zwischen dem bolivianischen Staat und den indigenen Völkern im Rahmen des Wandels der Erdgaspolitik, in: *Lateinamerika Analysen*, 18, 3, 215-232.

Schilling-Vacaflor, Almut (2010), *Bolivia's New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism?*, in: GIGA Working Papers, 141, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank; Lektorat: Kerstin Labusga; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM