



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

BMZ KONZEPTE 139

Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Funktion des Konzeptes	4
2 Wer sind indigene Völker?	5
3 Bezugsrahmen des Konzeptes	6
4 Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern	7
5 Die Situation indigener Völker in Lateinamerika	8
5.1 Sozioökonomische Bedingungen	8
5.2 Indigene politische Organisationen	9
6 Internationale und bilaterale Bemühungen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse indigener Völker	11
6.1 Regelwerke, Konferenzen und Mechanismen der Vereinten Nationen	11
6.2 Leitlinien multilateraler und bilateraler Geber	12
6.3 Bisherige Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	13
7 Strategische Ausrichtung der Förderung	15
7.1 Ziel und Grundsätze	15
7.2 Umsetzung in der multilateralen und bilateralen Zusammenarbeit	15
7.3 Regionale und sektorale Schwerpunktsetzung	17
7.4 Instrumente der Umsetzung	21

Zusammenfassung

Die spezifischen Lebenssituationen indigener Völker und die damit verbundenen Herausforderungen für die Gewährleistung ihrer Rechte werden seit den 70er Jahren zunehmend national und international diskutiert. Gleichzeitig rücken die Beiträge, die indigene Völker zum Erhalt natürlicher globaler Güter leisten, immer mehr ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Die zentralen Probleme indigener Völker in Lateinamerika und der Karibik stehen im Zusammenhang mit der noch unzureichenden Anerkennung und praktischen Berücksichtigung ihrer

- kulturellen/sprachlichen Besonderheiten im Rahmen pluriethnischer Gesellschaften,
- gesellschaftlichen Beteiligung und eigenen Organisationsformen,
- territorialen Rechte, des Zugangs zu Land und Ressourcen und deren Nutzung sowie
- überproportionalen Armut und schlechteren Lebensbedingungen.

International sind die Rechte indigener Völker weitgehend anerkannt, unter anderem durch verschiedene Regelwerke der Vereinten Nationen. Bisher gibt es ein völkerrechtliches Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konvention 169) von 1989. Die praktische Umsetzung dieser Rechte ist vor allem das Anliegen der zunehmend erstarkten Organisationen indigener Völker.

Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit erkennt die besondere Situation der indigenen Völker an und unterstützt ihre Beteiligung auf verschiedenen Ebenen. Sie geht davon aus, dass eine aktive Beteiligung indigener Völker unverzichtbar ist, um ihre Menschenrechte zu verwirklichen und den sozialen Zusammenhalt

in den Gesellschaften zu stärken. Darüber hinaus ist ihre Einbeziehung unerlässlich, um zunehmende Konflikte um Ressourcen und deren Verteilung friedlich zu lösen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Insbesondere in Ländern mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil können die Millenniums-Entwicklungsziele ohne die Anerkennung der Entwicklungsbeiträge von Indigenen und die konkrete Verbesserung ihrer Lebenssituation nicht erreicht werden.

Die deutsche staatliche Entwicklungspolitik wird ihre Zusammenarbeit stärker auf die Rechte, Bedürfnisse und Organisationsprozesse indigener Völker ausrichten. Einerseits werden in einem Querschnittsansatz indigene Völker in allen Vorhaben angemessen einbezogen und ihre Belange berücksichtigt. Andererseits werden indigene Organisationen direkt gefördert, sowohl auf nationaler Ebene als auch länderübergreifend (zum Beispiel Förderung indigener Dachorganisationen).

Regionale Schwerpunkte liegen in Ländern und Regionen mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil sowie in Lebens- und Kulturräumen von internationaler Bedeutung (zum Beispiel Amazonasraum).

Sektorale Schwerpunkte der Förderung sind:

- Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung,
- Management natürlicher Ressourcen und nachhaltige ländliche Entwicklung,
- Friedensentwicklung und Krisenprävention sowie
- soziale Entwicklung.

Bei der Umsetzung stützt sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf das vielfältige Instrumentarium staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Ihr Anspruch ist es, neben einer

verstärkten Koordinierung und Verzahnung untereinander auch erhöhte Eigenanstrengungen der Regierungen zu stimulieren.

1 Funktion des Konzeptes

Das übersektorale Konzept „Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik“ ist eine Vorgabe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die Gestaltung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EZ) in Lateinamerika und der Karibik durch die bilateralen staatlichen Durchführungsorganisationen. Für die nicht-staatliche EZ ist das Konzept Referenzrahmen, inhaltliche Empfehlung und Grundlage für die Abstimmung und Koordinierung. Es ersetzt das „Konzept zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika“ des BMZ aus dem Jahr 1996.¹

Das Konzept verfolgt das Ziel, die Rechte und Interessen indigener Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika und der Karibik² im Rahmen der deutschen bilateralen und multilateralen EZ anzuerkennen und zu fördern. Seine Grundsätze leiten sich direkt aus den Anforderungen der ILO-Konvention 169 über „indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern“ ab.

¹ Daneben wurden folgende Untersuchungen und Konsultationsprozesse berücksichtigt: BMZ-Evaluierung des Konzeptes von 1996 in 2000/2001; Erfahrungsauswertung der Zusammenarbeit mit indigenen Bevölkerungsgruppen und Organisationen in Bolivien, Ecuador und Guatemala (BMZ/GTZ 2004; in Zusammenarbeit mit staatlichen und nicht-staatlichen EZ-Organisationen); Workshop „Zusammenarbeit mit indigenen Völkern“ 2002 in Boquete/Panama und internationales Seminar „Modelle der indigenen Entwicklung“ 2003, St. Cruz de la Sierra/Bolivien der GTZ Arbeitsgruppe „Indigene Völker und Entwicklung“ und internationale Tagung „Die internationale Indigenen-Dekade und die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern“ 2004 in Quito.

² Die Ausführungen dieses Konzeptes beziehen sich im Wesentlichen auf Lateinamerika ohne Karibik, da der Anteil indigener Bevölkerungen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung gering ist.

2 Wer sind indigene Völker?

Indigene Völker stellen mit 40 bis 50 Millionen Menschen zwischen acht und zehn Prozent der Gesamtbevölkerung Lateinamerikas und der Karibik dar. Es gibt jedoch keine allgemeingültigen Angaben über den indigenen Bevölkerungsanteil, da sich Schätzungen und Zählungen je nach politischer Ausrichtung und Erhebungsmethode stark unterscheiden. Indigene Völker leben in fast allen Ländern Lateinamerikas und bilden in einzelnen Ländern die größte ethnisch definierte Bevölkerungsgruppe oder sogar die Bevölkerungsmehrheit.³

Die bevölkerungsstarken indigenen Völker (zum Beispiel die Quechua, Aymara und Maya) sind überwiegend auf die andinen beziehungsweise zentralamerikanischen Hochlandregionen konzentriert. Eine Vielzahl zahlenmäßig kleinerer Völker verteilt sich auf infrastrukturell weniger erschlossene tropische Tieflandregionen wie zum Beispiel den Amazonasraum und das Chaco-Gebiet. Darüber hinaus lebt auch ein erheblicher Anteil indigener Bevölkerungsgruppen in urbanen Ballungsräumen in Lateinamerika, vor allem in den Armengürteln der Großstädte.

Mangels einer international anerkannten einheitlichen Definition stützt sich das vorliegende Konzept auf eine Begriffsumschreibung⁴, die auch von

der ständigen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen (VN) zu indigenen Bevölkerungen gebraucht wird. Demnach verfügen indigene Völker über mindestens eine der folgenden Charakteristika:

- direkte Nachkommen historischer, vorkolonialer Gesellschaften,
- nicht dominierender Teil ihrer aktuellen nationalen Gesellschaften,
- mit besonderem Bezug zu ihrem angestammten Territorium und ihrer ethnischen Identität,
- bestrebt, ihre kulturelle Eigenart sowie eigene gesellschaftliche Institutionen und Rechtssysteme zu erhalten und zu entwickeln sowie an spätere Generationen weiterzugeben.

Der Selbstidentifikation dieser Völker, das heißt das Recht auf individuelle und kollektive Eigenwahrnehmung der Zugehörigkeit zu einer distinkten Gruppe, wird heute grundlegende Bedeutung beigemessen. Sie spiegelt sich auch in dem bis heute einzigen völkerrechtlich verbindlichen ILO-Abkommen über „indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern“ wider.

³ In einzelnen Ländern identifizieren sich auch afro-amerikanische Gemeinschaften und Bevölkerungsgruppen, die nicht auf vorkoloniale Existenz zurückgehen, als „indigene Völker“. Auch sie sind indigenen Organisationen angeschlossen oder nehmen deren Ziele und Rechte in Anspruch.

⁴ Vom ehemaligen VN-Sonderberichterstatter José Martínez Cobo 1987 eingeführte Arbeitsdefinition (sog. „Cobo-Definition“), die von der VN-Arbeitsgruppe zu indigenen Bevölkerungen übernommen wurde und bis heute genutzt wird: VN Doc. No. E/CN.4/Sub.2/1986/87.

3 Bezugsrahmen des Konzeptes

Der übergreifende Bezugsrahmen für die Förderung indigener Völker in der EZ sind die Konventionen der Vereinten Nationen wie die Menschenrechtskonventionen, die ILO-Konvention 169 sowie die im Jahr 2000 vereinbarten Millenniums-Entwicklungsziele in Verbindung mit der Millenniums-Erklärung.

Die Förderung indigener Völker erfolgt im Gesamtkontext der deutschen Entwicklungspolitik, die darauf ausgerichtet ist, **die weltweite Armut zu bekämpfen, den Frieden zu sichern und die Demokratie zu verwirklichen, die Globalisierung gerecht zu gestalten und die Umwelt zu schützen**. Das BMZ orientiert sich am Leitbild einer **weltweit nachhaltigen Entwicklung**, die sich gleichermaßen in wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Tragfähigkeit und politischer Stabilität ausdrückt.

Das im Jahre 2001 verabschiedete **Aktionsprogramm 2015 (AP 2015)** stellt die Strategie der

Bundesregierung zur Umsetzung der entwicklungsrelevanten Ziele der Millenniums-Erklärung dar. Weitere Zusammenhänge bestehen insbesondere mit folgenden Sektor- und Regionalkonzepten des BMZ:

- Sektorübergreifendes Konzept Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung (2005)
- Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004 – 2007: Menschen haben ein Recht auf Entwicklung (2004)
- Sektorkonzept Wald und nachhaltige Entwicklung (2002)
- Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess (2001)
- Lateinamerika-Konzept des BMZ (2000)

4 Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern

Die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern stellt heute eine Voraussetzung für eine erfolgreiche **Armutsbekämpfung** dar. Vor allem in Ländern mit hohem indigenen Bevölkerungsanteil lassen sich die **Millenniums-Entwicklungsziele** nur erreichen, wenn die Potenziale indigener Völker in den Entwicklungsprozess einbezogen und ihre spezifischen Interessen und Bedürfnisse berücksichtigt werden.

Die fortgesetzte Ausgrenzung indigener Völker verhindert nicht nur deren Entwicklungschancen, sondern birgt Konfliktpotenzial mit Auswirkungen auf die politische Stabilität der lateinamerikanischen Länder. Dies zeigen die Beispiele des Chiapas-Aufstandes in Mexiko (1994), des Bürgerkrieges in Guatemala und der sozialen Unruhen in Ecuador (seit 1990). Zur Entwicklung **friedvoller, demokratischer, multikultureller und multiethnischer Gesellschaften** und zur **Umsetzung der Menschenrechte** ist die aktive Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen, einschließlich der indigenen, unabdingbar. Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft und die Stärkung eines multikulturellen Dialogs werden

immer wichtiger, um zunehmenden Konflikten vorzubeugen oder diese friedlich auszutragen.

Auch die **wirtschaftliche Entwicklung** der lateinamerikanischen Partnerländer wird beeinträchtigt, wenn das Potenzial der indigenen Völker wegen Diskriminierung und Benachteiligung (Rechtsunsicherheit, Zugangsbarrieren zu Finanzdienstleistungen) sowie mangels Bildungs- und Ausbildungschancen ungenutzt bleibt.

Indigene Völker leisten dort, wo sie noch in unmittelbarer Nähe zu natürlichen Ressourcen und biologischer Vielfalt leben und wirtschaften, dank ihres über viele Generationen überlieferten Wissens einen unschätzbaren Beitrag zur **Erhaltung der Biodiversität** und damit zur Zukunft unserer Erde. Frauen spielen dabei eine wichtige, international anerkannte Rolle.

Darüber hinaus stellen indigene **Kulturen** auch einen bedeutenden **Teil des Weltkulturerbes** dar und damit – in Anerkennung der Eigentumsrechte indigener Völker – ein unerlässliches Potenzial für die Entwicklung ihrer Staaten und Gesellschaften.

5 Die Situation indigener Völker in Lateinamerika

5.1 Sozioökonomische Bedingungen

Indigene Völker sind in den Ländern Lateinamerikas immer noch weitgehend vom politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ausgeschlossen und in besonderem Maße **Opfer von Menschenrechtsverletzungen**. Ihre **Lebensbedingungen sind wesentlich schlechter als die der nicht-indigenen Bevölkerung** und geprägt von extremer Armut, geringerer Lebens-

erwartung, höherer Kindersterblichkeit, schlechterer Schulausbildung, höherer Analphabetenrate, geringeren Einkommens- und Beschäftigungschancen, Beschränkungen beim Zugang zu Land, Gütern der öffentlichen Grundversorgung und Einrichtungen der Infrastruktur sowie eingeschränkten Möglichkeiten zur freien Willensbildung, politischen Mitgestaltung und Selbstbestimmung. Die nachfolgende Auswahl von Daten belegt dies beispielhaft:

	Indigener Anteil an Gesamtbevölkerung	Extreme Armut (2002)		Bildung (in absolvierten Schuljahren)		Gesundheit (Anteil an Geburten mit professioneller Hilfe)	
		Indigene	Nicht-indigene	Indigene	Nicht-indigene	Indigene	Nicht-indigene
Bolivien	62%	52,0%	27,0%	5,9 J. *	9,6 J.	30%	55%
Ecuador	35%	56,0% **	25,0%	6,9 J.	9,6 J.	33%	82%
Guatemala	39% ***	24,3%	6,5%	3,5 J.	6,3 J.	15%	51%

* J. = Jahre

** Einschließlich aller ethnischen Minderheiten in Ecuador.

*** Nach anderen Quellen wesentlich höher.

Quelle: Weltbank (Gillette Hall and Harry Anthony Patrinos): *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America 1994 – 2004*, Mai 2005.

Interventionen in indigenen Lebensräumen, zum Beispiel durch Bergbau, Erdölförderung oder die infrastrukturelle Erschließung von entlegenen Landesteilen wie im Amazonasraum, werden von den Regierungen der Partnerländer häufig als strategische Maßnahmen im Interesse der Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitspolitik begründet. Indigene Völker verfügen oftmals nicht über die politischen oder juristischen Instrumente, ihre

Rechte und Interessen in politischen und wirtschaftlichen Verhandlungsprozessen wirksam zu vertreten.

Die Folgen von Zerstörung und Einengung der ländlichen Lebens- und Wirtschaftsräume sind häufig Entwurzelung durch **Abwanderung in die Armutsgürtel** der Städte sowie **Migration** in Nachbarländer oder die Vereinigten Staaten von

Amerika und Europa. Dies betrifft in erster Linie junge Männer, während Frauen, Kinder und alte Menschen in den Dörfern zurückbleiben.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen sind die Positionen indigener Völker und ihrer Organisationen sehr differenziert und bewegen sich im **Spannungsfeld zwischen „traditionellen“ und „modernen“ Vorstellungen**. Diese reichen von der Bewahrung überlieferter, an intakte Lebensräume und Subsistenzwirtschaft (Jagd, Fischerei, Wanderfeldbau) gebundene Lebensweisen bis hin zu ethnisch begründeten Gegenentwürfen zum marktwirtschaftlichen Gesellschaftsmodell (zum Beispiel Rekonstruktion indigener Traditionen wie Reziprozität). Dies führt auch zu Spannungen innerhalb der indigenen Völker und zwischen den Generationen.

5.2 Indigene politische Organisationen

Indigene Gemeinschaften haben aktive und passive **Formen des Widerstandes** entwickelt, um sich gegen die Verletzung ihrer Rechte, erzwungene Akkulturation und gesellschaftliche Ausgrenzung zur Wehr zu setzen. Seit den 70er Jahren ist eine **Vielzahl indigener Organisationen** entstanden, die eine **aktive und oft wirksame Interessensvertretung** der eigenen Belange übernommen haben. In vielen Ländern sind indigene Organisationen mittlerweile handlungsfähige politische Akteure, die nationale Politiken wesentlich beeinflussen, etwa bei Nutzungskonflikten um Land und natürliche Ressourcen, Bildungsreformen sowie Dezentralisierung. In manchen Staaten waren oder sind sie mit eigenen Parteien oder Bündnissen an der Regierungsverantwortung beteiligt (Ecuador) oder haben diese übernommen (Bolivien).

Die in den letzten drei Jahrzehnten deutlich gewachsene **politische Organisationskraft** indigener Völker und der internationale politische Druck führten in vielen Ländern zu einer formalen Aner-

kennung ihrer Rechte. In Lateinamerika vollzog sich dieser Wandel vor dem Hintergrund der umfassenden Demokratisierungswellen, welche auch die politischen Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten für Indigene erweitert haben.

Forderungen nach Absicherung ihrer Rechtsansprüche, insbesondere ihrer traditionellen Lebensräume („Territorien“) und Naturressourcen, nach Anerkennung ihres **Rechts auf Selbstbestimmung**⁵ sowie nach **gleichberechtigter Beteiligung** an gesellschaftlich relevanten Prozessen finden national wie international mehr Gehör. Auf nationaler Ebene hat sich in den meisten lateinamerikanischen Staaten die allgemeine rechtliche Situation indigener Völker zumindest nominell verbessert, und der multiethnische oder multikulturelle Charakter dieser Gesellschaften ist in zahlreichen Verfassungen mittlerweile anerkannt.⁶

Auf regionaler Ebene ist die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) von Bedeutung. Der Inter-Amerikanische Gerichtshof und auch die Inter-Amerikanische Kommission haben wichtige Entscheidungen und Urteile zu den Rechten Indigener auf Grundlage der Amerikanischen Menschenrechtskonvention getroffen. Diese Urteile haben direkt zur Verwirklichung indigener Rechte in Lateinamerika beigetragen. Erwähnenswert ist auch das seit 1953 als OAS-Sonderorganisation anerkannte **Interamerikanische Indigeneninstitut (Instituto Indigenista Interamericano, III)**, welches insbesondere die Forschungsaktivitäten zu indigenen Völkern der 16 Mitgliedsländer koordiniert.

5 Die ILO 169 formuliert in Artikel 7.1. den Begriff Selbstbestimmung wie folgt: „Die betreffenden Völker müssen das Recht haben, ihre eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozess, soweit er sich auf ihr Leben, ihre Überzeugungen, ihre Einrichtungen und ihr geistiges Wohl und das von ihnen besiedelte oder anderweitig genutzte Land auswirkt, festzulegen und soweit wie möglich Kontrolle über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung auszuüben.“

6 Die Anerkennung der nationalen Gesellschaft und/oder der Nation als multiethnisch oder multikulturell (teilweise pluriethnisch und plurinational genannt) erfolgte in den Verfassungen von Bolivien, Brasilien, Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Nicaragua, Panama, Paraguay und Venezuela, vgl. Analyse lateinamerikanischer Rechtssysteme in „Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama“, DED Bolivien (Hrg.), Beiträge von G. Barié, 2004, CD-ROM. 2. Aufl., La Paz/Bolivien.

Der 1992 gegründete **Fondo Indígena** (FI, Entwicklungsfonds der indigenen Völker Lateinamerikas und der Karibik) spielt eine besondere Rolle für die politische Anerkennung indigener Völker und ihre Unterstützung durch die internationale Zusammenarbeit. Ihm gehören 18 lateinamerikanische und drei europäische Länder an.⁷ Seine besondere Bedeutung gründet auf dem Mandat als Dialogforum von Regierungen, indigenen Organisationen und Geberinstitutionen.

Eine der wenigen überregional und international anerkannten indigenen Organisationen ist der Dachverband der indigenen Organisationen der Amazonasregion (**Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA**). Er repräsentiert die Mehrzahl der indigenen Völker im tropischen Tiefland Südamerikas und stellt in zahlreichen übergeordneten Gremien und Prozessen deren wichtigsten Lobbyverband dar.

⁷ Der "Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe" wurde am 24.07.1992 auf dem II. Iberoamerikanischen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Madrid gegründet und mit der VN-Resolution 30177 (Juli 1992) konstituiert. Mitglieder sind: Argentinien, Belgien, Belize, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Portugal, Spanien, Uruguay und Venezuela.

6 Internationale und bilaterale Bemühungen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse indigener Völker

6.1 Regelwerke, Konferenzen und Mechanismen der Vereinten Nationen

Die Grundlage der Diskussion um die Anerkennung indigener Völker und ihrer Rechte bilden die im Rahmen der VN getroffenen internationalen Vereinbarungen und Abkommen über die politischen und bürgerlichen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen **Menschenrechte**.⁸ Darüber hinaus bestehen die Abkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen sowie die Kinderrechtskonvention.⁹

Für indigene Völker gibt es bisher nur ein spezifisches Regelwerk mit Völkerrechtsstatus: die **ILO-Konvention 169 über „Indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern“**.¹⁰ Die Konvention erkennt das Recht indigener Völker auf eigenes, meist historisch begründetes Land, auf ihre Kulturen und Sprachen sowie auf

einen eigenen selbstbestimmten Weg im Entwicklungsprozess an. Sie verpflichtet die unterzeichnenden Regierungen auf Mindeststandards und Konsultationen bei der Achtung und Umsetzung dieser Rechte und betont den besonderen Beitrag indigener Völker zur kulturellen Vielfalt. Die Konvention wurde bisher von 17 Staaten ratifiziert.¹¹ In Deutschland ist der Diskussionsprozess um die Ratifizierung noch nicht abgeschlossen.

Von 1982 bis 2005 vertrat die **Arbeitsgruppe zu indigenen Bevölkerungsgruppen der VN-Menschenrechtskommission**¹² die Belange zu den Rechten indigener Völker in den Vereinten Nationen. Auf Empfehlung der **VN-Weltkonferenz über Menschenrechte (1993)**¹³ proklamierten die VN 1995 die **„Internationale Dekade der indigenen Bevölkerungen“ (1994 – 2004)** mit dem Motto **„Indigene Völker – Partnerschaft in Aktion“**.¹⁴ Ziel dieser Dekade war es, die internationale Zusammenarbeit mit indigenen Völkern in den

8 *Universal Declaration of Human Rights*, 1948; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, VN; 1966 verabschiedet und in 1976 in Kraft getreten. Insbesondere Artikel 27 ist von großer Bedeutung für indigene Bevölkerungsgruppen: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ Der Menschenrechtsausschuss hat diesen Artikel zugunsten von Indigenen in der Allgemeinen Bemerkung 23 interpretiert.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, VN, 1966 verabschiedet und 1976 in Kraft getreten.

9 VN-Abkommen über die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, 1965 verabschiedet, 1969 in Kraft getreten; VN-Abkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gegen Frauen, welches die Rechte aller Frauen kodifiziert. 1980 verabschiedet und 1981 in Kraft getreten; Art. 30 des VN-Abkommens über die Rechte des Kindes, 1989 verabschiedet und 1990 in Kraft getreten.

10 Internationale Arbeitsorganisation (ILO) Konvention Nr. 169, „Übereinkommen über Indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern“, Genf, 1989 verabschiedet, 1991 in Kraft getreten. Sie ersetzte die ILO-Vorgängerkonvention Nr. 107 aus dem Jahr 1957.

11 Die Konvention 169 wurde bisher von folgenden Ländern ratifiziert: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Paraguay, Peru, Venezuela, Fidschi, die Niederlande, Norwegen und Dänemark. Für Panama und El Salvador, die nur die Vorläuferkonvention 107 ratifizierten, bleibt erstere verbindlich. Die Konvention stellt klar, dass die Verwendung des Begriffs „peoples“ (Völker) keine Anerkennung im völkerrechtlichen Sinne bedeutet.

12 Die Menschenrechtskommission wurde im Juni 2006 durch den Menschenrechtsrat ersetzt. In welcher Form die Arbeit der Arbeitsgruppen, einschließlich der für indigene Völker, fortgesetzt wird, stand noch nicht fest.

13 **Vienna Declaration and Programme of Action, World Conference on Human Rights, Wien, 1993.**

14 Resolutionen der VN-Generalversammlung: A/RES/48/163; A/RES/49/214; A/RES/50/157

Bereichen Menschenrechte, Umwelt, Gesundheit, Kultur und Bildung auszubauen. Sichtbare Erfolge waren die Berufung eines **VN-Sonderberichterstatters** für indigene Fragen (2001), die Gründung des **Ständigen Forums für indigene Fragen** (2002) im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) sowie die verfassungsrechtlichen Verbesserungen für die indigenen Völker in einigen Ländern. Die Dekade trug insgesamt noch nicht dazu bei, die allgemeine Lebenssituation der indigenen Völker zu verbessern.

Angesichts dieser unbefriedigenden Bilanz beschloss die VN-Generalversammlung im Dezember 2004 die Ausrufung einer **Zweiten Internationalen Dekade der indigenen Völker der Welt** für den Zeitraum 2005 – 2014.¹⁵ Sie fordert die internationale Gemeinschaft zu verstärkten Bemühungen zur Umsetzung der im wesentlichen identischen Dekaden-Ziele und zur Verabschiedung der angestrebten VN-Erklärung über indigene Völker auf. Als einer der ersten Schritte beschloss die 60. VN-Generalversammlung das Aktionsprogramm für die Zweite Internationale Dekade der indigenen Völker der Welt.¹⁶ In der Zweiten Internationalen Dekade konnte ein Fortschritt erzielt werden: Ende Juni 2006 verabschiedete der neugegründete VN-Menschenrechtsrat die Erklärung zu den

Rechten indigener Völker.¹⁷ Sie wurde der VN-Generalversammlung zur Verabschiedung weitergeleitet.

Darüber hinaus hat es keine der großen **Weltkonferenzen der 90er Jahre**¹⁸ versäumt, im jeweiligen thematischen Zusammenhang auf die Rechte und Beiträge indigener Völker zur nachhaltigen Entwicklung hinzuweisen, ohne jedoch eine verbindliche Anerkennung zu erreichen.

6.2 Leitlinien multilateraler und bilateraler Geber

Eine Reihe multilateraler Organisationen erstellte in den vergangenen Jahren eigene Strategien und Leitlinien zur Zusammenarbeit mit indigenen Völkern.

Der Rat der **Europäischen Union (EU)** verabschiedete im November 1998 Grundsätze und Leitlinien für die EZ mit indigenen Völkern. Darin wird die grundsätzliche Berücksichtigung der Rechte und Anliegen der indigenen Völker als Querschnittsaufgabe sowie Grundsatzthema des Politikdialogs festgeschrieben. Die hier definierten Kriterien und Ansatzpunkte sollen auch in der bilateralen

15 Resolution der VN-Generalversammlung vom 20. Dezember 2004 (A/RES/59/174): Zweite internationale Dekade der indigenen Völker der Welt.

16 Resolution der VN-Generalversammlung vom 7. Februar 2005 (A/RES/60/142)

17 Beschluss des VN-Menschenrechtsrats vom 23. Juni 2006 (A/HRC/1/L.3)

18 Konferenz der VN über Umwelt und Entwicklung UNCED (Rio de Janeiro, 1992), v.a. Agenda 21, Kapitel 26 und Konvention über die biologische Vielfalt Artikel 8j (Schutz traditionellen Wissens indigener und lokaler Gemeinschaften) sowie

- Rio+10 (Johannesburg 2002), Erklärung über nachhaltige Entwicklung, Artikel 25
- Weltbevölkerungskonferenz (Kairo, 1994)
- Weltfrauenkonferenz (Peking, 1995)
- Habitat II (Istanbul, 1996)
- VN-Konferenz gegen Rassismus (Durban, 2001)

EZ der EU-Mitgliedsländer zum Ausdruck kommen.¹⁹

Die **Weltbank** hat ihre Leitlinien in einem umfangreichen Konsultationsprozess überprüft und 2005 eine aktualisierte Fassung (OP 4.10) vorgelegt. Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) hat 1992 mit dem Regionalprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen im Amazonasbecken in der Umsetzung der Konzepte die Vorreiterrolle eingenommen. Die **Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB)** verabschiedete Anfang 2006 ihre überarbeiteten operationalen Leitlinien. Beide Regelwerke enthalten verbindliche Vorgaben, in welcher Form indigene Völker an Projekten, die sie direkt oder indirekt betreffen, zu beteiligen sind.

Neben Deutschland haben auch Dänemark, Großbritannien, die Niederlande, Norwegen und Spanien eigene Konzepte für ihre EZ mit indigenen Völkern entwickelt.

6.3 Bisherige Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Das BMZ leistet seit den 60er Jahren vor allem über Zuwendungen für die nicht-staatliche EZ kirchlicher Organisationen und seit den 70er Jahren auch über staatliche Träger Unterstützung für indigene Völker in Lateinamerika. Seit Mitte der 90er Jahre wurden bilaterale Vorhaben auch direkt mit nationalen und regionalen indigenen Organisationen geplant und durchgeführt.

Die **Ausrichtung** der bilateralen Zusammenarbeit hat sich im Laufe der Jahre grundlegend geändert, insbesondere seit der Verabschiedung des „**BMZ-**

Konzeptes zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika“ von 1996 und infolge der internationalen Vereinbarungen und Initiativen. Der ursprüngliche paternalistische Entwicklungsansatz wurde zunehmend durch partizipative Ansätze ersetzt, bei denen indigene Partnerorganisationen sich bereits an der Planung der Vorhaben beteiligten. **Regional** konzentrierte sich die Zusammenarbeit vor allem auf die Andenländer, das Amazonasbecken, das Chaco-Gebiet und Guatemala, entsprechend den hohen indigenen Bevölkerungsanteilen und ihrer Rolle in wichtigen Entwicklungs- und Kooperationsbereichen, wie zum Beispiel dem Schutz und der Nutzung der Naturressourcen, der Krisenprävention und der Friedensentwicklung. **Thematisch** standen bei der Förderung indigener Gemeinschaften folgende Bereiche im Vordergrund: selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung, ländliche Entwicklung, Verbesserung der Grundbildung (Einführung von zweisprachiger interkultureller Bildung), Basisgesundheitsdienste und Friedenserziehung (psychosoziale Gesundheit, Versöhnung).

Aufgrund der internationalen Bedeutung des **Tropenwaldschutzes und des substanziellen Beitrags indigener Völker** nahm die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern bei der Demarkierung ihrer Gebiete und der Durchführung von Demonstrationsprojekten im Rahmen des PPG-7-Programms²⁰ im Amazonasraum einen großen Stellenwert ein. Indigene Akteure spielten auch eine zunehmend wichtige Rolle in Vorhaben zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention und anderer Rio-Konventionen.

Darüber hinaus gab es erste Ansätze für die institutionelle Förderung von indigenen Verbänden und Organisationen, um ihre Fähigkeiten zur Arti-

¹⁹ Entschließung des EU-Rates zu indigenen Völkern im Rahmen der EZ der Gemeinschaft und der EU-Mitgliedstaaten v. 28.11.1998; Nr. 13461/98: „Indigene Völker im Rahmen der EZ der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten“; Schlussfolgerungen des EU-Rats über indigene Völker vom 18. November 2002 auf Grundlage des Berichts der Kommission an den Rat vom 11. Juni 2002 über die Überprüfung der Fortschritte bei der Arbeit mit indigenen Völkern [KOM (2002) 291].

²⁰ Internationales Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Regenwälder in Brasilien

kulation eigener Interessen und zur Umsetzung eigener Entwicklungsprogramme zu stärken.

Eine **2000/2001 durchgeführte Evaluierung des BMZ-Konzeptes** zur Entwicklungszusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika von 1996 zeigte einen **noch nicht ausreichenden Wirkungsgrad in der Planung und Durchführung von Vorhaben**. Auch im Politikdialog wurde das Konzept nicht ausreichend aufgegriffen und war in der deutschen und lateinamerikanischen Organisationlandschaft kaum bekannt. Erfolge waren in einzelnen Sektoren (unter anderem Tropenwaldschutz, Demarkierung, ländliche Entwicklung, interkulturelle zweisprachige Erziehung) zu verzeichnen. Vorhaben, die nicht spezifisch auf indigene Zielgruppen ausgerichtet waren, bezogen diese meist nicht in die Projektkonzeption mit ein und stellten so keine rechtzeitige und ausreichende Beteiligung sicher. Dies bestätigte die im Auftrag des BMZ durchgeführte Erfahrungsauswertung am Beispiel der Länder Bolivien, Ecuador und Guatemala (2004).²¹ Die Ergebnisse und Empfehlungen der Erfahrungsauswertung wurden in einem Konsultationsprozess mit Vertreterinnen und Vertretern indigener und internationaler Organisationen diskutiert und von ihnen bestätigt. Die wichtigsten **Empfehlungen aus der Erfahrungsauswertung** waren folgende:

- bessere Verankerung der Belange indigener Völker in der bilateralen EZ, insbesondere in allen Vorhaben zur guten Regierungsführung,

- verstärkte Sensibilisierung und erhöhte fachliche Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im BMZ und in den Durchführungsorganisationen (erweiterte Kapazitäten zur Behandlung des Themas, Monitoring- und Evaluierungsinstrumente),
- intensivere Behandlung des Themas im politischen Dialog mit den Partnerländern und in Strategiepapieren (Sektorschwerpunktpapiere (SSP), Länderkonzepte),
- Einbeziehung indigener Völker und Organisationen als zentrale Akteure in Planung und Umsetzung,
- Verbindung der Demokratieförderung mit interkulturellem Dialog,
- Berücksichtigung und Unterstützung des Themas in Krisenprävention und Konfliktbearbeitung,
- Nutzung von Synergieeffekten zwischen regionalen grenzüberschreitenden und bilateralen Vorhaben.

Insgesamt forderten indigene Vertreterinnen und Vertreter mehr Beteiligung bei bilateralen und regionalen Vorhaben mit staatlichen Institutionen und ein größeres Maß an direkter Zusammenarbeit.²²

²¹ Vgl. Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Erfahrungsauswertung der Zusammenarbeit mit indigenen Bevölkerungsgruppen und Organisationen in Bolivien, und Guatemala, Band 1/2, Eschborn.

²² Vgl. Ergebnisse der internationalen Tagung „Die internationale Indigenen-Dekade und die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern“, 2. Tag (Quito, Oktober 2004), COICA, Fondo Indígena, CICA (Consejo Indígena de Centroamérica).

7 Strategische Ausrichtung der Förderung

7.1 Ziel und Grundsätze

Das Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist es, ihre EZ in Lateinamerika stärker auf die Rechte, Interessen, Bedürfnisse und Organisationsprozesse indigener Völker auszurichten. Indigene Völker sollen bei der Artikulation, Wahrnehmung und Durchsetzung ihres Rechts auf selbstbestimmte Entwicklung, soweit sich dieses auf ihr Leben und das von ihnen besiedelte oder anderweitig genutzte Land bezieht, besser unterstützt werden.

Dabei gelten für die deutsche bilaterale und multilaterale EZ folgende Grundsätze:

- Beitrag zur Verwirklichung von politischen und bürgerlichen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, einschließlich der Gleichberechtigung der Geschlechter,
- Gewährleistung von Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung,
- Partizipation und *Empowerment* im Rahmen multiethnischer und multikultureller Politiken des Staates sowie friedlicher und demokratischer Prozesse,
- Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf indigene Völker (*Do-no-harm-Prinzip*)²³,

- Einhaltung des *free prior informed consent*²⁴ indigener Völker und ihrer Organisationen bei der Planung und Durchführung von Vorhaben, die ihre Belange betreffen,
- konkrete Verbesserungen der Lebensbedingungen indigener Völker entsprechend ihren kulturspezifischen Vorstellungen.

Dabei gilt, dass strukturelle Verbesserungen für indigene Völker auch bei externer Unterstützung in erster Linie von den **Eigenanstrengungen und Entscheidungen der betroffenen indigenen und nicht-indigenen Bevölkerungen und Regierungen** in den Partnerländern abhängen. Die deutsche EZ kann diese Bemühungen unterstützen, aber nicht ersetzen (Subsidiaritätsprinzip).

7.2 Umsetzung in der multilateralen und bilateralen Zusammenarbeit

In den verschiedenen Handlungsfeldern ihrer Zusammenarbeit wird sich die deutsche EZ vor Ort und in entsprechenden Gremien für die Umsetzung der Menschenrechte der indigenen Völker, die Beachtung des *free prior informed consent*, sowie die Verstärkung positiver und die Vermeidung negativer Auswirkungen von EZ-Maßnahmen auf indigene Völker einsetzen.

²³ Die zentrale Regel für die EZ in Konfliktsituationen ist die von Mary B. Anderson formulierte Grundregel *Do no harm*. Nach diesem Prinzip sollen un intendierte Folgen von humanitärer Hilfe und EZ und ungewollte Konfliktverschärfungen erkannt, vermieden und abgefedert werden und friedensfördernde und die Gegensätze zwischen den Konfliktparteien überbrückende Effekte gezielt verstärkt werden.

²⁴ Diese Bezeichnung beschreibt den Grundsatz der freien, rechtzeitigen und informierten Zustimmung zum Schutz indigener Völker, der in Dokumenten internationaler Menschenrechtsabkommen anerkannt wurde.

Wichtige Ansatzpunkte hierfür sind:

- **Geberkoordination und Harmonisierung** zur gemeinsamen Umsetzung internationaler Initiativen und Kooperationsprogramme (beispielsweise *Policy-Based Loans*, *Sector-Wide Approaches* wie *Education for all*),
- Mitgestaltung von Strategiepapieren zur Armutsminderung (insbesondere *Poverty Reduction Strategy Papers*, **PRSP**) und deren Umsetzungsprozessen (im Sinne expliziter Berücksichtigung indigener Anliegen),
- Mitgestaltung von **Länder- und Regionalstrategien anderer Geber**, einschließlich der EU sowie von international unterstützten **Sektorpolitikreformen**,
- Förderung des **gemeinsamen Politikdialogs** mit/zwischen Regierungen und der Zivilgesellschaft der Partnerländer.

Außerdem wird die bilaterale EZ gezielt **Kooperationen mit multilateralen, einschließlich europäischen Programmen** vorbereiten, um den Wirkungsgrad des deutschen Beitrages zu erhöhen.

Grundsätzlich erfolgt die aktive Unterstützung der indigenen Völker in **zwei Ansätzen**:

- einerseits werden in einem **Querschnittsansatz** indigene Völker und ihre Belange in allen Vorhaben verstärkt einbezogen und berücksichtigt;
- andererseits werden **indigene Organisationen direkt gefördert**, sowohl auf nationaler Ebene als auch länderübergreifend durch die Förderung regionaler indigener Dachorganisationen (zum Beispiel COICA, Zentralamerikanischer Rat Indigener Völker, CICA).

Bei diesen Vorhaben ist die Zusammenarbeit mit regionalen zwischenstaatlichen Institutionen wie der Organisation der Amazonaspaaktstaaten (OTCA), dem **Fondo Indígena (FI)**, der **Gemeinschaft der Andenstaaten (CAN)**, der Stiftung Andrés Bello (SECAB), der Zentralamerikanischen Kommission für Umwelt und Entwicklung (CCAD) und staatlichen Institutionen oder Behörden für indigene Angelegenheiten sicherzustellen.

Grundsätzlich wird anerkannt, dass die institutionelle Festigung indigener Interessensvertretungen ein langfristiger Prozess ist und eine themenbezogene Förderung auf Grundlage konkreter Zielvereinbarungen am effektivsten ist.

Bei der Durchführung aller Vorhaben, welche die Belange indigener Völker berühren, sind folgende **Anforderungen** zu beachten:

- **kulturspezifische** Betrachtungsweise der Situationen indigener Gemeinschaften und deren Veränderungsprozesse,
- Förderung des **interkulturellen Dialogs** auf allen Ebenen unter gleichberechtigter Beteiligung indigener Frauen und Männer. Unterstützung bei der Prävention/Minderung interethnischer und interkultureller Konflikte, insbesondere bei wirtschaftlichen Interessen,
- **institutionelle Stärkung** indigener Organisationen auf verschiedenen Ebenen,
- Einstellung von **indigenem Fachpersonal** und deren Integration in die Vorhaben sowie in die Strukturen der Partnerorganisationen unter Berücksichtigung der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Stärkung der Rolle der Frau,
- **Aus- und Fortbildung von Partnerfachkräften** (unter anderem zum Thema Menschenrechte), insbesondere Qualifizierung

indigener Fach- und Führungskräfte, unter besonderer Beachtung indigener Frauen,

- Förderung der **Gleichberechtigung von Frauen**, d.h. Berücksichtigung von Genderaspekten auf allen Ebenen der Vorhabenplanung und -durchführung,
- Stärkung des **regionalen Erfahrungsaustausches** über Aus- und Fortbildung und den Einsatz geeigneter Medien (Internet, Radio, TV). Dabei geht es nicht nur um einen gleichberechtigten Zugang zu verschiedenen Medien, sondern auch um innovative Möglichkeiten, Informationen sowohl in als auch aus abgelegenen Regionen verfügbar zu machen,
- Förderung von **Entwicklungspartnerschaften** zwischen indigenen Zielgruppen und der Privatwirtschaft im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPP),
- spezifisches geschlechtersensibles **Monitoring** der beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen auf indigene Völker.

Das BMZ wird sich in Abstimmung mit beteiligten Ressorts dafür einsetzen, einen möglichen deutschen **Beitritt zum Fondo Indigena** abschließend zu prüfen und vorzubereiten. Darüber hinaus wird das BMZ seine Bemühungen um eine Zustimmung der Bundesregierung zu einer **deutschen Ratifikation der ILO-Konvention 169** fortsetzen.

7.3 Regionale und sektorale Schwerpunktsetzung

Die Förderung indigener Völker und Organisationen konzentriert sich weiterhin auf Länder und Regionen mit **hohen indigenen Bevölkerungsanteilen**. Dies sind vor allem Bolivien, Ecuador, Guatemala und Peru. In diesen Ländern muss hinsichtlich der verschiedenen Lebensmuster, Inter-

essenlagen und Probleme unterschieden werden, die zum Beispiel zwischen Hochland- und Tieflandvölkern oder generell zwischen Indigenen in ländlichen oder urbanen Lebensräumen gegeben sind.

Kooperationsansätze mit indigenen Völkern ergeben sich in den einzelnen Ländern auch durch **thematische, natur- und kulturräumliche Gesichtspunkte**, die von weltweiter Bedeutung sind. Beispiel dafür ist die Tropenwalderhaltung im Amazonasraum.

Den übergeordneten thematischen Rahmen für die Förderung indigener Völker und ihrer Organisationen bilden die bestehenden sektoralen Schwerpunkte der deutschen staatlichen EZ. Innerhalb dieser Schwerpunkte sind die folgenden vier Themenbereiche besonders förderungswürdig:

(1) Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung

Demokratieförderung ist in multikulturellen und multiethnischen Gesellschaften grundsätzlich nur unter Einbeziehung der unterschiedlichen ethnischen Gruppen und unter Beachtung ihrer Menschenrechte möglich. Dem gelebten Recht auf Unterschiede, der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung, der Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft und der Stärkung eines multikulturellen Dialogs kommt dabei besondere Bedeutung zu. Reformen zur Staatsmodernisierung und Demokratisierung müssen sich auch am Grad der Einbeziehung der indigenen Bevölkerung messen lassen. Darüber hinaus bilden die nationalen Verfassungen der Partnerländer einen wichtigen Bezugsrahmen, in welchem die Rechte indigener Bevölkerungsgruppen fest verankert sein sollten.

Bei Vorhaben der **Verwaltungsreform** wird darauf geachtet, dass die indigene Bevölkerung von ihren Rechten, den staatlichen Dienstleistungen

sowie den allgemeinen Beteiligungs- und Zugangsmöglichkeiten (zum Beispiel bei Behörden und Gerichten) gleichberechtigt Gebrauch machen kann. Bei der **Dezentralisierung** politischer und administrativer Entscheidungsprozesse wird die Stärkung lokaler Vertretungs- und Selbsthilfestrukturen der indigenen Bevölkerung, vertreten durch Frauen und Männer, und ihre stärkere Beteiligung in offiziellen Selbstverwaltungskörperschaften gefördert.

In Vorhaben mit dem Schwerpunkt **Rechtsreform und Rechtsberatung** ist darauf zu achten, dass die Umsetzung nationaler Gesetze und Regelungen gezielt die Rechte indigener Völker unterstützt und Rechtssicherheit auch für indigene Minderheiten hergestellt wird. Dabei müssen international verbindliche Normen oder zwischenstaatlich vereinbarte Ziele wie Menschenrechte inklusive der Rechte von Frauen und Kindern, Minderheitenrechte und indigene Rechte beachtet werden. Im Rechts- und Justizbereich sind die von indigenen Völkern angewandten traditionellen Verfahren der Konfliktregelung und das Gewohnheitsrecht – insoweit diese nicht eine Benachteiligung von Frauen darstellen – zu berücksichtigen. Rechtsberatungs- und Selbsthilfeeinrichtungen der indigenen Bevölkerung sollen auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene gefördert werden, um damit Räume zu schaffen, in denen Interessen indigener Frauen und Männer im Dialog artikuliert und verhandelt werden können. Dafür ist eine stärkere Verzahnung und Koordination der verschiedenen Rechtssysteme, auch basierend auf der Aus- und Fortbildung des Personals, wichtig.

(2) **Management natürlicher Ressourcen und nachhaltige ländliche Entwicklung**

Die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Land- und Naturressourcen ihrer traditionellen Lebensräume ist **für alle indigenen Völker überlebenswichtig**. Diese Lebensräume und ihre Ressourcen sind wegen ungeklärter oder fehlender

Landrechte sowie vielfältigem und konfliktreichem Nutzungsdruck (Ausbeutung der Bodenschätze, Holzraubbau, Ausweitung der Agroindustrie, Bevölkerungswachstum, Siedlungsdruck etc.) bedroht. Traditionelle indigene Anbaumethoden und über Jahrhunderte gesammelte Erfahrungen über die schonende Nutzung dieser Lebensräume werden oft nicht mehr angewandt. Mangelnde alternative Einkommensquellen und fehlender Zugang zu Krediten und Dienstleistungen erschweren ihrerseits nachhaltiges Management der natürlichen Ressourcen. Bessere Chancen für Eigeninitiativen und Leistungen indigener Völker im Agrarbereich sind für die Ernährungssicherung und damit Armutsbekämpfung unentbehrlich.

Maßnahmen in diesem Bereich sollten zur **Vermeidung, Begrenzung oder Lösung von Raumordnungs-, Landrechts- und anderen Nutzungskonflikten** beitragen und auf eine direkte **Verbesserung der Lebenssituation** der indigenen Bevölkerungsgruppen, unter anderem durch die Inwertsetzung traditioneller indigener Nutzungsformen, hinwirken. Dabei werden die **Anerkennung gemeinschaftlicher Eigentums- und Nutzungsrechte** in indigenen Siedlungsgebieten sowie ein wirksamer Schutz vor Umsiedlungen, entschädigungslosen Enteignungen und gravierenden Eingriffen in indigene Lebens- und Wirtschaftsräume angestrebt. Außerdem sollte beachtet werden, dass die indigene Bevölkerung wie auch andere Bevölkerungsgruppen einen ihrer Situation angepassten Zugang zu Krediten und Beratungsdiensten erhält und gleichberechtigt in Landverteilungsmaßnahmen einbezogen wird.

Auf die Anerkennung dieser Rechte ist vor allem bei Vorhaben zur **Tropenwalderhaltung** und bei nicht spezifisch auf indigene Völker ausgerichteten Vorhaben der ländlichen Entwicklung und anderen Sektoren hinzuwirken. In Konfliktsituationen wie der Überlappung von Naturschutzgebieten und Lebensräumen indigener Völker und anderer Nutzungskonflikte setzt sich die deut-

sche EZ für die Beachtung indigener Rechte, den Schutz der indigenen Lebensräume und für ein selbstbestimmtes nachhaltiges Ressourcenmanagement ein.

Bei Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der indigenen Bevölkerung wird eine gesetzliche und faktische Absicherung der überlieferten Rechtsansprüche, insbesondere auf das bewirtschaftete Land und das traditionelle Wissen, angestrebt. Die **Kenntnisse und das traditionelle Wissen indigener Völker** sollen im Sinne der Biodiversitätskonvention geschützt werden, um indigenen Frauen und Männern gleichermaßen eine angemessene Beteiligung an der Nutzung dieses Potenzials zu ermöglichen.²⁵

(3) Friedensentwicklung und Krisenprävention

In verschiedenen Ländern Lateinamerikas herrschen Spannungen zwischen den indigenen Völkern, der nicht-indigenen Gesellschaft und den nationalen Regierungen. Oft sind diese Spannungen mit Konflikten um den Zugang, die Nutzung und die Verfügungsgewalt über natürliche und wirtschaftliche Ressourcen verwoben und führen teilweise auch zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Die deutsche EZ unterstützt die Akzeptanz von selbstbestimmten Entwicklungswegen und traditionellen Rechten indigener Völker innerhalb von Nationalstaaten sowie die praktische Ausgestaltung von multiethnischen Gesellschaften. Dabei kann sich die deutsche EZ durchaus im Spannungsfeld konkurrierender Rechtsansprüche zwischen indigenen und anderen gesellschaftlichen Gruppen befinden.

Grundsätzlich sind bei Maßnahmen in Krisen- oder Konfliktregionen die Grundsätze des BMZ-

Konzeptes für Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung zu beachten. In Ländern oder Teilregionen mit hohen Anteilen an indigener Bevölkerung sollen **Konfliktanalysen unter expliziter Behandlung der interethnischen Konflikte** wichtige Entscheidungen zur EZ vorbereiten und daraus Ansatzpunkte zur Konfliktprävention oder -bearbeitung auf verschiedenen Ebenen (Regierung, Verwaltung, Zivilgesellschaft) abgeleitet werden.

Die **Ausbeutung von Bodenschätzen sowie genetischen Ressourcen, die exportorientierte Agroindustrie (zum Beispiel Soja, Rinderzucht) und der Tourismus** gewinnen an Bedeutung. Die dabei unter anderem infolge von ungeklärten Eigentums- und Nutzungsrechten und institutionellen Schwächen entstehenden Konflikte sind vor allem für die indigene Bevölkerung mit repressiven Maßnahmen, zum Teil auch militärischen Übergriffen, Umsiedlungen, Menschenrechtsverletzungen und nachteiligen Beteiligungs- und Nutzungsregelungen verbunden. In Ländern und Regionen mit steigendem Präventionsbedarf aufgrund eskalierender Konfliktsituationen sind daher unter aktiver Beteiligung von Frauen und Männern **Maßnahmen zur Vermittlung** (Mediation, Dialogforen, runde Tische etc.) sowie zur **Stärkung der Interessenvertretung indigener Bevölkerungsgruppen** zu fördern.

Auch die verstärkte **Land-Stadt-Migration** hat zu neuen Formen des Zusammenlebens in den urbanen Ballungsräumen geführt, die von Konflikten aufgrund ethnischer, insbesondere aber sozioökonomischer Ausgrenzung geprägt sind. **Maßnahmen im Bereich der Stadt- und Kommunalentwicklung** sollen eine Bürgerbeteiligung und -vertretung über indigene Selbsthilfeorganisationen – differenziert nach Geschlecht und Alter – und über

²⁵ Im Rahmen der Biodiversitätskonvention wurden 2003 auch die so genannten „Akwé: Kon Guidelines“ **verabschiedet. Dies sind freiwillige** Richtlinien für die Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen auf kulturelle, ökologische und soziale Aspekte für EZ-Vorhaben auf indigenen Territorien (zum Beispiel heilige Stätten).

Institutionen wie Ombudspersonen sicherstellen. Kommunalpolitik und -verwaltung müssen für indigene Belange sensibilisiert, nationale und lokale Politiken auf benachteiligende Wirkungen untersucht werden. Bürgerrechte und -pflichten können über eine politische Grundbildung oder Staatsbürgerkunde vermittelt werden. Die Herstellung von Rechtssicherheit in Bezug auf Grundbesitz und Wohnbau ist auch in städtischen Siedlungen eine wichtige Schutzmaßnahme vor Vertreibung und Umsiedlung indigener (und nicht indigener) Zuwanderer.

Angesichts der Vielschichtigkeit und Brisanz von Gewaltkonflikten sind der Einflussnahme durch die EZ deutliche Grenzen gesetzt. Sie muss jedoch dazu beitragen, strukturelle Konfliktursachen zu reduzieren, krisenhafte Eskalationen frühzeitig zu verhindern sowie gesellschaftliche und staatliche Akteure bei der gewaltfreien Konfliktbearbeitung zu unterstützen. Die EZ ist aber nur ein Handlungsfeld und muss durch andere Politikfelder zur Konfliktprävention und -bearbeitung ergänzt werden. In keinem Fall dürfen potenzielle oder bestehende Konflikte durch die EZ ausgelöst beziehungsweise verschärft werden, entsprechend dem **Grundsatz der frühzeitigen Konfliktsensibilität, Vorbeugung und Schadensvermeidung** (*Do no harm*).

(4) Soziale Entwicklung

Angesichts noch hoher Analphabeten- und Schulabbrecherraten besteht weiterhin ein besonderer Förderbedarf für die **formale und nicht-formale Grundbildung**, besonders bei der interkulturellen zweisprachigen Erziehung. Die deutsche EZ verfügt in diesem Bereich über langjährige Erfahrungen, vor allem in der Ausbildung indigener Lehrkräfte (insbesondere Frauen) und der Erarbei-

tung von Lehrplänen sowie Lese- und Lernmaterialien. Die interkulturelle Grundbildung für die indigene und nicht-indigene Schülerschaft ist besonders in Ländern mit hohen indigenen Bevölkerungsanteilen zu fördern, um zum Abbau von Vorurteilen beziehungsweise zum Aufbau eines multikulturellen Gesellschaftsverständnisses beizutragen.

Indigene Organisationen fordern verstärkt die **Qualifizierung von weiblichem und männlichem Fach- und Führungspersonal**, das heißt die Ausbildung indigener Eliten. Hierzu können auch die Unterstützung indigener Forschung beziehungsweise Erfahrungsaustausch zur Bewahrung und Kontrolle des traditionellen Wissens und Kulturerbes sowie die gezielte Förderung von Institutionen und Netzwerken als Brücken interkultureller Beziehungen beitragen.

Auch bei der für Gesundheit und Produktivität wichtigen Versorgung mit sauberem **Wasser** sowie bei der entsprechenden Entsorgung sind indigene Bevölkerungsgruppen vielerorts benachteiligt. Die deutsche EZ unterstützt die **Erweiterung dieser sozialen Infrastruktur** unter Umsetzung des Rechts auf Wasser.²⁶

Im **Gesundheitsbereich** ist vor allem der Aufbau gemeinschaftsnaher Basisgesundheitsdienste förderungswürdig. Dies beinhaltet nicht nur die Ausbildung und Beschäftigung indigenen Gesundheitspersonals, sondern auch die Einbeziehung von Trägern traditioneller Gesundheitsvorstellungen und -verfahren (zum Beispiel Hebammen). Bei Sensibilisierungsmaßnahmen zu HIV/AIDS ist darauf zu achten, dass die indigene Bevölkerung umfassend und unter Achtung ihrer kulturellen, religiösen und spirituellen Wertvorstellungen beteiligt und informiert wird.

²⁶ Siehe zum Recht auf Wasser Art. 11 und 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, ausgeführt in der Allgemeinen Bemerkung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Nr. 15, VN Dokument E/C.12/2002/11.

7.4 Instrumente der Umsetzung

Für die entwicklungspolitische Förderung der indigenen Völker stützt sich das BMZ auf ein vielfältiges, spezialisiertes Instrumentarium von Durchführungsorganisationen sowie die Zusammenarbeit engagierter und erfahrener nicht-staatlicher Akteure.

Für die **Finanzielle Zusammenarbeit (FZ)** bestehen vor allem Einsatzmöglichkeiten bei der Finanzierung sozialer oder wirtschaftlicher Infrastruktur (zum Beispiel über kommunale Investitionsfonds) und dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.

Die **Technische Zusammenarbeit (TZ)** über die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), das Centrum für Internationale Migration (CIM), den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) eignet sich vor allem für die Unterstützung des Auf- und Ausbaus wirkungsvoller indigener Selbsthilfeorganisationen und Interessenvertretungen, für die Regierungsberatung sowie bei Maßnahmen zur direkten oder indirekten Verbesserung der Lebensbedingungen indigener Völker in den beschriebenen sektoralen Schwerpunkten.

Die Beiträge der einzelnen Organisationen werden vorzugsweise im Rahmen koordinierter Programmansätze eingebracht. Abgestimmte **Kooperationsvorhaben** mit FZ und TZ gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Nicht-staatliche Organisationen, insbesondere die kirchlichen Entwicklungsdienste, die politischen Stiftungen und andere Nichtregierungsorganisationen haben in Bereichen wie Friedens- und Demokratieförderung, Konfliktbearbeitung sowie an den Schnittstellen zwischen Staat und Zivilgesellschaft – vor allem mit indigenen Gruppen – besondere Erfahrungen. Diese sollen verstärkt genutzt und gefördert werden, um den oft

schwierigen Politikdialog mit Regierungen und Zivilgesellschaft vorzubereiten oder zu vertiefen. Ziviler Friedensdienst (ZFD), Sozialstrukturhilfe- und Partnerschaftsvorhaben in Bereichen wie Bildung und Forschung, Verbandsförderung, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit können für bestimmte Situationen notwendige Fortbildungs-, Mittler- und Brückenfunktionen übernehmen.

Für die konzeptionelle Koordination stehen dem BMZ und den staatlichen Durchführungsorganisationen folgende Instrumente zur Verfügung:

- **Kriterienkataloge oder Bewertungsinstrumente** zur internen Einschätzung der politischen und sozialen Rahmenbedingungen in den Partnerländern,
- **Länderkonzepte**, einschließlich geschlechterdifferenzierter soziokultureller und sozioökonomischer Kurzanalysen,
- **Schwerpunktstrategiepapiere (SSP)**, um konkrete Ziele, Indikatoren und Instrumente festzulegen und um zu verdeutlichen, wie der Querschnittsansatz verankert wird,
- **Politikdialog**, vor allem bei Regierungsverhandlungen, hochrangigen Besuchen und aktuellen Anlässen.

Darüber hinaus stellen sich das BMZ und die staatlichen Durchführungsorganisationen die folgenden spezifischen Aufgaben, um die Wirksamkeit ihrer Zusammenarbeit mit indigenen Völkern weiter zu erhöhen:

- **institutionelle Verankerung von Zuständigkeiten** und Förderung der **themenbezogenen Kompetenzen** der Mitarbeiter durch Aus- und Weiterbildung,
- systematische **Auswertung von Kooperationsansätzen und -erfahrungen** und verstärkte Koordination,

- Gründung eines **offenen Arbeitskreises** von BMZ, Durchführungsorganisationen und anderen interessierten Akteuren,
- **Wissensmanagement** durch regelmäßige Fachtagungen (Diskussion und Dokumentation von *lessons learnt* und *best practices*),
- verstärkte **Einbeziehung von Wissenschaft und Forschung** zur anthropologisch-ethnologischen Begleitung und Beratung.

Das BMZ wird, in Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganisationen, die Umsetzung des Konzeptes begleiten und durch partizipative Erfahrungsauswertungen und Evaluierungen überprüfen.

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“

Dienstszitz Bonn

Adenauerallee 139 - 141
D - 53113 Bonn
Tel.: +49 (0) 18 88 535 - 0
Fax: +49 (0) 18 88 535 - 35 00

Dienstszitz Berlin

Stresemannstraße 94
D - 10963 Berlin
Tel.: +49 (0) 18 88 535 - 0
Fax: +49 (0) 18 88 535 - 25 01

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

Verantwortlich: Dr. Wolfram Klein
Redaktion: Kathleen Beckmann
Heinrich Dehn
Silke Spohn
Endredaktion: Steffen Beitz
Stand: Juli 2006

