

7. Indigene Autonomie in Lateinamerika: Zusammenfassung und Forschungsperspektiven

In den vergangenen drei Jahrzehnten haben zahlreiche lateinamerikanische Staaten ihre Verfassungen reformiert und berücksichtigen nun in unterschiedlichem Umfang indigene Kollektivrechte auf Land und Rohstoffe sowie auf Konsultation und Selbstregierung (vgl. Yrigoyen 2011; González 2015). Nachdem derartige Rechte zunächst vor allem als Landrechte ohne effektive Selbstverwaltungskompetenzen umgesetzt wurden, hat in der jüngsten Zeit insbesondere Bolivien aufgrund der weitreichenden Erklärung indigener Autonomierechte in der neuen Landesverfassung von 2009 und der daran anschließenden Autonomiegesetzgebung große Beachtung erfahren. So konstituierte sich dort bereits 2015 das erste und im vorliegenden Buch untersuchte indigene Autonomiegebiet auf einer Fläche von ca. 74.000 Quadratkilometern.

Wie bereits in der Einleitung angesprochen wurde (s. 1.2), sind die lateinamerikanischen Verfassungsreformen zu indigenen Rechten von einer stetig anwachsenden sozialwissenschaftlichen Debatte begleitet worden. Besonders zwei Aspekte haben dort umfangreiche Beachtung gefunden: Zum einen die von Rodolfo Stavenhagen diagnostizierte »Implementierungslücke« zwischen diesen Reformen und der rechtlichen und politischen Praxis der meisten Staaten (vgl. Stavenhagen 2007b: 130; s. auch ders. 2009a). Zum anderen der vielfach festgestellte (strategische) Essentialismus beim Blick auf Indigenität. So entwerfe der globale Diskurs über indigene Rechte ein unhistorisches Bild indigener Bevölkerungsgruppen als Jäger- und Sammler-Gesellschaften (vgl. Kuper 2003), welche über eine »ursprüngliche und mystische Beziehung zum Land« (Canessa 2012: 11) verfügten, und vernachlässige

dadurch die Lebensverhältnisse und Perspektiven der überwiegenden Mehrheit der indigenen Bevölkerung (vgl. ebd.: 10).

An diese Perspektiven knüpfte diese Arbeit an, wobei im Anschluss an Wolfgang Gabberts kritische Bestandsaufnahme der politischen und akademischen Debatte um indigene Rechte auch ein dritter Aspekt Beachtung fand, d.h. die Darstellung der Subjekte indigener Rechte als »Völker und Nationen« (vgl. Gabbert 2011; 2013; 2015; 2018a). Wie daran anschließend gezeigt wurde, beinhaltet diese Darstellung bestimmte politische und rechtliche Zuschreibungen, welche sich in vielen Fällen widersprüchlich zu den Organisationsweisen indigener Gruppen verhalten. Speziell im Rahmen der staatlicherseits unternommenen Umsetzung indigener Autonomierechte ist daher ein spezifischer, auf indigene Gruppen ausgehender Druck zu erwarten, ihre Normen, Praktiken und Verfahrensweisen an staatszentrierte Konzepte der politischen und rechtlichen Organisation anzupassen oder dahingehend sogar neu zu schaffen.

7.1 »Indigene Völker« und die Bedeutung nicht-staatlicher Organisationsweisen

Zweifelsohne erfüllen Darstellungen der Subjekte indigener Rechte als »indigene Völker und Nationen« wichtige Funktionen, um frühere paternalistische, auf die kulturelle Assimilation der indigenen Bevölkerung gerichtete Ansätze zu überwinden.¹ Ferner können sie als Versuch gelesen werden, indigene Ansprüche von den Forderungen kultureller Minderheiten abzugrenzen (vgl. Gover 2017: 456f.). Zugleich laufen unkritische Verwendungsweisen dieser Begrifflichkeiten aber auch Gefahr, fragwürdige Konzepte von Ethnizität und ethnischer Gemeinschaft zu reproduzieren, wie sie von indigenen Bewegungen, transnationalen Menschenrechtsnetzwerken und internationalen

¹ So betont zum Beispiel die Internationale Arbeitsorganisation in den ersten Zeilen ihres »Übereinkommens über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern« (ILO 1989), durch welches sie ein früheres Übereinkommen aus dem Jahre 1957 ersetzte, »daß die Entwicklungen, die seit 1957 im internationalen Recht eingetreten sind, sowie die Entwicklungen in der Lage eingeborener und in Stämmen lebender Völker in allen Regionen der Welt es geboten erscheinen lassen, neue einschlägige internationale Normen anzunehmen, um die auf Assimilierung abzielende Ausrichtung der früheren Normen zu beseitigen« (ILO 1989).

Institutionen wie den Vereinten Nationen zur Begründung und Legitimation des indigenen Selbstbestimmungsrechtes propagiert worden sind.

Einen Einblick in diese Problematik gibt die Argumentation des spanischen Juristen und Historikers Bartolomé Clavero, welcher das Recht auf die eigene Kultur als zentrale Grundlage der Selbstbestimmung »indigener Völker« festlegt, jedoch keine weiteren Ausführungen zur Frage anstellt, welches Konzept von Kultur hier zugrunde gelegt werden soll (vgl. Clavero 2008: 41-43, 207). In Abwesenheit derartiger Erwägungen läuft die kategorische Betonung dieses Rechts Gefahr, komplexere gesellschaftliche (Konflikt-)Konstellationen zugunsten eines stark vereinfachenden Interpretationsschemas zu vernachlässigen, welches Kultur (und ebenso Abstammung) als objektive Grundlage von indigener Ethnizität und Gemeinschaft betrachtet (s. dazu 1.2 u. 3.4). So ist zum Beispiel auch die Frage, wie die Subjekte indigener Rechte auf der Basis derartiger Annahmen empirisch zu identifizieren wären, bislang weitgehend offengeblieben. Als »Völker« und »Nationen« verstanden, würde sich die Umsetzung indigener Autonomierechte zudem im Kern auf eine Rückgabe oder Übertragung politischer Kompetenzen an Bevölkerungsgruppen richten, welche innerhalb der jeweiligen Staaten bereits über gemeinsame soziale und politische Institutionen verfügen. Diese Perspektive kommt auch in der bolivianischen Verfassung zum Ausdruck, welche dazu festlegt:

»Indigene [...] Autonomie besteht in der Selbstregierung als Ausübung der freien Selbstbestimmung der indigenen [...] Nationen und Völker, deren Angehörige gemeinsam über eigene Territorien, Kultur, eine eigene Geschichte, eigene Sprachen sowie über eigene rechtliche, politische, soziale und wirtschaftliche Organisationsformen und Institutionen verfügen.« (Bolivien 2009a: Art. 289)

Es ist zumindest im Fall Lateinamerikas aber bislang kaum hinterfragt worden, wie sich derartige Bestimmungen zur gesellschaftlichen Organisation indigener Bevölkerungsgruppen verhalten. Besonders drei größere Probleme sind dabei zu beachten. Diese sollen kurz im Verhältnis zur Guaraní-Bevölkerung Boliviens diskutiert werden, welche auch das empirische Fallbeispiel der vorliegenden Untersuchung bildete.

Zunächst ist auffällig, dass in gegenwärtigen politischen, öffentlichen und teilweise auch in akademischen Debatten um indigene Rechte regelmäßig Bevölkerungsgruppen als »Völker« und »Nationen« bezeichnet werden, welche in erster Linie als Sprachgruppen verstanden werden können. Häufig bestehen diese Sprachgruppen zudem aus einer Vielzahl von Dialekten und ih-

re Sprecher sind über weite geografische Regionen innerhalb der staatlichen Grenzen wie auch bisweilen über diese hinaus verstreut. Dies lässt bereits deutlich werden, dass von der Zugehörigkeit zu einer sprachlichen Kategorie nicht automatisch auf die Existenz eines damit einhergehenden ethnischen Gemeinschaftsbewusstseins geschlossen werden sollte (vgl. Gabbert 2011: 278; s. auch Lindig/Münzel 1976: 214; Canessa 2008: 358). Ein Beispiel dafür sind die ca. 52.000 Personen, welche in Bolivien Guaraní sprechen und damit nach den Sprechern des Quechua (ca. 1,6 Mio.) und des Aymara (ca. 1 Mio.) die drittgrößte Sprachgruppe des Landes bilden (vgl. INE 2015: 31). Für den Großteil dieser Personen war »Guaraní« zumindest bis vor Kurzem in erster Linie eine sprachliche Kategorie. Weitaus bedeutsamer waren die Kategorien Ava, Isoseño oder Simba. Gerade dieses Fehlen einer gemeinsamen ethnischen Kategorie hat in Bolivien indessen seit den 1980er Jahren zu einer von indigenen Organisationen und lokalen NGOs getragenen Umdeutung der Sprachkategorie »Guaraní« in eine ethnische Gruppe (»Volk Nation Guaraní«) beigetragen – eine Umdeutung, welche offensichtlich an der zunehmenden politischen Bedeutung »indigener Völker« und ihrer Kollektivrechte orientiert ist (vgl. Combès 2005b; s. dazu 4.1.4).²

Zweitens zeigen diese Befunde an, dass solchermaßen bestimmte »indigene Völker und Nationen« nicht als Gemeinschaften organisiert sind, welche über gemeinsame soziale Institutionen verfügen. Tatsächlich sind weite Teile der indigenen Bevölkerung Lateinamerikas politisch stark fragmentiert, was sich vielerorts in der herausgehobenen Bedeutung der Dorfgemeinde als zentraler soziopolitischer Organisationseinheit manifestiert. In ehemaligen

2 Während im Fall der bolivianischen Guaraní-Bevölkerung sprachliche Kriterien überwiegen, setzen z.B. in Paraguay Versuche zur Klassifizierung und Umdeutung von Kategorien in vermeintlich klar abgrenzbare ethnische Gemeinschaften stärker an vorhandenen ethnischen Kategorien an. Wie Wicker dazu ausführt, wird die Guaraní-Bevölkerung Paraguays seit den 1970er Jahren zunehmend nach drei zentralen ethnischen Kategorien (Paí-Tavyterã, Mbyá und Avá-Guaraní) klassifiziert bzw. in diese Kategorien »festgeschrieben«: »Auch wenn es nicht erstaunt, dass gegen die Klassifikation in Paí-Tavyterã, Mbyá und Avá-Guaraní derzeit weder von Indigenen noch von Anthropologen oder staatlichen Verwaltern Einspruch erhoben wird, überrascht es dennoch, dass ein solches Festlegen in jenem historischen Moment erfolgt, in dem ethnische Grenzen aufgrund zunehmender sozialer und physischer Mobilität wie nie zuvor verwischt werden und ethnische Siedlungsgebiete aufgrund kolonialer Durchdringung kaum mehr als solche zu erkennen sind.« (Wicker 2017: 19)

kolonialen Kerngebieten ist diese Fragmentierung zumeist eine direkte Folge der spanischen Kolonialpolitik, die alle anderen Formen der politischen Assoziation zerstörte (vgl. Gabbert 2011: 278f.). In anderen Regionen wie den südamerikanischen Tieflandgebieten, welche während der iberischen Kolonialzeit nur in kleinen Teilen effektiv beherrscht werden konnten, charakterisierte sie indigene Gesellschaften schon zuvor. Dementsprechend bemerken Lindig und Münzel über die indigene Bevölkerung Südamerikas, dass diese einen »Zersplitterungsrekord [hält], welcher wohl nur noch von den Papua auf Neuguinea überboten wird.« (Lindig/Münzel 1976: 172)

Auch hier ist der Fall der bolivianischen Guaraní illustrativ. So sind diese besonders für die historische Dominanz kleiner und voneinander weitgehend unabhängiger Gruppen bekannt. Diese bereits vorhandene Fragmentierung verstärkte sich noch im Zuge des ihnen gegenüber erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts erfolgreich durchgesetzten Herrschaftsanspruchs des bolivianischen Staates. Wie in vielen anderen peripheren Tieflandgebieten Lateinamerikas auch, wurde dieser Unterwerfungsprozess wesentlich von der »kolonialen Trilogie« aus »Mission, Armee und Hacienda« (Combès 2005a: 223) vorangetrieben. In seinem Zuge gerieten weite Teile der indigenen Bevölkerung in Schuld knechtschaft auf den sich in ihren Siedlungsgebieten ausbreitenden Haciendas, entzogen sich durch Flucht und/oder überlebten in Form einzelner Dorfgemeinschaften in entlegenen Rückzugsgebieten. Zuvor noch bedeutsame Vorsteher, deren Autorität die Grenzen der eigenen Dorfgemeinde überschritten hatte, verschwanden bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Albó 1990: 23; Saignes 1990: 217f.; s. dazu 4.1.1).

Ein dritter Punkt besteht darin, dass die verbreiteten Darstellungsweisen der Subjekte indigener Kollektivrechte als »Völker und Nationen« die enge empirische und ideologische Verknüpfung dieser Konzepte mit der Konstitution der europäischen Nationalstaaten außer Acht lassen. So war es eben dort, wo die Zentralisierung von Macht und Herrschaft die strukturellen Grundlagen dafür schuf, um »auf dem gesamten Territorium dieselben institutionellen und administrativen Ordnungen und Gesetze durchzusetzen« (Hobsbawm 1990: 97). Zugleich gingen von diesen modernen, als politische Einheiten verfassten Territorialstaaten Wirkungen auf das Entstehen von Gemeinschaftsvorstellungen und damit auf das sich ab dem 18. Jahrhundert durchsetzende Nationen-Denken aus. »Völker« und »Nationen« wurden nun zunehmend als kulturell und sprachlich homogene Einheiten bestimmt und mit bestehenden politischen Grenzen bzw. Staaten gleichgesetzt (siehe z.B. Weber 1921: 237; Anderson 1983; Hobsbawm 1990; s. dazu 3.1).

Demgegenüber entbehren indigene Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika aber nicht nur weitgehend eben solcher gemeinsamen politischen Strukturen, welche eine wichtige Voraussetzung für ihre Konstitution als ethnische und politische Gemeinschaften oberhalb der lokalen Gruppen darstellen würden. Ferner weist ihre politische Fragmentierung auf die Bedeutung sozialer Organisationsweisen hin, die in der Ethnologie durch Konzepte wie das der »Gesellschaften ohne Staat« (Kramer/Sigrist 1978; s. auch Barclay 1985) diskutiert werden. Gemeint ist damit aber nicht alleine das Fehlen eines gemeinsamen Staates, sondern auch eine Form der politischen und rechtlichen Organisation, welche Widerstände gegen das Entstehen oder auch den Versuch der Durchsetzung von Herrschaft generiert. Am Fall der Guaraní haben zum Beispiel Saignes (1990) und Clastres (1974) derartige Widerstände gegen die Konstruktion von »politischer Hierarchie, Macht und Unterwerfung« (vgl. Clastres 1974: 203) untersucht und sie mit ihrer hoch segmentären, die Autonomie der lokalen Gruppen schützenden gesellschaftlichen Organisationsweise begründet. Wie verschiedene andere Autoren auch, interpretieren Clastres und Saignes derartige Strukturen ebenso als wirksames Mittel zur Abwehr äußerer Beherrschung (vgl. Clastres 1974: 205-210; Saignes 1990: 22-33; s. auch Sigrist 1978: 41; s. dazu 4.1.2).

Obgleich die Diskussion um indigene Rechte entlang von Konzepten wie »indigene Völker und Nationen« geführt wird, sollte also berücksichtigt werden, dass die dergestalt bestimmten Gruppen in vielen Fällen über keine entsprechenden gemeinschaftlichen Strukturen und Vorstellungen von ethnischer Zugehörigkeit verfügen. Dieser Befund gilt insbesondere für die starke Orientierung indigener Autonomierechte an Modellen der politischen und rechtlichen Organisation, welche – zumindest aus der Perspektive »westlicher« Betrachter – vom vertrauten Modell des Nationalstaates abgeleitet werden (s. dazu Gabbert 2011: 284).

7.2 Verstaatlichung: Indigene Autonomie als Anpassung an die staatliche Organisationsweise

Bedeutsame Fragen, welche aus solchen Befunden für die Implementierung indigener Autonomierechte resultieren, setzen folglich an der politischen Fragmentierung vieler Gruppen im Verhältnis zur Einrichtung territorialer, als gemeinsame Selbstregierung spezifischer »Völker« definierter Autonomieregierungen an. So liegt die Schlussfolgerung nahe, dass in einem

Großteil der Fälle, in welchen größere, die Ebene einzelner Dorfgemeinden überragende Gruppen³ als Träger von Autonomierechten bestimmt werden, die zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Institutionen erst neu geschaffen werden müssen (vgl. Gabbert 2011: 279).

In diesem Rahmen wäre daher z.B. danach zu fragen, ob bzw. unter welchen Bedingungen sich lokale politische und rechtliche Praktiken auf die Regierung größerer gesellschaftlicher Zusammenhänge übertragen lassen. Diskutiert wurde dieser Punkt u.a. am Fall der gewohnheitsrechtlichen Praktiken indigener Gruppen. Während sich öffentliche und akademische Debatten um das indigene Gewohnheitsrecht zumeist auf das Verhältnis von Individual- und Kollektivrechten konzentrieren, z.B. angesichts möglicher Menschenrechtsverletzungen, befasste sich die vorliegende Arbeit zunächst mit den sozialen Grundlagen des indigenen Gewohnheitsrechtes. Dabei wurde deutlich, dass »indigene Normen und Praktiken« wesentlich auf Verhältnissen der Gegeenseitigkeit beruhen, wie sie für das Zusammenleben in kleineren und sozial relativ undifferenzierten Gruppen (z.B. innerhalb vieler indigener Dorfgemeinden) charakteristisch sind (s. dazu Benda-Beckmann, F. 2003). Diese Überlegungen zu den sozialen Grundlagen der indigenen Rechtspraxis (vgl. 3.2) sowie ferner zur gesellschaftlichen Bedeutung von Recht in rechtspluralistischen Kontexten (vgl. 3.3) machten deutlich, dass die Einrichtung indigener Autonomieverwaltungen nicht lediglich als eine Übernahme rechtlicher Kompetenzen durch lokale Gruppen verstanden werden sollte. Bedeutsame Implikationen bestehen vielmehr in einer Ausweitung rechtlicher (und auch politischer) Zuständigkeiten auf größere gesellschaftliche Zusammenhänge und damit auch auf dort herrschende und in vielen Fällen divergierende Lebensverhältnisse, Interessen und Weltsichten. In solchen Kontexten ist es daher schwer vorstellbar, dass gewohnheitsrechtliche Praktiken, falls sie überhaupt effektive Anerkennung durch den Staat finden, ohne gewisse Anpassungs- und Veränderungsprozesse aufrechterhalten werden können.⁴

-
- 3 Zum Beispiel differenziert die Verfassung Mexikos zwischen »indigenen Völkern« und den »Gemeinschaften« (*comunidades*), welche diesen »Völkern« angehören und »soziale, wirtschaftliche und kulturelle Einheiten bilden« (Mexiko 1917: Art. 2). Diese »Gemeinschaften« können innerhalb der mexikanischen Bundesstaaten Autonomierechte ausüben bzw. sich dort zu diesem Zweck zusammenschließen. Welche konkreten Formen diese Ausübung von Autonomie annehmen wird, unterliegt allerdings der gesetzlichen Regulierung durch die jeweiligen Bundesstaaten (vgl. ebd.: Art 2 u. Art 115 III).
- 4 In Grundzügen wird diese Problematik z.B. in Niklas Luhmanns rechtsssoziologischen Schriften ersichtlich. So zeigt Luhmann, dass sich moderne staatliche Rechtssysteme

Ein zweites Problem, das für die Einrichtung indigener Autonomiegebiete relevant ist, wird bereits seit Längerem am Fall der indigenen Verbände und Organisationen diskutiert, welche seit den 1970er Jahren lateinamerika-weit entstanden sind. Diese wurden in der Regel gegründet, um die interne Kommunikation politisch fragmentierter und verstreut lebender Bevölkerungsgruppen zu fördern und sie zugleich gegenüber Staaten und Regierungen sowie weiteren Akteuren (z.B. internationale Institutionen und Entwicklungszusammenarbeit) zu repräsentieren. Da diese Organisationen zu diesem Zweck mit dem Anspruch auftreten, bestimmte »indigene Völker« (oder auch mehrere »Völker«, z.B. jene der Amazonasregion) zu repräsentieren, werden sie häufig auch mit diesen gleichgesetzt. Im Hinblick auf ihre Strukturen und Funktionsweisen sind sie jedoch stark an Organisationen und Verbänden des »westlichen« Typs orientiert und entsprechen daher nur wenig den innerhalb der jeweiligen »Völker« vorherrschenden Organisationsdynamiken (vgl. Bremen 2013: 232–234; s. auch Münzel 1985: 15f.; Hoekema 1996: 5; Gabbert 2008: 23f.).

In der vorliegenden Arbeit wurden diese Befunde aufgegriffen und in das Spannungsfeld von segmentären und staatszentrierten Organisationsweisen eingeordnet. Dabei konnte am Fall des untersuchten Autonomieprozesses gezeigt werden, dass die Schaffung indigener Autonomieverwaltungen nahezu unweigerlich mit Auseinandersetzungen um Fragen von politischer Zentralisierung und sozialer Kontrolle einhergeht. So bestand eine zentrale Aufgabe der Guaraní-Bevölkerung in Charagua darin, sich für die Ausübung ihrer Autonomie erstmals effektive gemeinsame Regierungsinstitutionen zu geben. In diesem Kontext waren die indigenen Abgeordneten der lokalen Autonomieversammlung alsbald mit der Frage konfrontiert, wie sie die künftigen politischen Entscheidungsprozesse organisieren sollten, ohne neue politische Hierarchien zu schaffen bzw. ohne die bereits in diese Richtung zeigenden Tendenzen in den eigenen Verbänden zu vertiefen (vgl. 5.1 u. 6.4).

Im Verhältnis dazu lautete die zentrale Hypothese folglich, dass indigene Autonomierechte nicht grundsätzlich die Anerkennung bestehender indigener Institutionen, Praktiken und Verfahrensweisen bedeuten. Vor dem Hintergrund zentralisierender staatlicher Perspektiven und der politischen Fragmentierung vieler indigener Bevölkerungsgruppen sollte die Umsetzung die-

durch die Abstraktion von Rechtsnormen und die funktionale Differenzierung von Verfahren und Institutionen an (steigende) gesellschaftliche Komplexität anpassen (vgl. Luhmann 1987: 138–140; s. dazu auch Gabbert 2011: 285f.).

ser Rechte besser als ein Prozess verstanden werden, welcher zur Selektion, Veränderung und Neukonstruktion lokaler Organisationsweisen führt und strukturelle Anpassungen an staatliche Formen der politischen und rechtlichen Organisation erforderlich macht.⁵ Dabei überlagern sich unterschiedliche Dynamiken. Wie oben angesprochen, vereinen und konfrontieren sie lokale Bestrebungen nach Selbstbestimmung mit internen Auseinandersetzungen um Fragen von Macht, Hierarchie und Kontrolle, welche in nicht-staatlich verfassten Gesellschaften zudem das spezifische Problem der Konstruktion von Herrschaft beinhalten. Im Verhältnis zu Staaten und Regierungen bestehen wichtige Dynamiken hingegen im Widerspruch zwischen indigener Selbstbestimmung und der Bestrebung, die Ausübung dieser Selbstbestimmung möglichst in bestehende Strukturen und Hierarchien einzubetten und somit einem äußeren regulatorischen Zugriff zu unterwerfen (siehe dazu z.B. 1.2 u. 3.4).

Diese Dynamiken der »Verstaatlichung« konnten am Fall Boliviens empirisch aufgezeigt werden. So definiert der bolivianische Staat indigene Autonomie zwar als territoriale Selbstverwaltung »indiger Völker und Nationen«, welche über gemeinsame politische und rechtliche Institutionen und Praktiken verfügen. Tatsächlich fordert er aber ethnisch heterogene und politisch fragmentierte Gruppen dazu auf, sich über gemeinsame, zur Ausübung ihrer Autonomierechte erforderliche Regierungsinstitutionen zu verständigen und zu diesem Zweck eine Reihe bereits vordefinierter Strukturmerkmale zu beachten. Die Ergebnisse dieser Verständigung sind dann in Form eines »Autonomiestatutes« dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen (s. dazu 2.3.2).

Derartige Erarbeitungsprozesse sind von den dort involvierten Akteuren zum Teil als hoch partizipativ und eigenständig dargestellt worden (z.B. Anzaldo/Gutiérrez 2014: 83).⁶ Wie demgegenüber aber zumindest die Erstellung

5 An dieser Stelle ist auf eine wichtige Einschränkung der in dieser Arbeit diskutierten Hypothese hinzuweisen. So wurde einerseits gezeigt, dass die staatlich sanktionierte indigene Autonomie in vielen Fällen Prozesse der Selektion, Transformation und Neukonstruktion indiger Normen, Institutionen und Verfahrensweisen impliziert. Klare Einschränkungen bei der Übertragbarkeit der Ergebnisse bestehen hingegen dort, wo Staaten Autonomierechte nicht umsetzen und die Ausübung von Autonomie durch indigene Gruppen daher einen wesentlich eigenständigeren Charakter besitzt bzw. besitzen muss (z.B. in Teilen Mexikos und in Chile).

6 In diesem Fall reagierten Anzaldo und Gutiérrez mit ihrer Darstellung, welche allzu stark die eigenständige Arbeit indiger Repräsentanten hervorhebt, offensichtlich

des indigenen Autonomiestatutes von Charagua deutlich machte, konzentrierten sich entscheidende inhaltliche Arbeiten auf kleinere, von indigenen Repräsentanten und externen Experten gebildete Gruppen (vgl. 6.3, 6.4 u. 6.5). Bedeutende Gründe dafür bestanden darin, dass die Umsetzung der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen spezifisches Fachwissen erforderte, welches von der ansässigen indigenen Bevölkerung nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden konnte, betreffend z.B. die rechtliche Konformität der beschlossenen Inhalte und die Anwendung vorgeschriebener Prinzipien und Strukturmerkmale wie im Bereich der Gewaltenteilung. Zugleich stellte sich dieses eigentlich wenig basisdemokratische Vorgehen aus Sicht der damit befassten Personen auch aus dem Grund als praktikabel dar, als sie für ihre Arbeiten kaum auf bestehende indigene Praktiken oder Erfahrungen zurückgreifen konnten. So war die indigene Bevölkerung Charaguas auch knapp drei Jahrzehnte nach der Gründung erster interkommunaler Institutionen (*Capitanías Grandes*) primär auf der Basis von Dorfgemeinschaften organisiert (vgl. 5). Für viele der dort ansässigen Personen war die Kategorie »Guaraní« zudem weiterhin⁷ anderen Kategorien (z.B. »Ava« u. »Isoseño«) untergeordnet, welche der Differenzierung nach ethnischen und regionalen Kriterien dienten.

In diesem Kontext schien der Autonomieprozess zunächst lediglich einen gemeinsamen Handlungsrahmen zu bilden, dessen Bedeutung die daran beteiligten indigenen Akteure besonders im Verhältnis zu den folgenden Fragen bemaßen: Würde ein künftiges Autonomiegebiet den lokalen Gruppen effektive Zugänge zu finanziellen Ressourcen und politischen Entscheidungskompetenzen bieten? Und würde ihre hohe Unabhängigkeit und Eigenständigkeit dort auch gegenüber einer gemeinsamen Autonomieregierung gewahrt bleiben?

Zumindest eine wichtige Antwort auf diese Fragen bestand darin, die künftige Autonomieverwaltung politisch und finanziell möglichst weitgehend zu dezentralisieren. Dazu sollte die Einrichtung sogenannter »Zonen« als territorialer Verwaltungseinheiten innerhalb des Autonomiegebietes

auf den unter Gegnern indigener Autonomierechte in Bolivien erhobenen Vorwurf, dass »die NGOs« indigene Autonomiestatuten wie eben jenes von Charagua verfasst hätten.

7 Die Kategorie »Guaraní« wird in Bolivien seit der Mitte der 1980er Jahre von indigenen Organisationen und nationalen NGOs als eine Form der ethnischen Zugehörigkeitsbeschreibung propagiert (siehe dazu 4.1.4).

dienien. Zudem konnte dadurch das Problem der Einbindung der nicht-indigenen Bevölkerung Charaguas gelöst werden, welche also ihre eigenen »Zonen« erhielt. Eine zweite Antwort lag in der Verankerung der »Versammlung« als zentrales politisches Entscheidungsorgan. Im Verhältnis dazu sollten der gemeinsame Vorsteher sowie die Vorsteher der Zonen lediglich ausführende Funktionen erfüllen. Bei diesem Entschluss standen den indigenen Abgeordneten der Autonomieversammlung sowohl Tendenzen zur Herausbildung politischer Hierarchien in den eigenen interkommunalen Organisationen (*Capitanías Grandes*) vor Augen als auch die zentralistische staatliche Verwaltung. Deren rigide Unterscheidung zwischen »öffentlichen Institutionen« mit und »Zivilgesellschaft« ohne Regierungsgewalt sollte durch ein eigenes, gemeinschaftlicher und partizipativer angelegtes Prinzip durchbrochen werden (vgl. 6.4).

Wie im Hinblick darauf allerdings gleichfalls gezeigt werden konnte, ist Vorsicht bei verbreiteten Perspektiven geboten, welche solche Maßnahmen auf etwas unkritische Weise als Institutionalisierung oder Formalisierung bereits bestehender »präkolonialer« und basisdemokratisch verfasster Institutionen interpretieren (z.B. Morell i Torra 2013: 101; Tockman/Cameron/Plata 2015: 46 u. 56; s. dazu 6.6). So fungierten z.B. unter den Ava-Guaraní in erster Linie Dorfversammlungen als Orte der sozialen Kontrolle von Vorstehern. Die seit der Mitte der 1980er Jahre mit der tatkräftigen Unterstützung einer lokalen NGO einberufenen regionalen Versammlungen kamen derartigen Aufgaben hingegen noch kaum nach. So versammelten sie sich nur unregelmäßig und vor allem zur Wahl neuer Vorsteher. Zudem wurden sie in diesem Kontext von informellen Wahlkampagnen und partikularen Interessengruppen beeinflusst (vgl. 5.2 u. 6.4).

Was bedeuten derartige Befunde für die Ausübung indigener Autonomie auf Basis der Versammlung? Bereits betont wurde, dass gemeinsame Versammlungen innerhalb politisch fragmentierter Bevölkerungsgruppen auch angesichts dort vermeintlich weitgehend ungebrochen wirkender »traditioneller« (oder »präkolonialer«) Prinzipien als Bestandteile politischer Zentralisierungsprozesse betrachtet und untersucht werden sollten (vgl. 6.6). Wichtige Fragen schließen sich hier an, so z.B. nach dort möglicherweise wirksamen Formen der Reproduktion oder auch Vertiefung bereits bestehender sozialer Ungleichheiten. Ferner auch danach, ob derartige Versammlungen tatsächlich effektive Kontrollfunktionen gegenüber den Vorstehern ausüben werden und sie sich als zentrale Orte politischer Entscheidungen zu konstituieren vermögen. Die Untersuchung solcher Aspekte würde sicherlich weiteren Auf-

schluss über die bedeutsame Frage geben, inwieweit die im Regierungssystem dieses und weiterer Autonomiegebiete Boliviens angelegten indigenen Prinzipien dazu beitragen können, alternative und gemeinschaftlichere Formen des Regierens hervorzubringen.

7.3 Indigene Autonomie und Dekolonialisierung

Nach diesen stärker auf Transformationen und Anpassungen indigener Praktiken bezogenen Erwägungen ist abschließend noch einmal auf das Verhältnis indigener Autonomierechte zu Staaten und nationalen Regierungen zurückzukommen. Besondere Aufmerksamkeit hat dieses Verhältnis in der jüngeren Zeit unter dem Aspekt des Extraktivismus erfahren. So besteht, wie bereits in der Einleitung ausgeführt wurde, in zahlreichen lateinamerikanischen Staaten gegenwärtig eine ausgeprägte Konfliktkonstellation zwischen der Anerkennung indigener Rechte und dem Interesse der Regierungen an der Ausbeutung von Bodenschätzen, der Konstruktion von Infrastruktur und der Ausweitung der Agrar- und Siedlungsgrenzen (vgl. 1.2 u. 3.1).⁸

Derartige Politiken haben, wie Penelope Anthias hervorhebt, nicht nur zu neuen Konflikten geführt, sondern sie haben eigentlich auch erneut die »umkämpfte Territorialität des postkolonialen Nationalstaates offengelegt« (Anthias 2018: 149). Indigene Kämpfe um Selbstbestimmung sollten in diesem Kontext allerdings nicht auf eine reine Verteidigung von Territorien reduziert werden. Stattdessen plädiert Anthias dafür, auch indigene Perspektiven auf den Extraktivismus zu untersuchen. Wie sie am Fall Boliviens beobachtet, konnten indigene Gruppen z.B. Verhandlungen mit Ölgesellschaften in einigen Fällen dazu nutzen, Rechte auf Land und Rohstoffe in einem Maße geltend zu machen, welches ihnen vom Staat bzw. der Regierung bis dahin verweigert worden war. Daran anschließend kommt Anthias zur folgenden Schlussfolgerung: »Rather than simply *agents of territorial conflict, resources are conduits for deeper struggles over territory, sovereignty, and citizenship.*

8 Die Ökonomien zahlreicher Länder (z.B. Venezuela, Ecuador, Mexiko, Bolivien und Peru) beruhen wesentlich auf der Förderung von Erdöl und/oder Erdgas. Auf der Suche nach neuen Lagerstätten dringen Unternehmen und Staaten in die letzten weitgehend unberührten Regenwaldregionen vor, wo sich Erdöl-, Erdgas- sowie auch mineralische Lagerstätten häufig innerhalb indigener Siedlungsgebiete befinden (vgl. Feldt 2004:100; siehe Miranda 2008 für Bolivien; Urteaga-Crovetto 2012 für Peru).

Resources raise the stakes, expose the limits, and shift the terms of postcolonial recognition.« (Ebd.; Hervorh. i.Org.)

Im Verhältnis dazu sind in Lateinamerika in den zurückliegenden Jahren tatsächlich stark unterschiedliche Tendenzen ersichtlich geworden. Während in verschiedenen Fällen bereits erkämpfte indigene Rechte wieder geschwächt oder gar gänzlich eliminiert wurden, konnten indigene Gruppen sie in anderen Fällen dazu nutzen, die eigene politische und sozioökonomische Lage auf zuvor kaum vorstellbare Weise zu verbessern. Ein drastisches Beispiel für die Verschlechterung der rechtlichen Situation indigener Gruppen ist Peru. Dort erkannte die Verfassung von 1993 zwar den »plurikulturellen« Charakter des Staates und den Rechtspluralismus an, schaffte dabei aber zugleich die noch zuvor bestehenden Garantien der Unveräußerlichkeit, Unverletzlichkeit und Unpfändbarkeit indigenen Gemeindelandes ab (vgl. Yrigoyen 2011: 143).⁹ Anders stellt sich die Situation in Bolivien dar, wo zunächst die Agrarreformgesetzgebung von 1996 die Implementierung kollektiver indigener Landrechte (*Tierras Comunitarias de Origen*, TCO) ermöglichte (siehe dazu 2.2). Knapp eineinhalb Jahrzehnte später sollte dann die neue Verfassung (2009) die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für die indigene Territorialautonomie schaffen, was seitdem zur Konstitution erster indigener Autonomiegebiete geführt hat.

Zwar halten diese Gebiete keine Eigentumsrechte an den dort lagernden nicht-erneuerbaren Rohstoffen. Jedoch bedeutet dies nicht, dass die dort ansässigen indigenen Bevölkerungsgruppen über keine Möglichkeiten verfügen würden, die lokale Entwicklung gemäß eigenen Bedürfnissen und kulturellen Parametern zu gestalten. So vollzog z.B. die Guaraní-Bevölkerung Charaguas durch den Autonomieprozess den Schritt von einer noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aus der Sicht nationaler und regionaler Eliten in jederlei Hinsicht bedeutungslosen Gesellschaft zur politisch dominanten Bevölkerungsgruppe in diesem Gebiet von ca. 74.000 Quadratkilometern (vgl. 4.2). Zudem machten die an der indigenen Autonomieversammlung beteiligten indigenen Abgeordneten deutlich, dass sie die Ausübung der Autonomie

9 In der Folge ermöglichte dies einer großen Zahl transnationaler Bergbauunternehmen die Ansiedlung in indigenen Gebieten, was dort zu Enteignungen führte. Hinzu kommen weitere Faktoren wie die gewaltsame Unterdrückung und Kriminalisierung indigener Proteste, der Fortbestand lokaler Machstrukturen, Drogenhandel und paramilitärische Aktivitäten (vgl. Yrigoyen 2011: 143).

trotz der damit verbundenen Restriktionen (z.B. eben die fehlenden Eigentumsrechte an nicht-erneuerbaren Rohstoffen) als einen sinnvollen Weg ansahen, um ihr Schicksal auch weiterhin noch stärker in die eigenen Hände zu nehmen. So wurde die Einrichtung einer offiziellen indigenen Autonomie- regierung als vorläufiger Höhepunkt einer Entwicklung angesehen, wie sie in den 1980er Jahren mit der Gründung eigener interkommunaler Organisationen eingesetzt hatte, dann in den 1990er Jahren durch die Anerkennung kollektiver Landrechte fortgesetzt worden war und zum Ende jener Dekade schließlich in die Partizipation Indigener an der kommunalen Verwaltung gemündet hatte (vgl. 4.2.2).

Die »indigene Autonomie«, so die verbreitete Überzeugung, würde eine Grundlage dafür bilden, um bereits vorhandene Handlungsspielräume auszuweiten und zu vertiefen, z.B. um der nationalen Regierung in Verhandlungen um den Rohstoffabbau innerhalb des Autonomiegebietes gegenüberzutreten. Weniger würde es in diesem Rahmen aber um eine kategorische Zurückweisung extractivistischer Aktivitäten gehen, sondern um Fragen von Mitbestimmung, Entschädigung und Gewinnbeteiligung.¹⁰ Diese Haltung der Guaraní gegenüber der Nutzung des Gegebenen, um dadurch auf die Zukunft hin ausgerichtete Zugewinne an Handlungsmöglichkeiten zu erreichen, wurde auch von ihnen selbst häufig als »pragmatisch« bezeichnet. Während »Autonomie« also einerseits neue Wege zur Auseinandersetzung und Verhandlung mit externen Akteuren wie z.B. jenen aus der Rohstoffwirtschaft eröffnen kann, ist damit andererseits aber auch die wichtige Frage danach aufgeworfen, welche Entwicklungswege von derartigen Formen des indigenen Engagements im Rohstoffabbau ermöglicht und welche Wege dadurch möglicherweise auch unsichtbar gemacht oder gar versperrt werden (vgl. Anthias 2018: 149).

Im Anschluss an diese Befunde zur Perspektive der Guaraní auf Autonomierechte als einen weiteren entscheidenden Schritt auf dem Weg hin zu

¹⁰ In den letzten Jahren haben verschiedene Studien darauf aufmerksam gemacht, dass indigenen Gruppen keine grundlegende Ablehnung extractivistischer Aktivitäten (neben Rohstoffabbau sind damit auch infrastrukturelle Maßnahmen wie der Straßenbau gemeint) zugeschrieben werden sollte (z.B. McNeish 2013, 2018). So verfolgen indigene Gruppen mit der Ausübung von Autonomierechten in der Regel eben ganz wesentlich auch das Ziel, die allgemeinen Lebensumstände der lokalen Bevölkerung z.B. im Hinblick auf Gesundheit, Infrastruktur und Bildung zu verbessern. Dies erfordert aber finanzielle Mittel, welche nicht in ausreichendem Maße aus einer subsistenzorientierten Ökonomie heraus generiert werden können.

größerer Selbstbestimmung ist gewiss auch an einen Einwand des bekannten Soziologen Boaventura de Sousa Santos zu denken. Dieser hat darauf hingewiesen, dass die Anerkennung des indigenen Gewohnheitsrechts als ein Indikator für die Frage betrachtet werden sollte, wie sich konkrete Umsetzungsprozesse von Autonomie zu dem damit verbundenen »Anspruch der Dekolonialisierung« (Santos 2012b: 13) verhalten.¹¹ Ähnliche Überlegungen sind von weiteren Autoren angestellt worden. So erachten z.B. René Kuppe, James Anaya und Bartolomé Clavero die Anerkennung indigener Normen und Praktiken als eine wichtige Triebkraft, um das Verhältnis zwischen »indigenen Völkern« und Staaten bzw. Regierungen in Richtung jener Vorstellung einer auf Partnerschaft und Augenhöhe beruhenden Beziehung zu transformieren, welche einen Kerngedanken des indigenen Selbstbestimmungsrechts bilde. Zum anderen sehen sie deren Geltung auch als eine zentrale Voraussetzung an, um eine Ausübung indigener Autonomie zuzulassen, welche eine Kontrolle der eigenen Angelegenheiten auf Basis eigener Normen und Praktiken sowie eine eigenständige Anpassung an den sozialen Wandel erlaube (vgl. Kuppe 2011: 9; siehe Anaya 2004: 48-51; Clavero 2009: 10).

Im Verhältnis dazu ist der Fall Boliviens von besonders großem Interesse. Dort tragen Verfassung und Gesetzgebung die Aufgabe, das eigene Rechtssystem als Teil der Selbstregierung zu etablieren und seine Struktur und Funktionsweise darzulegen, explizit an indigene Bevölkerungsgruppen heran. Besonders drei darauf bezogene Probleme konnten während der Feldforschung in Charagua beobachtet werden.

Zunächst wurde deutlich, dass innerhalb der indigenen Bevölkerung ein hoher Bedarf an einer stärkeren Kooperation zwischen indigenen Institutionen und dem nationalen Rechtssystem bestand, welcher dem ethnisierenden Zugang des Gesetzgebers zur »indigenen Justiz« zuwiderlief. Relevante Ergebnisse der Untersuchung bestehen demgegenüber darin, dass die Anerkennung des indigenen Gewohnheitsrechts auch über Bolivien hinaus nicht als ein auf die Schaffung abgetrennter ethnischer Gerichtsbarkeiten abzielender Prozess konzipiert werden sollte. Zu fragen wäre vielmehr, wie im Rahmen

¹¹ Die weitere Bedeutung einer solchen Fragestellung besteht, wie Boaventura de Sousa Santos ausführt, in der Einsicht, dass »Recht und Justiz privilegierte Fenster bilden, um die Widersprüche, Ambivalenzen, Rhythmen, Vor- und Rückschritte sozialer Transformationsprozesse und gerade jener, welche sich als Träger neuer politischer Projekte darstellen [...], zu analysieren.« (Santos 2012b: 12)

der Anerkennung Kooperations- und Koordinationsmechanismen zwischen den Gerichtsbarkeiten geschaffen und vertieft werden könnten.

Zweitens ließ es der drastische Kompetenzverlust, welchen die indigene Gerichtsbarkeit durch die Gesetzgebung erfahren hatte, aus Sicht der Abgeordneten der indigenen Autonomieversammlung bald als höchst zweifelhaft erscheinen, dass ihr überhaupt eine wesentliche Bedeutung für die Bearbeitung der internen Belange des indigenen Autonomiegebietes zukommen würde. So war die Herausforderung, ein indigenes Rechtssystem für das Autonomiegebiet darzustellen bzw. sich darüber zu verständigen, besonders auch dadurch erschwert, dass die indigene Gerichtsbarkeit gemäß Gesetzgebung auf möglichst eng definierte und durch zahlreiche Ausnahmeregelungen weiter reduzierte Zuständigkeitsbereiche beschränkt bleibt. Gegenüber der Betonung von »freier Selbstbestimmung« und der »Gleichrangigkeit der Gerichtsbarkeiten« in Verfassung und Gesetzgebung wird der bolivianische Rechtspluralismus tatsächlich durch ein ausgeprägtes Unterordnungsverhältnis charakterisiert.

Drittens machte der Fall Charaguas erneut deutlich, dass die »indigene Gerichtsbarkeit« von den meisten der in die Umsetzung indigener Rechte involvierten nicht-indigenen Akteure in erster Linie als eine schwer handhabbare, weil mit dem Problem möglicher Menschenrechtsverletzungen belastete Thematik betrachtet wird. Während dem Thema Gerichtsbarkeit daher auch in Charagua wenig Raum gegeben wurde, führte die dort zumindest auf kleinere Gruppen und Räume begrenzte Debatte doch vor Augen, dass innerhalb indigener Bevölkerungsgruppen differenzierte Perspektiven über Defizite eigener Rechtspraktiken und von allgemeinen Menschenrechten gebildete Schranken möglich sind.

Sicherlich ist hierbei über den Bereich der Gerichtsbarkeit hinaus ebenfalls an die mögliche Reproduktion sozialer Ungleichheiten bei der Ausübung von Autonomie, z.B. im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse, zu denken. Obgleich indigene Praktiken in vielen Fällen als »starker direkt-demokratisch bzw. partizipativ und kommunal« (Ernst 2011: 62) beschrieben werden können, handelt es sich dabei doch um keine natürlichen und von sozialem Wandel unabhängigen Eigenschaften des indigenen Gewohnheitsrechts. Wie Wolfgang Gabbert betont, besteht daher zumindest eine wichtige Frage, welche sich auch indigene Gruppen bei der Ausübung ihrer Autonomie stellen müssen, darin, ob die von ihnen geschaffenen politischen Strukturen und Verfahren fundamentalen demokratischen Standards entsprechen (vgl. Gabbert 2011: 285).

Die Antworten, die indigene Gruppen auf derartige Herausforderungen finden, werden von entscheidender Bedeutung dafür sein, ob sie auch unter Bedingungen starker staatlicher Kontrolle Wege in jene Richtung einzuschlagen vermögen, welche die Präambel des Autonomiestatutes von Charagua (Asamblea Autonómica 2014) in Aussicht stellt: »Machen wir uns auf den Weg hin zu einer inklusiven, partizipativen und befreienden Autonomie für alle..!!!«

