

Teil I

Einleitung in Fragestellung und Untersuchungsziel

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der normativen Seite des „Indigenen-Rechts“ (bzw. „Indio-Rechts“) auf der nationalen wie internationalen Ebene. Sie schließt auch die autochthonen Rechte der indigenen Völker¹ in Kolumbien mit ein, soweit diese Eingang in den Bereich des geltenden Rechts finden können oder gefunden haben und mit dem staatlichen Recht koexistieren, kooperieren oder kollidieren. Unter Indigenen-Recht ist dabei eine ausgesprochen komplexe, oftmals widersprüchliche und konfliktgeladene Regelungsmaterie zu verstehen, die sich aus unterschiedlichen Rechtskategorien zusammensetzt und nur aus ihrem geschichtlichen lateinamerikanischen Kontext verständlich wird.²

1) Die geschichtliche Determinierung des Indigenen-Rechts

Die Problematik des Indigenen-Rechts reicht weiter als die bloßen Norminhalte und erfaßt im Kern den eklatanten Widerspruch zwischen Recht und Wirklichkeit, den es seit den *Leyes de Indias* bis in die Gegenwart kennzeichnet und die Unterwerfung der autochthonen Völker unter das Recht der Herrschenden bezweckt, das zumeist ganz andere Zwecke verfolgt, als das Überleben der Indigenen als eigenständige ethnische Völker zu sichern.

Das Indigenen-Recht in Lateinamerika basiert auf der historischen Machtanmaßung, die Lebensverhältnisse der Indigenen aus der Sicht des europäischen Rechtsdenkens fassend zu regeln. Diese Einstellung und Sichtweise läßt sich bereits am *Conquista*-Diskurs des 16. Jahrhunderts nachweisen. Dabei ging es um die Legitimationsfrage, wie die gewaltsame Landnahme und die Unterwerfung der indianischen „Barbaren“ durch die Spanier zu rechtfertigen sei, die der Dominikanerpater und Jurist Francisco de Vitoria in seiner Schrift: „*De indis recenter inventis et de iure belli Hispanorum in barbaros*“ als rechtmäßig zu begründen versuchte.³ Francisco de Vitorias Überlegungen basierten dabei gerade nicht auf der, zu seiner Zeit üblichen, ethnisch-rassistischen Annahme der natürlichen Minderwertigkeit der „barbarischen Wilden“, sondern, juristisch modern⁴, im Gegenteil auf der rechtlichen Anerkennung der „Indios“ als „*homines*“ im naturrechtlichen und „*gentes*“ im völkerrechtlichen Sinne. Erst durch Erhebung der indianischen Völker zu Völkerrechtssubjekten war es möglich geworden, sie dem Völkerrecht zu unterstellen und

¹ Zur Begriffsbestimmung siehe unter Teil II.

² Ausführlich hierzu Paul, Die Rechte des „Indio“ in Südamerika, S. 163 (171). Bezogen auf die kolumbianische Rechtslage siehe unter Teil V, Punkt 1.

³ Vgl. hierzu u. im folgenden Paul, De Indis atque Ianomamis, S. 249 (254 f.).

⁴ Vitoria gilt deshalb als der erste moderne Völkerrechtler, vgl. Carl Schmitt, (1950) 71 ff.

ihren Widerstand gegen die Ausübung der völkerrechtlich legitimen Freiheiten der Spanier, zuvörderst die Ausübung ihres Erwerbs- und Missionsrechtes als „Unrecht“ auszuweisen und die Niederwerfung und Unterdrückung ihres Widerstandes und damit den Eroberungskrieg als rechtmäßig zu deklarieren. Das Recht wurde von Vitoria als Siegerrecht und „Kriegslegitimationsrecht“ interpretiert.⁵ Francisco de Vitoria ist daher auch nicht als Verteidiger der Indios und Mitstreiter seines Ordensbruders Bartolomé de Las Casas zu betrachten, wie dies gerne in Spanien behauptet wird, und es zeugt von einer historisch verfälschenden und zugleich unkritischen Sichtweise, wenn Rechtshistoriker unserer Tage den einstigen Theologieprofessor der Universität Salamanca zum Ideengeber der aktuellen Regelungen des internationalen Indianerschutzes erheben⁶ und auf diese Weise eine Kontinuität andeuten, die die Unterwerfung der Indigenen unter das Recht noch immer festschreibt.

Aufgrund dieser jahrhundertelangen Vorgeschichte hat die aktuelle Beschäftigung mit den normativen Grundlagen des Indigenen-Rechts auch heute noch etwas Fragwürdiges an sich. Der Normeninterpret steht auf prekärem, historisch vorbelastetem Grund, wenn er sich aufmacht, die Frage nach der Legitimation indigener Rechtsansprüche wie Land- und Autonomierechten jenseits der festgeschriebenen Normen zu erkunden, weil die Antworten, die die Normen des heute geltenden Rechts bereitstellen, vielfach unbefriedigend sind. Es handelt sich hierbei eben nicht nur um ein Problem der Normeninhalte, seien sie nun um Fortschritt bemüht oder weiterhin als rückständig zu bezeichnen, sondern den Fortbestand einer historischen Rechtslage und Fortdauer der Rechtsmacht über die Indigenen.

Gerade die aktuellen Emanzipationsbestrebungen der Indigenen belegen, wie schwierig es ist, die indigenen Vorstellungen und Ansprüche im geltenden Recht der Staaten zu verankern. Denn diese unterliegen weiterhin, unter Umständen noch nachhaltiger als in der Vergangenheit, der normativen Deutungshoheit des staatlichen Rechts.

Noch ist es keinem Staat Lateinamerikas gelungen, die traditionell repressiv paternalistische Haltung aufzugeben. Die Hoffnungen der indigenen Völker richten sich deshalb auf Regelungen, die im internationalen Diskurs entwickelt wurden, unter Beteiligung von internationalen indigenen Organisationen⁷ und NGOs sowie engagierten Wissenschaftlern. Die internationalen Trends und Impulse, unterstützt von UN-

⁵ Paul, *De Indis atque Ianomamis*, S. 249 (255).

⁶ So Wolfrum, S. 369. „Attempts to provide for an adequate protection of indigenous peoples date back to the 16 th century when Francisco de Vitoria suggested *that legal principles of indigenous peoples had to be respected.*“

⁷ 15 Internationale Indigene Organisationen heben Konsultationsstatus beim ECOSOC, siehe UNHCHR, Fact Sheet No. 9 (Rev.1), *The Rights of Indigenous Peoples (Introduction)*.

Aktivitäten (MRK, OIT) durchdringen die nationalen Rechtsordnungen und weisen zugleich über ihren nationalen Rahmen hinaus. Die „Indigenenfrage“ stellt sich heute global, zum einen, weil die Probleme und Mißstände und die Interessenlage der indigenen Völker, trotz aller kulturellen und ethnischen Verschiedenheiten, auffallende Ähnlichkeiten aufweisen,⁸ zum anderen, weil die Probleme jedes einzelnen indigenen Volkes zu einer Angelegenheit von internationaler Sorge geworden ist.⁹

2) Internationalisierung und nationale Konstitutionalisierung der Indigenen-Frage

Noch in den 1970er Jahren war man allgemein der Ansicht, das Problem der „Indigenen“ (bzw. „Indios“) in Lateinamerika werde sich mit dem Eintritt der Staaten in die „Modernität“ von selbst erledigen, sobald die Indigenen als rückständiger Bevölkerungsteil den Eingang in die jeweiligen nationalen Gesellschaften gefunden hätten.¹⁰ Die „Indigenenfrage“ hat sich seitdem speziell in Lateinamerika anders entwickelt, vor allem deshalb, weil die Indigenen grenzüberschreitend zu selbstbewußten – politischen – Akteuren herangewachsen sind, die eine eigenständige (Weiter-)entwicklung ihrer besonderen Lebensformen einfordern. Ihre Organisationsformen reichen von lokalen und traditionell geprägten Autoritäten über nationale Vereinigungen und Parteien bis hin zu staatenübergreifenden Allianzen, Föderationen und internationalen Interessenvertretungen.¹¹

Auf internationaler Ebene hat die „Indigenenfrage“ Eingang in den Bereich des Völkerrechts und der internationalen Politik gefunden.¹² Der deutsche Rechtstheoretiker und Rechtsmethodenlehrer Wolf Paul beschreibt die Frage nach den Rechten der Ureinwohner als „eine bewegende menschenrechtliche Frage, eine drängende völkerrechtliche Frage und eine aktuelle weltrechtspolitische Frage von weitreichender Bedeu-

⁸ UNHCHR, Fact Sheet No. 9 (Rev.1), a.a.O.

⁹ Vgl. El Desarrollo Globalizador y los Pueblos Indígenas de Colombia. Zu den weltweit bekanntesten Einzelfällen gehören die Yanomami (Brasilien/Venezuela), Kayapó (Brasilien), Nukak Makú (Kolumbien), Penan (Malaysia).

¹⁰ Siehe hierzu nur Jorge Castañeda – ehem. Außenminister Mexikos – in El País (Madrid) vom 26.8.1998.

¹¹ Bei den Indigenen im andinen Hochland Kolumbiens ist die lokale Organisationsform der cabildos weitverbreitet. In Kolumbien bestehen 23 regionale und 11 zonale Indigenen-Organisationen (Übersicht bei Avirama/Márquez, Appendix 4.1.), die nationale Indigenen Organisation ONIC und drei indigene Parteiengruppierungen: der Movimiento Indígena, die Alianza Social Indígena (ASI) und der Movimiento de Autoridades Indígenas. Zu den Staatengrenzen überschreitenden indigenen Organisationen gehören u.a. der Consejo Darién Panama-Colombia, der die Interessen der Emberá und Kuna vertritt. In der OBIQUEVA haben sich die Cubeo, Guaranu, Cacua, Tukano, Desano aus Kolumbien und Brasilien zusammengefunden. Die UNIPA vertritt die Interessen der Awa aus Ecuador und Kolumbien (vgl. El Desarrollo Globalizador y los Pueblos Indígenas der Colombia).

¹² Siehe nur Heintze, in Ipsen § 28 Rn. 12 ff.

tung für die politische und rechtliche Gestaltung der bestehenden Konfliktlagen zwischen den Nationalstaaten und Völkern in der gesamten Dritten Welt.“¹³

Alle bedeutenden Weltkonferenzen der 1990er Jahre haben in ihren Abschlußerklärungen Empfehlungen hinsichtlich der Indigenen ausgesprochen.¹⁴

In den meisten lateinamerikanischen Staaten wurden die Rechte der Indigenen aufgrund der grundsätzlich veränderten internationalen Haltung mehrheitlich¹⁵ in den neuen Verfassungen verankert, die seit Ende der 1980er Jahre in einer allgemeinen konstitutionellen Aufbruchphase verkündet worden sind. Neue Verfassungen, die sich in unterschiedlichem Umfang mit den Rechten der Indigenen befassen, verabschiedeten Guatemala (1985), Nicaragua (1986), Brasilien (1988), Kolumbien (1991), Mexiko (1992), Paraguay (1992), Peru (1993), Argentinien (1994), Bolivien (1994), Ecuador (1998) und Venezuela (1999).

3) Konstitutionalisierung der „Indigenenfrage“ nach internationalen Standards in Kolumbien, Fortschrittsprofile, Implementierungsprobleme

In Kolumbien sind die Rechte der Indigenen erstmals in die Verfassung von 1991 (CP) aufgenommen worden. Zuvor waren die Rechtsbeziehungen des Staates zu den Indigenen – seit kolonialer Zeit – einer Sondergesetzgebung vorbehalten, die die indigenen Belange von denen des Nationalstaates und der ihn tragenden Mehrheitsgesellschaft trennte. In dem neuen Verfassungskonzept, das die „Vielfalt in der Einheit“ propagiert, wird den indigenen Rechten hingegen ausführlich Raum gegeben. Bislang ist allerdings erst in Ansätzen geklärt, ob und wie die unterschiedlichen Lebensvorstellungen und Rechtskonzepte der nationalen Mehrheitsgesellschaft und der Indigenen zusammengefügt bzw. harmonisiert werden können und ob ein derartiger Ansatz überhaupt sinnvoll ist. Denn die kulturellen Besonderheiten der Indigenen müssen respektiert und gefördert werden. Sie dürfen nicht länger ignoriert oder gar beseitigt werden. Dies setzt einen außerordentlich schwierigen Entwicklungsprozeß voraus, wobei sich die Auseinandersetzungen in Kolumbien wie in den anderen Staaten der Hemisphäre, in denen Indigene leben, an den gleichen streitigen Themenkomplexen entzünden. Dazu gehört die Landrechtsfrage, einschließlich des Schutzes und der Nutzung der natürlichen

¹³ Zur Rechtssituation und Lebenswirklichkeit indigener Völker in Lateinamerika, S. 13.

¹⁴ Weltumweltgipfel und Protokoll von Río 1992, Menschenrechtskonferenz und Erklärung von Wien 1993, Weltkonferenz über Bevölkerung und Entwicklung und Erklärung von Kairo 1994, Weltsozialgipfel und Protokoll von Kopenhagen 1995, 4. Frauenweltkonferenz und Erklärung von Peking 1995, Weltkonferenz Habitat II und Erklärung von Istanbul 1996.

¹⁵ Die Ausnahme stellt insoweit Chile dar, das die Rechte der Indigenen ausschließlich in einem Sondergesetz regelt.

Ressourcen, die Konsultation und Mitbestimmung der Indigenen bei der Planung und Durchführung von staatlichen und privaten (Groß-)projekten im Bereich ihrer Territorien, die Autonomiefrage, einschließlich des Rechtes, Inhalt und Tempo der eigenen Entwicklung selbst zu bestimmen, und die Frage nach angemessenen Formen der Selbstorganisation und politischen Vertretung der Indigenen, in der Regel im Rahmen der parlamentarischen Mehrheitssysteme der lateinamerikanischen Staaten. Kolumbien nimmt bei der Rezeption international entwickelter Standards zugunsten der Indigenen in das nationale Recht im lateinamerikanischen Raum eine Vorreiterrolle ein, die von unterschiedlicher Seite als beispielhaft bezeichnet wird. Der kolumbianische Politikwissenschaftler Pizarro Leongómez¹⁶ hält die in Folge der Verfassung von 1991 verabschiedeten „Indigenen Gesetze“ für eine der fortschrittlichsten Gesetzgebungen zugunsten der Indianergemeinschaften auf dem Kontinent.“ Dieser Einschätzung neigt auch der amerikanische Journalist und Indigenen-Experte Philip Wearne zu: *„the greatest achievement has been Colombia's 1991 constitution, which sets out the most comprehensive set of rights enjoyed by indigenous peoples anywhere in the Americas.“* Er fügt allerdings kritisch an, daß der wirkliche Testfall der Verfassung in ihrer erfolgreichen Implementierung liege und die Gesetzgebung den Verfassungsvorgaben teilweise widerspreche.¹⁷

Anerkennend äußerten sich zur kolumbianischen „Indigenen Gesetzgebung“ des weiteren der amerikanische Ökologe Peter Bunyard: *„Colombia had instituted the granting of title to the Indians of the Amazon without any pressure from outside.“*¹⁸, die deutsche Politikwissenschaftlerin Clarita Müller Plantenberg¹⁹ und der deutsche Journalist Christian Wernicke.²⁰

Der Ethnologe und ehemalige Leiter der nationalen Indianerbehörde in Kolumbien (DGAI) unter Präsident Vigilio Barco und spätere NGO-Aktivist, Martin von Hildebrand, der für seine Arbeit 1999 mit dem Alternativen Nobelpreis ausgezeichnet wurde, stellt in einem Interview mit der Wochenzeitschrift Die ZEIT²¹ fest: „Laut Kolumbiens Verfassung gehören am Amazonas ganze Landstriche (...) den Indigenen. Das ist fast die Hälfte unseres Regenwaldes, und deshalb ist die Lage bei uns besser als zum Beispiel in Brasilien. Denn in den anerkannten Territorien haben es die Weißen sehr viel schwerer, den Urwald auszubeuten und zu zerstören.“

Viele dieser Aussagen beziehen sich allerdings auf die zahlenmäßig relativ kleinen indigenen Völker des Amazonastieflandes, denen bereits vor

¹⁶ S. 17 (Fn. 18).

¹⁷ a.a.O. S. 177.

¹⁸ a.a.O. S. 6.

¹⁹ Amazonien – Lokales Wissen und globale Zerstörung; S. 28 (29, 31).

²⁰ „In der Hand der Geister“ Die ZEIT v. 18.3.1994.

²¹ Ausgabe Nr. 49/1999.

Inkrafttreten der Verfassung von 1991 unter der Regierung von Präsident Vigilio Barco (1986-1990) weite Bereiche des kolumbianischen Amazonasgebietes als *resguardo* „zugesprochen“ wurden, und die, und das ist nicht ohne Bedeutung für die Bewertung der Regierungspolitik, noch immer weit ab der Kolonisationsgrenze liegen.

4) Verfassungsgebungsgeschichte, Erklärung für fortschrittliche Konstitutionalisierung der „Indigenfrage“ in Kolumbien, insbesondere persönliches Reformengagement

Bei der Beratung zur neuen kolumbianischen Verfassung und ihrer Verabschiedung haben die Indigenen in Kolumbien sicherlich davon profitiert, daß dies nur kurz vor dem 500-jährigen Jubiläum der Entdeckung Amerikas (1992) geschah, und die Verfassungsväter und -mütter bei der Abstimmung über die „Indigenenverfassung“ auch ein Gefühl der Wiedergutmachung gegenüber dem Unrecht empfunden haben mögen, das die Entdecker und ihre Nachfahren den Ureinwohnern Amerikas ange-tan haben.²² Die „indigenenfreundliche Atmosphäre“ auf den Sitzungen der Verfassungsgebenden Versammlung hat auch dazu geführt, daß Kolumbien in unmittelbarem Zusammenhang mit den umfangreichen Verfassungsregelungen die OIT-Konvention 169²³ ratifizierte, die bislang weitreichendste internationale Konvention zur Gewährleistung indigener Rechtsgarantien.

Für das Anliegen der Indigenen günstig war die personelle Zusammensetzung der Verfassungsgebenden Versammlung, in der der Movimiento Alianza Democrática M 19, die soeben ins Zivilleben zurückgekehrte Guerrillabewegung M 19, mit 26,75 % als stärkste Partei vertreten war. Ihr Abgeordneter Orlando Fals Borda gilt als Kolumbiens bedeutendster Soziologe, der den Vorsitz der Verfassungskommission zur Territorialordnung übernahm. Auf seine Initiative wurden insbesondere die weitreichenden Vorschriften zur Einführung indigener Territorialeinheiten (ETIs) beschlossen.

Zu den 70 gewählten Vertretern zählten drei Indigene, die entscheidend am Zustandekommen der zentralen Bestimmungen der „Indigenenverfassung“ beteiligt waren.²⁴

Für den Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (Movimiento Indígena), eine Parteigründung der nationalen Indianerorganisation

²² Darauf hat der indigene Abgeordnete in der Verfassungsgebenden Versammlung, Rojas Birry, hingewiesen in Holguín Sarria, S. 112; so auch Sachica, S. 307.

²³ ILM 1989, S. 1384 ILO Convention 169 of June 27, 1989: Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (dt.) Übereinkommen über Ureinwohner und Stammesbevölkerung in unabhängigen Staaten beschlossen auf der 76. Sitzung der OIT in Genf am 7.7.1989, in Kraft getreten am 5.9.1991.

²⁴ Siehe zu den Vorstellungen der indigenen Abgeordneten im einzelnen, Los Indígenas en la Constitución Colombiana, (Ed.) Holguín Sarria.

(ONIC), war Francisco Rojas Birri vertreten, der den Vorsitz der Kommission I der Verfassungsgebenden Versammlung übernahm – ein Emberá vom *Resguardo Catrú* (Dep. Chocó), Rechtsanwalt aus Medellín (Dep. Antioquia), erster Präsident der indigenen Regionalorganisation Emberá-Waunana del Chocó (OREWA) und Rechtsberater der indigenen Regionalorganisation von Antioquia (OIA). Lorenzo Muelas Hurtado war der zweite Abgeordnete dieser Parteiengruppierung – ein Guambiano aus Silvia (Dep. Cauca), Gobernador und Rat des *cabildo* Guambiano von Chimán. Den Movimiento Quintín Lame, eine ehemalige indigene Guerillagruppe, vertrat ihr Führer Alfonso Peña Chepe, ein Páez von der Laguna Siberia, Municipio de Caldono (Dep. Cauca).

Mögliche Gründe für die auffallend weitreichende Berücksichtigung indigener Interessen innerhalb der kolumbianischen Rechtsordnung liegen wohl auch in der für Kolumbien so einzig- und eigenartigen Mischung aus staatlich-institutioneller Schwäche, der Delegation von territorialer Kontrolle, dem Wunsch nach internationaler Anerkennung sowie der mehr oder weniger versteckten Hoffnung, die Anerkennung indigener Rechte werde indigene Aktivisten von „gefährlichen Revolutionären in gesetzestreue Bürger“ verwandeln.²⁵

5) Indizien der Rechtskritik, Verharren im kolonialen Politikmuster, anti-emanzipatorischen Geist des Indio-Legalismus

Doch die propagierten indigenen Rechte werden von der praktischen politischen Wirklichkeit des Landes unterlaufen. Die Bürgerkriegslage im Land hat die Implementierung der verabschiedeten Rechtsstandards weitgehend vereitelt. Nicht nur, daß die verfassungsmäßig verankerten Rechte administrativ nicht vollstreckbar die Indigenen kaum erreichen, erschwerend kommt hinzu, daß die Indigenen in vielen Fällen zwischen die Fronten des im Lande herrschenden „bewaffneten internen Konfliktes“ geraten sind und dadurch selbst die minimale Gewährleistung ihrer Rechte auf Leib und Leben durch die staatliche Schutzmacht kaum möglich ist.

Hierin zeigt sich, daß Kolumbien aufgrund des innerstaatlichen Notstandes von einem „modernen Verfassungsstaat“, der öffentliche Sicherheit garantiert, entgegen mancher in der Wissenschaft gehegten Erwartung²⁶ noch weit entfernt ist.

Wolf Paul weist mit generalisierenden Argumenten darauf hin, daß die lateinamerikanischen Verfassungen (einschließlich der kolumbianischen)

²⁵ Brysk, S. 267 m.w.N.

²⁶ Timmermann, Der Schutz der subjektiven Rechte, S. 31 (34 f.) zur Entwicklung einer umfassenden Schutzsystematik; Cifuentes Muñoz, S. 5 (8 ff.), der das kolumbianische Verfassungsrecht an die deutsche Verfassungsdogmatik anlehnen möchte. Kritisch: Herdegen, S. 39.

ihre Ansprüche nicht einlösen und besonders dann deklaratorischen und rhetorischen Charakter annehmen, wenn es um die Rechte der in ihnen lebenden indigenen Völker geht.²⁷

Bei allem Reformeifer ist daher Skepsis angebracht. Die soziale und politische Realität Lateinamerikas ist den indigenen Völkern weiterhin feindlich. Die politische Präsenz und Partizipation der indianischen Völker sind noch zu schwach, um diese Realität zu verändern.²⁸ Paul kritisiert, daß die lateinamerikanischen Staaten allem demokratischen Wandel zum Trotz an traditionellen, sogar kolonialen Politikmustern festhalten und sich bis heute als unfähig erwiesen haben, praktisch emanzipatorische nachhaltige Lösungen für das zukünftige Zusammenleben mit ihren indigenen Völkern zu entwickeln.²⁹

Bestätigt wird diese Kritik im geltenden kolumbianischen Indigenen-Recht, insbesondere in dem Fortbestehen republikanischer Gesetze aus dem 19. Jahrhundert, die in Sprache und Struktur den kolonialen Regelungen nachempfunden sind. Zu nennen ist hierbei vor allem die ley nr. 89/1890³⁰, ein „Indigenen-Schutzgesetz“, das die Inferiorität und Isolation des Indigenen festgeschrieben hatte, und den Verfassungswandel von 1991 – wenn auch nicht ganz unbeschadet³¹ – ebenso überstanden hat wie einige andere Dekrete und Gesetze zum Indigenen-Recht aus dem 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die nie außer Kraft gesetzt wurden.³²

Die Regelungen der ley nr. 89/1890 zur Landfrage (in Form des *resguardo*) und zur Autonomiefrage (in Form des *cabildo indígena*), auf dessen Rechtskraft sich insbesondere die politisch einflußreichen Wortführer der indigenen Páez³³ und die innerhalb der kolumbianischen Indigenenbewegung führende Regionalorganisation Kolumbiens, der Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) – im Südwesten des Landes – stets berufen haben, sind dem kolonialen Erbe verhaftet.

²⁷ Die Rechte des „Indio“ in Südamerika, S. 177 f.

²⁸ Paul, Pacha Mama, S. 13 (18).

²⁹ Paul, De Indis atque Ianomamis, S. 249 (259).

³⁰ Abgedr. in Roldán, Fuero, S. 46.

³¹ SCC nr. T -139/96 hat die diskriminierenden Bestimmungen dieses Gesetzes für verfassungswidrig erklärt und außer Kraft gesetzt.

³² Einen Überblick verschafft der „Fuero Indígena Colombiano“, den der Rechtsanwalt Roque Roldán zuerst 1990 herausgegeben hat.

³³ In der Resolución de Vitoncó des Pueblo Páez von 1985 heißt es: „ Es ist unsere Ansicht, das Land unserer resguardos zurückzuerhalten, in Übereinstimmung (..) mit unserem Kampfprogramm und geschützt durch die ley nr. 89/1890 und andere gesetzliche Bestimmungen der kolumbianischen Regierung“ und an anderer Stelle: „ Folglich empfehlen wir allen politischen und militärischen Gruppen die sorgfältige Lektüre der ley nr. 89/1890, um nicht die Gewalttätigkeiten (...) zu wiederholen.“, abgedr. in Derechos de los Pueblos Indígenas de Colombia, S. 717 ff.

Der bedeutende kolumbianische Anthropologe Juan Friede hat in seinem Standardwerk „El Indio en Lucha por la Tierra“³⁴ bereits 1944 auf diesen wundersamen Widerspruch des indigenen Widerstands in Kolumbien hingewiesen, den er als „*legalismo indígena*“ kritisiert, dessen Merkmal das „blinde Vertrauen“ und die „bedingungslose Anhänglichkeit“ der Indios an die gesetzlichen Vorschriften beim Kampf um ihr Land seien und den er als das historische Ergebnis der Kolonialzeit betrachtet.

Die Schutzbestimmungen in den Ordenanzas, Provisiones und Gesetzen der kolonialen Rechtsordnung sollten die gnadenlose Unterdrückung und Ausbeutung der Indigenen durch die Konquistadoren und *Encomenderos* mildern, weil die konsequente Entvölkerung des Landes, den ökonomischen Interessen der spanischen Krone letztlich zuwiderlief.

Die einschlägigen Schutzgesetze enthalten daher – formaljuristisch betrachtet – für die Indigenen in mancher Hinsicht tatsächlich gewisse Vorteile im Vergleich zu den im 19. und 20. Jahrhundert eingeführten liberalen Änderungen, die die Assimilierung der Indigenen, die Negierung ihrer Indigenität und die Auslöschung ihres Landes bezweckten.

6) Relativierung der Kritik, verbunden mit der Hoffnung auf Verfassung- und Verfassungsrechtsprechung

Die Verfassung von 1991 hat den neo-kolonialen Einschlag des Indigenen-Rechts nur teilweise beseitigt. Das betrifft insbesondere die Landfrage und die Selbstorganisation der Indigenen, die allerdings aufgrund der kolonial geprägten Regelungen eine Geltungskraft und Eigendynamik entfalten konnte, die der (historische) Gesetzgeber sicherlich nicht bezweckt hat. Der CRIC hatte seit seiner Gründung in den 1970er Jahren – unter ausdrücklicher Berufung auf die ley nr. 89/1890 – in einer beispiellosen Revitalisierungskampagne bis 1993 in den *resguardos*³⁵ die (Wieder-) einrichtung von 102 *cabildos*³⁶ erreicht, deren Zusammenhalt seit langem erodiert oder unter die Kuratel von Großgrundbesitzern und Politikern geraten war.³⁷

Es bleibt fraglich, ob durch die Anknüpfung an die, wenn auch im Laufe der Jahrzehnte durch die Indigenen modifizierten, aber neo-kolonial geprägten Rechtsideen, deren Unterdrückungs- und Ausbeutungszwecke sie abzustreifen versuchen, die überkommene koloniale Frontstellung zwischen den Nachfahren der einstigen Eroberer und denen der Unterdrückten abgelöst und überwunden werden kann.

Die Verfassung von 1991 und die im internationalen Kontext umfangreiche und beispielhafte Rechtsprechungstätigkeit des kolumbianischen

³⁴ S. 35 „Las Fuentes Coloniales del Legalismo Indígena“ 1. Auflage 1944; 2. Auflage 1972, 3. Auflage 1976.

³⁵ zum *resguardo*-Begriff siehe unter Teil IV, Teil V Punkt 5.3. ff.

³⁶ zum *cabildo*-Begriff siehe unter Teil IV Punkt 4., Teil V Punkt 5.6.2.

³⁷ Wearne, S. 167.

Verfassungsgerichtshofes, die sich mit den indigenen Vorstellungen und Forderungen engagiert auseinandersetzen, versuchen, den Emanzipationsbestrebungen der Indigenen Rechnung zu tragen.

Das kolumbianische Indigenen-Recht ist aber zugleich kritisch zu betrachten, wenn man von den hehren Verfassungsvorgaben und ihrer Weiterentwicklung durch den Verfassungsgerichtshof in die „Niederungen“ der Gesetzgebung, des Gesetzesvollzuges und der Tätigkeit der kolumbianischen Verwaltung hinabsteigt. Es wird in Zukunft viel davon abhängen, ob und wie weit die Indigenen ihre eigene Realität autonom gestalten und zugleich Einfluß auf die gesamte lateinamerikanische Realität nehmen können. Die vorliegende Untersuchung behält diese doppelte Perspektive im Auge.

7) Hinweis auf die insgesamt prekäre Schicksalslage der indigenen Völker heute

Noch ist das endgültige Schicksal der meisten der weltweit etwa 300 Millionen³⁸ Indigenen bzw. Ureinwohner, von denen etwa 40 Millionen in Amerika leben, nicht besiegelt, obwohl auf dem amerikanischen Kontinent jedes Jahr selbst heute noch eine Ethnie – der noch verbliebenen 1.172 (Stand 1996)³⁹ – verschwindet. Und die Frage bleibt für die überlebenden Indigenen, ob sie ihre Zukunft lediglich als integrierte Mitglieder der nationalen Gesellschaften – in mehr oder weniger marginalisierter Form – überleben werden, ob sie also im „Hauche der Zivilisation“ dem Untergang geweiht sind, wie es bereits Hegel mit Blick auf das Schicksal der Ureinwohner Amerikas im Jahre 1824 prophezeite.⁴⁰

Dieser Einschätzung mag zunächst entgegenstehen, daß die Zahl der Indigenen seit einigen Jahren wieder im Steigen begriffen ist und ihr prozentualer Anteil im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtbevölkerung in den amerikanischen Ländern sogar zunimmt.⁴¹ Die demographische Erholung mag insoweit als erster Hinweis für ein erfolgsversprechendes Emanzipationsstreben und ein gewachsenes Selbstbewußtsein unter den Indigenen gewertet werden,⁴² sie geht aber nicht unbedingt mit einer kulturellen Stabilisierung, insbesondere der Ethnien einher, die nur noch

³⁸ Unter diese grob geschätzte Zahl fallen u.a. die Indigenen Amerikas wie die Maya in Mexiko und Guatemala, die Aymara in Bolivien, die Inuit und Aleuten am Polarkreis, die Samen in Skandinavien, die Aborigines und Torres Strait Islanders in Australien, die Maori in Neuseeland., UNHCHR, Fact Sheet No. 9 (Rev.1), The Rights of Indigenous Peoples.

³⁹ Vgl. Wearne, S. 191 sowie Norman Lewis in der Einführung zu Wearne, a.a.O.

⁴⁰ Paul, Die Rechte des „Indio“ in Südamerika, S. 163 (182); in diesem Sinne äußert sich auch der Evolutionsforscher Edward O. Wilson „ (...) da die europäische Kultur weiterhin auf dem Vormarsch ist und die letzten schriftlosen Eingeborenenkulturen in tropischen Ländern im Niedergang begriffen sind und untergehen.“, S. 61.

⁴¹ Wearne, S. 3.

⁴² Vgl. Wearne, S. 28.

wenige Tausend oder gar Hundert Angehörige zählen. Gerade diese Ethnien sind in ihrem Überleben bedroht. Die Gesamtsituation der Indigenen ist ausgesprochen komplex und die Unterschiede zwischen ihnen im einzelnen zu groß, um allgemeingültige Aussagen hinsichtlich ihrer Überlebensfähigkeit für die folgenden Generationen zu treffen. Es läßt sich jedoch festhalten, daß dem demographischen, politischen und wirtschaftlichen Bedeutungszuwachs in vielen Staaten Amerikas ein rasanter Kulturverlust gegenübersteht, der sich im Verlust von Sprache, traditionellen Praktiken, Familiengewalt, und -zerfall u.a. manifestiert.⁴³

8) Unterschiedliche Schicksalslage der Indigenen des Andenraumes und der Tieflandregionen, Bedrohung durch Kolonisation (*frontera agricola*), staatliche Minenpolitik (Einzelbeispiele), Bestimmungsfaktoren der indigenen Zukunft

Eine bedeutsame Unterscheidung ist zwischen den Indigenen des Hochlandes, die in Südamerika mehrheitlich den Andenraum bewohnen, und denen der Tieflandregionen⁴⁴ vorzunehmen.

Die – die *Conquista* und nachfolgende Kolonisationsepoche überlebenden – Indigenen des Hochlandes haben jahrhundertlang währende Widerstands- und Anpassungsprozesse mit der sie umgebenden „nationalen“ Gesellschaft durchlaufen und dabei eine gewisse Stabilisierung ihrer ethnischen Strukturen – wenn auch auf bescheidenem Niveau – erreichen können. Sie haben einige zentrale Bestandteile ihrer traditionellen Kultur, ihres Landes und ihrer Selbstorganisation gegenüber dem Staat (im Fall Kolumbien auch parastaatlichen Gewalten wie Guerrillabewegungen und paramilitärischen Verbänden) bis in die Gegenwart bewahren können. Ihr (Fort-) Bestand als eigenständige indigene Ethnien scheint jedenfalls im Augenblick nicht gefährdet, auch wenn ihre Anführer vielerorts durch schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen bedroht sind.⁴⁵

Weit dramatischer gestaltet sich die Situation der Indigenen des Tieflandbereiches. Diese zumeist in abgelegenen Regionen des Amazonasgebietes lebenden Angehörigen der vielen kleinen Ethnien, die oftmals erst seit einigen Jahren bzw. Jahrzehnten in Kontakt mit den dominierenden nationalen Ethnien getreten sind, haben der zivilisatorischen Entwick-

⁴³ Vgl. diesbezüglich zur Situation der Indigenen in Kanada, Bradford W. Morse, S. 303 (304).

⁴⁴ Diese grundlegende Unterscheidung ist für das Verständnis der „Indigenen-Frage“ fundamental und stellt daher den Ausgangspunkt der Überlegungen des brasilianischen Zivilisationskritikers Darcy Ribeiro dar, in: *Die Indianer und wir*, S. 215 ff.

⁴⁵ Siehe unter Teil VI Punkt 3.1.

⁴⁶ Im Bereich des kolumbianischen Amazonasgebietes zählen 54 % der 52 Ethnien weniger als 500 Angehörige, 28 % über 1000 und nur sechs Völker über 5000 Angehörige. Laut 3. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia OEA/Ser.L/V/II.102.Doc.9 rev.1. vom 26.2.1999, 10. Kapitel, „Die Rechte der indigenen Völker“, para. 35.

lung zumeist kaum etwas entgegenzusetzen und sind vollständig der Expansionsdynamik der nationalen Gesellschaft ausgesetzt, um so stärker, je geringer ihre Zahl ist.⁴⁶ Die aktuellen Gefahren im spanischsprachigen Südamerika drohen dabei vielerorts im Bereich des Andenabstiegs zum Amazonastiefland (*piedemonte*), wo bedeutende Lagerstätten an fossilen Brennstoffen vermutet und teilweise bereits gefördert werden. Die Öffnung dieser Regionen und die infrastrukturelle Erschließung der Lagerstätten, zumeist durch multinationale Konzerne, bedroht in den betroffenen Anrainerstaaten Ecuador, Peru, Venezuela und Kolumbien reihenweise den Fortbestand indigener Völker.

In Ecuador hat die Erschließung der Erdölregion um Lago Agrio – im Grenzgebiet zu Kolumbien – innerhalb weniger Jahre zum Untergang der Tetete geführt und die Zahl der Angehörigen der dort lebenden anderen Ethnien dramatisch verringert. Die Kofán sind von 3000 auf 300, die angrenzenden Ethnien der Huaroni, Siona und Secoya von jeweils 20.000 Angehörigen Ende der 1960er Jahre auf heute jeweils zwischen 700 und 1.200 dezimiert worden.⁴⁷ Die Situation der Indigenen im angrenzenden kolumbianischen Departement Putumayo ist noch schlechter, denn die Erdölerkundung und –förderung und die damit einhergehende Kolonisation haben auch die Akteure des bewaffneten Konfliktes, Guerrilla, paramilitärische Verbände und die Contraguerrilla-Einheiten der regulären Armee auf den Plan gerufen. Im Fall des *Resguardo Santa Rosa de Sucumbío* hat sich die Zahl der Kofán Familien zwischen 1988 und 1922 von 200 auf 40 verringert, ausgelöst durch die Landnahme von Kolonisten und die anschließende Vertreibung durch Paramilitärs und Armeeeinheiten, die die Kofán als Kollaborateure der Guerrilla verdächtigten.⁴⁸ Allerdings gewährt die innenpolitische Unsicherheit in Kolumbien, geprägt von Landverteilungskämpfen, Drogenanbau, Guerrillaaktivitäten und Militäreinsätzen, die die nationalökonomische Erschließung und Entwicklung in weiten Bereichen des ländlichen Kolumbiens erschwert, einigen Ethnien ganz offensichtlich zunächst noch einmal eine „Gnadenfrist“, so im Fall U’wa, auf deren traditionellem Land – gegen ihren Widerstand – Erdölbohrungen durchgeführt werden sollen.⁴⁹ Nach jahrelangen gerichtlichen und außergerichtlichen Auseinandersetzungen um das „Projekt Samore“, an deren vorläufigem Ende die Bohrgenehmigung für den US-amerikanischen Mehrheitsbetreiber Occidental Petroleum (Oxy) stand, hat die Erdölfirma zu Beginn des Jahres 2002 auf der jährlichen Aktionärsversammlung ein wenig überraschend den (vorläufigen) Rückzug von der Erdölförderung im Territorium der U’wa bekannt gegeben. Hinter dem Rückzug stecken vermutlich Gründe, die auf die Anwesenheit von Guerrillagruppen der FARC und der ELN in der Region zu-

⁴⁷ Vgl. Wearne, S. 153.

⁴⁸ Ramírez, S. 71 (90 ff.; 113).

⁴⁹ Siehe im einzelnen unter *Teil V* Punkt 6.

rückzuführen sind, die mehrmals Sabotageakte auf Ölförderanlagen und Pipelines durchgeführt haben.⁵⁰

Der (Teil-) Sieg der U'wa kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Zukunft der Indigenen in Kolumbien dort aussichtslos erscheint, wo sich entlang der Kolonisationsgrenze die angesprochenen internen Probleme des Landes bündeln.⁵¹ Betroffen sind eine Vielzahl von Departements: Putumayo, Caquetá, Meta, Vichada, Guaviare, Guainía, Arauca, Casanare, Boyacá, Norte de Santander, Cesar, Antioquia, Cauca, Valle de Cauca und Chocó. Die umkämpfte „interne Grenze“ in Kolumbien stellt sich für einige indigene Ethnien in den Departements Amazonas und Vaupés zwar noch wie eine „Zivilisationsbarriere“ gegenüber Einflüssen von außen dar; diese allerdings wird zusehends durchlässiger. Trotzdem führen einige indigene Völker (u.a. die Tukano, Desano, Cubeo, Yukuna, Bora, Miraña) in jener Region – von sporadischen Außenkontakten einmal abgesehen – ein bislang noch weitgehend unberührtes, von ihren Mythen und Kosmvisionen bestimmtes Leben, wie es in Lateinamerika inzwischen selten geworden ist, und das, obwohl viele der bezeichneten Ethnien durch die Sklavenhaltermethoden der Kautschukunternehmen zu Beginn des 20. Jahrhunderts an den Rand der Ausrottung gebracht worden waren.⁵²

Die Ethnien der tropischen Regenwälder (der Amazonas- und Pazifikregion) sind durch die fortschreitende Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und Zerstörung der fragilen Ökosysteme in ihrer Existenz bedroht, weil ihre traditionellen Lebensformen noch unmittelbarer vom Erhalt ihrer Umwelt abhängen als die der – in kleinbäuerlichen Strukturen lebenden – indigenen Gemeinschaften des andinen Hochlandes. Die Zerstörung der fragilen Ökosysteme ist verbunden mit dem Vorrücken der Kolonisationsgrenze (*frontera agricola*), der Erschließung neuer Lagerstätten an Bodenschätzen und Energiequellen und der – illegalen – Ausweitung der Kokaanbauflächen in der Amazonasregion und der Mohnpflanzungen im andinen Hochland. Diese Entwicklungsprozesse gehen allesamt einher mit der Ausweitung des „bewaffneten internen Konfliktes“, der das Land seit vielen Jahren beherrscht und sich in vielen Fällen in den indigenen Territorien abspielt.

Die Zukunftsaussichten der Indigenen werden auch durch moderne dynamische Entwicklungsprozesse beeinflußt. Hierzu zählen die wachsende Landflucht und Migrationsströme in die Metropolen. Die Indigenen Ko-

⁵⁰ „Occidental announces Plans to leave U'wa Land“ in Drillbits & Tailings, www.moles.org/ProjektUnderground/drillbits/7_04/1.html (laut der NGO Amazon Watch), laut DER SPIEGEL 20/2002, S. 210 wurde das Projekt durch die Oxy aufgegeben, weil die Probebohrungen überhaupt kein Erdöl zutage fördern konnten.

⁵¹ Den bekanntesten Einzelfall in Kolumbien stellt die akut vom Aussterben bedrohte Ethnie der Nukak-Maku dar. Siehe dazu unter Teil III Punkt 5.4., Teil VI Punkt 3.4.1.

⁵² Ich habe in „Tor zum Amazonas“ einen Teil dieser geographischen Region Nordwestamazoniens („Medio Caquetá“) und die weitgehend traditionell geprägte Lebensweise ihrer indigenen Bewohner beschrieben.

lumbiens sind von derartigen Entwicklungen – den gewalttätigen Auseinandersetzungen auf ihren Territorien zum Trotz – bislang im Gegensatz zur Situation der Indigenen in anderen Staaten der Hemisphäre (Bolivien, Brasilien, Chile, Peru, Ecuador, Venezuela, Mexiko, Guatemala) nur am Rande betroffen, so daß die besondere Problematik des desintegrierten und akkulturierten Indigenen, der getrennt von seiner Ethnie und seinem Land existieren bzw. vegetieren muß, im kolumbianischen Kontext eher die Ausnahme darstellt.⁵³

Dieser Umstand ist aber in erster Linie wohl nicht auf die noch weitgehend intakten internen Strukturen vieler indigener Völker zurückzuführen, sondern eher auf den geringen demographischen Prozentsatz der Indigenen im Vergleich zur kolumbianischen Gesamtbevölkerung.

9) Die einzelnen Untersuchungsschritte

Im einzelnen gliedert sich die Untersuchung in die folgenden Abschnitte:

In *Teil II* werden die zentralen Begriffsbestimmungen des Indigenen-Rechts „Indio“ bzw. „*Indígena*“, „indigene Gemeinschaft“ („*comunidad indígena*“), und „indigenes Volk“ („*pueblo indígena*“) im allgemeinen Kontext und in bezug auf die kolumbianische Situation definiert und einer kritischen Analyse unterzogen.

Teil III gibt einen groben Überblick über die 81 unterschiedlichen indigenen Völker in Kolumbien, nach ethno-linguistischen Kriterien, soziokulturellen Strukturen und „neo-evolutionistischen“ Kriterien (unterteilt nach Jägern und Sammlern, Stammesverbänden, Häuptlingstümern und archaischen Staatsgebilden).

Es schließt sich eine ethnologische Beschreibung der demographischen Lage, der Kultur, der Lebensweise, der Organisationsformen einzelner ausgewählter indigener Völker an, deren Besonderheiten im Rahmen dieser Untersuchung bedeutsam sind, ergänzt um einige Anmerkungen zur interethnischen Konflikt- und Bürgerkriegsgeographie. Behandelt werden mit den Wayúu, Páez und Emberá die zahlenmäßig größten indigenen Völker in Kolumbien. Daneben werden beispielhaft einige zahlenmäßig kleinere Völker behandelt, die in ihrem Überleben akut bedroht sind (hierzu zählen die Barí, die Carijona, die Nukak Makú, die Sikuni

⁵³ Diese Einschätzung beruht weitgehend auf den Vor-Ort Erfahrungen des Verfassers. In Kolumbien existiert kein Zahlenmaterial betreffs der Abwanderung von Indigenen in die Städte. Die Mobilität vieler Indigener zwischen ihren ländlichen Herkunftsorten und den städtischen Zentren ist dabei grundsätzlich etwas anderes. Abgesehen von privaten Kontakten und veränderten Lebensformen ist es in Kolumbien nicht nur für die Indigenen eine gängige und notwendige Übung, zur Durchsetzung politischer Forderungen in die Hauptstadt Bogotá zu reisen. Die DGAI spricht von einem beginnenden Verstärkerungsprozeß bei den Inga und Muisca, in Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia, 1995-1998, S. 9.

und die Yuko) bzw. aufgrund ihrer besonderen Kosmvisionen in eine gesteigerte Konfliktsituation mit der herrschenden Gesellschaft geraten sind. Hierzu zählen insbesondere die Kogi (Kággaba), die Arhuaco (Ika), und die U'wa.

In *Teil IV* wird zunächst die historische Entwicklung der Indigenenpolitik und -gesetzgebung seit dem Dekret Simón Bolívars vom 20.5.1820 dargestellt, die für ein Verständnis der aktuellen Rechtssituation der indigenen Völker in Kolumbien unerlässlich ist.

Teil V bildet den zentralen Hauptteil der Untersuchung. Die kolumbianische Verfassung von 1991 (CP) wird in bezug auf die Regelungen zur „Indigenenfrage“ analysiert. Dabei wird der Frage nachzugehen sein, ob die Regelungen der CP die notwendigen Voraussetzungen bieten, um das Überleben und die Entwicklung der indigenen Völker in Kolumbien im Rahmen eines „modernen Verfassungsstaates“ zu gewährleisten. In Kolumbien ist mit der CP von 1991 zwar ein vielversprechender Anfang gemacht worden, der aber augenblicklich unter die Räder des im Lande vorherrschenden bewaffneten internen Konfliktes zu geraten droht.

Ausführlich erörtert werden die Landrechte der indigenen Völker, denen seit kolonialer Zeit *resguardos* in der Form gemeinschaftlichen Grundeigentums zugewiesen worden sind und deren Bestand und Bedeutung durch die CP gestärkt werden sollte (Art. 63, 329 Abs. 2 CP).

In engem Zusammenhang mit dem Grundeigentum an der Landfläche steht die Frage nach den Eigentums- und Nutzungsrechten der natürlichen Ressourcen in den indigenen Territorien. Die kommerzielle Ausbeutung und Nutzung der natürlichen Ressourcen in den indigenen Territorien ist mit Gefahren für die ethnische, kulturelle, soziale und wirtschaftliche Integrität der Indigenen verbunden. Insbesondere bei der Planung und Durchführung von Großprojekten stellt sich daher die Notwendigkeit, den Indigenen Konsultations- und Kompensationsrechte einzuräumen.

Über den Bereich des Lebensschutzes und der Existenzsicherung der Indigenen hinaus, weist die Frage nach dem Umfang der Autonomie der indigenen Territorien (Art. 286, 287, 329, 330 CP). Dabei geht es um die Verwirklichung indigener Selbstverwaltung innerhalb der Grenzen und Strukturen des lateinamerikanischen Nationalstaates, der wegen seiner Völkervielfalt vom Typus des klassischen Nationalstaates europäischer Prägung abweicht. Es wird zu untersuchen sein, ob mit dem Fortbestehen der Vorstellung von „Einheitsstaat“, „nationaler Kultur“ und „nationaler Ethnie“ in der Verfassung von 1991 eine den indigenen Vorstellungen entsprechende Form der Autonomie überhaupt möglich ist.

Vor Verkündung der CP beruhte die Autonomie der Indigenen, organisiert in Form der *comunidades indígenas* („indigene Gemeinschaften“), einzig auf dem Institut des *cabildo indígena* als ihrem offiziellem Vertre-

tungsorgan, der eine begrenzte Form der Selbstverwaltung über den *resguardo* ausübte, geregelt in der ley nr. 89/1890, die unter den Vorgaben der neuen Verfassung aufgebrochen und erweitert werden sollte.

Die angestrebte Form moderner indigener Autonomie wird sich kaum noch auf das seit Kolonialzeiten bestehende und von staatlicher Seite stets untergrabene und ausgehöhlte Institut des *resguardo* stützen können, vielmehr ist hierfür ein neu zu gestaltendes „offenes“ Modell innerhalb der gesamtstaatlichen Territorialordnung notwendig.

Zwar hat sich die CP für die Errichtung indigener Territorialkörperschaften (*entidades territoriales indígenas*) entschieden, auf deren Grundlage die indigene Autonomie – irgendwann einmal – ausgeübt werden soll. In diesem Bereich steht eine gesetzliche Regelung aber nach wie vor aus, so daß die politisch-administrative Form der Autonomie auch elf Jahre nach Inkrafttreten der CP noch völlig offen ist. Die verfassungsmäßige Stellung der indigenen Völker beruht bis zur Klärung dieser Kernfrage weiterhin lediglich auf den bereits aus der Kolonialzeit stammenden Rechtsfiguren *resguardo* und *cabildo indígena*.

Der brasilianische Zivilisationstheoretiker, Darcy Ribeiro, hat die lateinamerikanischen Staaten bereits in den 1970er Jahren vor dem Festhalten am überkommenen unitaristischen (spanischen) Staatsmodell gewarnt, das seiner Überzeugung nach, die ethnische Unterdrückung impliziere und zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führe, die in ethnischen Befreiungskriegen mündeten.⁵⁴ Um diese Entwicklung zu vermeiden, hatte er ein offenes Modell, wie zum Beispiel das schweizerische oder das – damals noch bestehende – sowjetische Modell vorgeschlagen, die die Koexistenz der verschiedenen Ethnien in einem autonomistischen Vielvölkerstaat erträglicher machten und eine friedliche Lösung ermöglichten.

Aber alle Versuche der lateinamerikanischen Staaten den ethnisch fundierten Widerstand der Indigenen gegen den Nationalstaat in den Verfassungstexten zu berücksichtigen, um ihm den Nährboden zu entziehen, sind bislang wenig erfolgsversprechend verlaufen.

Wegen der anhaltenden Depression gärt es bei vielen indigenen Völkern in Lateinamerika. Der Aufstand der Indigenen in der mexikanischen Südpinz Chiapas gegen die Zentralregierung in Mexiko Stadt ist nur ein, wenn gleich augenfälliges Beispiel für den indianischen Widerstand, der die offene Erhebung nicht scheut.⁵⁵

⁵⁴ In Ethnien, Indianer und Landbevölkerung. Zukünftige ethnische Befreiungskriege in Lateinamerika, S. 281(309 ff.).

⁵⁵ Die Situation in Mexiko und der Kampf der EZLN um eine gerechte Indigenen-Gesetzgebung sind ausführlich in der internationalen Presse kommentiert worden. Vgl. u.a. El Pais (Madrid) vom 11.3.2001 „Los zapatistas llegan a México para quedarse“; FAZ vom 30.4.2001 „Indiogesetz in Mexiko verabschiedet“, FAZ vom 2.5.2001 „Die Rebellen in Chiapas kehren zum Widerstand zurück“, El Pais vom 17.9.2002 „Los zapatistas protestan contra un fallo judicial que rechaza la reforma de la ley indígena“.

Der indigene Protest gegen die Regierung in Ecuador im Januar 2000 sollte einen Richtungswechsel der neo-liberalen Wirtschaftspolitik erzwingen, führte zur Abdankung des Staatspräsidenten und stürzte das Land in eine tiefe institutionelle Krise.⁵⁶

In Kolumbien haben die Indigenen in den Departements Cauca und Nariño gemeinsam mit der nicht-indigenen ländlichen Bevölkerung im November 1999 den Südwesten des Landes durch Straßenblockaden einen Monat lang vom übrigen Land abgeschnitten, weil die Zentralregierung in Bogotá ihren gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen, insbesondere Mittel aus dem Haushaltsplan zur Agrarreform, Umweltmaßnahmen, dem Gesundheits- und Bildungssystem, Straßenbau, Elektrifizierung und Trinkwasserversorgung bereitzustellen, nicht nachgekommen ist.⁵⁷

Einen interessanten Teilaspekt des Rechts auf Autonomie stellt schließlich die verfassungsrechtliche Anerkennung einer indigenen Sondergerichtsbarkeit (*jurisdicción especial indígena*) dar. Die Koordinierung unterschiedlicher Rechtssysteme unter dem gemeinsamen Dach der Verfassung bereitet nicht nur rechtsdogmatische Probleme, denen der Verfassungsgerichtshof und die indigenen Senatoren mit kreativen Vorschlägen – bislang ohne Ergebnisse – beizukommen versuchen. Es geht vor allem um die Legitimationskraft der autochthonen Rechte und die Frage ihrer Unterordnung unter das staatlich gesetzte Recht.

Nicht zufällig sehen die nationalen Staaten im Erhalt der autochthonen Rechtsordnungen die Einheit des innerstaatlichen Rechts in Gefahr.⁵⁸ Das muß um so mehr für einen institutionell traditionell schwachen Staat wie Kolumbien gelten, dessen Staatsgewalt in weiten Bereichen des Landes nicht gesichert ist. Im Bereich der Koordinierung der staatlichen Gesetzgebung mit den autochthonen Rechten betritt das kolumbianische Recht im internationalen Vergleich weitgehend Neuland.

Ausgewertet wird die umfangreiche Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Rechtslage der indigenen Völker in Kolumbien,⁵⁹ die bei der Rechtsfortbildung der Materie in Kolumbien eine zentrale Rolle spielt und darüber hinaus für die Lösung der weltweiten „Indigenenfrage“ wichtige Anknüpfungspunkte liefert. Die kolumbianische Verfassungslehre hat sich hingegen mit den Verfassungsbestimmungen zu den indigenen Völkern allenfalls formelhaft beschäftigt. Auch die Rechtsprechungen des Obersten Verwaltungsgerichts (*Consejo del Estado*) und des Obersten Gerichtshofes (*Corte Suprema de Justicia*), die vor Verkündung

⁵⁶ El Pais (Madrid) vom 8.2.2001 „El presidente y los indígenas de Ecuador firman un acuerdo para acabar con la revuelta“.

⁵⁷ Siehe nur El Tiempo vom 31.11.1999 „La vía de los lamentos“.

⁵⁸ Paul, Die Rechte des „Indio“ in Südamerika, S. 163 (174).

⁵⁹ Siehe Annex (3).

der CP die gesetzlichen Vorschriften, die auf die Indigenen Bezug genommen haben, wiederholt interpretiert haben, haben nach Aufnahme der Arbeit des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1991 an Bedeutung eingebüßt und keine Leitentscheidungen mehr zu den Rechten der Indigenen getroffen.

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Darstellung des Versuchs der Entwicklung einer Grundrechtssystematik, die der Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage der Grundrechtsträgerschaft der „indigenen Völker und Gemeinschaften“ als dem gemeinschaftlichen Träger von Grundrechten entwickelt hat.

In *Teil VI* wird die weltweite Indigenenfrage als spezifische, unter den Bedingungen des kolumbianischen Staates gestellte Menschenrechtsfrage thematisiert.

Dabei geht es einmal um die nationale Anerkennung und Beachtung der bestehenden internationalen Konventionen im Bereich des klassischen, individualbezogenen Menschenrechtsschutzes und die Effektivität der vorhandenen Überwachungs- und Kontrollmechanismen im Hinblick auf ihre Schutzfunktion für die Indigenen. Darüber hinaus geht es um die Frage nach der Notwendigkeit der Ausformulierung und Implementierung spezifischer Menschenrechte mit kollektivem Charakter zugunsten der Indigenen, die bislang in zwei Erklärungsentwürfen Eingang gefunden haben.⁶⁰

Eine Betrachtung der Menschenrechtssituation der Indigenen in Kolumbien kann nicht losgelöst von der allgemeinen Menschenrechtssituation im Land erfolgen. Die Untersuchung beschäftigt sich mit den zentralen gesetzlichen Maßnahmen, die der Staat ergriffen hat, um eine Verbesserung der „ernsten“ und sich in den letzten Jahren „zunehmend verschlechternden“ Menschenrechtssituation zu erreichen.⁶¹ Im Vordergrund steht dabei die systematische Verletzung elementarer Menschenrechte durch die Staatsgewalt. Insgesamt wird festzustellen sein, daß die Problematik der systematischen Verletzung elementarer Menschenrechte in Zusammenhang mit den Auswirkungen des bewaffneten internen Konfliktes die Entwicklung und Ausgestaltung der Menschenrechte der zweiten und dritten Generation in Kolumbien bislang vorrangig bestimmt und überlagert. Daher ist auch ein Blick auf die Auswirkungen des internen bewaffneten Konfliktes für die Menschenrechtssituation der

⁶⁰ UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1 (im folgenden Draft Universal Declaration) und Draft American Declaration „on the Rights of Indigenous Peoples“, beschlossen auf der 1278. Sitzung der CIDH, Doc. OEA/Ser/L/V/II.90, doc.9, rev.1 (1995) (im folgenden Draft American Declaration).

⁶¹ „Situation of human rights in Colombia remained grave and was deteriorating.“ Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, bei der Vorstellung des UN Doc.E/CN.4/2000/11, anlässlich der 56. Sitzung der MRK am 14.4.2000.

Indigenen Kolumbiens zu werfen. Hierbei geht es vor allem um die Anwendung humanitären Völkerrechts.

In *Teil VII* werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefaßt und bewertet.