

Marie-Sophie Heinelt

# Minderheitenrechte und Interessenvermittlung

Die Wirkung von Autonomie- und  
Konsultationsrechten in Lateinamerika  
aus vergleichender Perspektive



Nomos

Schriftenreihe „Demokratiestudien.  
Demokratie und Demokratisierung in Theorie und Empirie“  
herausgegeben von

Prof. Dr. Marianne Kneuer, Universität Hildesheim  
Prof. Dr. Michèle Knodt, TU Darmstadt  
Prof. Dr. Michael Stoiber, FernUniversität Hagen

Band 8

### **Wissenschaftlicher Beirat**

Prof. Dr. Aurel Croissant, Universität Heidelberg  
PD Dr. Gero Erdmann, German Institute of Global and Area Studies Hamburg  
Prof. Dr. Annette Jünemann, Bundeswehr-Universität Hamburg  
Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Universität Würzburg  
Prof. Dr. Wolfgang Merkel, WZB und Humboldt-Universität Berlin  
Prof. Dr. Susanne Pickel, Universität Duisburg-Essen  
Prof. Dr. Silvia von Steinsdorff, Humboldt-Universität Berlin  
Dr. Ingrid Wehr, Universität Freiburg

In Zusammenarbeit mit dem  
**Arbeitskreis Demokratieforschung in der Deutschen Gesellschaft  
für Politische Wissenschaft (DVPW)**

Marie-Sophie Heinelt

# Minderheitenrechte und Interessenvermittlung

Die Wirkung von Autonomie- und  
Konsultationsrechten in Lateinamerika  
aus vergleichender Perspektive



**Nomos**

Die Autorin dankt der Internen Forschungsförderung der FernUniversität Hagen für die freundliche Unterstützung dieser Publikation.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hagen, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4648-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-8876-5 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

In den vergangenen Jahren, in denen das Manuskript für dieses Buch entstand, haben mich so viele Menschen in meinem Umfeld unterstützt, dass ich nicht alle auf diesen kurzen Seiten, sondern leider nur einige wenige explizit nennen kann, die eine besonders zentrale Rolle gespielt haben.

Dieses Buch basiert auf einer leicht gekürzten Dissertation, die ich 2017 an der Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität Hagen eingereicht und verteidigt habe. Der Band ist Ergebnis meines Interesses daran, wie es – trotz zunehmender schlechter Nachrichten über die Vertreibung indigener Gruppen für extraktive und infrastrukturelle Projekte – nicht doch möglich sein kann, ihr Land und ihre Selbstbestimmung schützen zu können. Das Interesse an diesem Thema speist sich aus vielen Reisen und Begegnungen in Lateinamerika. Michael Stoiber, mein Betreuer für die Dissertation, hat maßgeblichen Anteil daran, dieses durchaus vornehmlich normative Interesse für eine wissenschaftliche empirische Auseinandersetzung zu systematisieren. Mein großer Dank gilt ihm besonders hierfür und außerdem für die Freiheit, Vertrauen und immer optimistische Unterstützung, mit der er mir für die Bearbeitung dieses Themas zur Seite stand. Ich möchte auch meiner Zweitbetreuerin, Annette Töller, herzlich danken insbesondere dafür, dass Sie mein Dissertationsvorhaben mit durchweg konstruktiven Kommentaren unterstützt und zum guten Gelingen des Abschlusses motiviert hat. Schließlich danke ich auch Olivier Christ und Martin List, die als weitere Mitglieder für die Prüfungskommission zur Verfügung standen. Daneben sind viele (ehemalige) Kollegen zu nennen, von denen ein großer Teil im Laufe der letzten Jahre zu Freunden wurden (oder es schon waren) und die auf vielfältige Weise zum Gelingen meines ‚kleinen Forschungsprojekts‘ beigetragen haben, von kritisch-konstruktiven Kommentaren zu Text- und Präsentationsentwürfen über Kolloquia, den Austausch und Tipps zu Forschungsprogrammen bis hin zu herrlich ausgleichenden Albernheiten in der Freizeit. Hierzu gehören (alphabetisch) Timofey Agarin, Kasia Baran, Adrienne Bilitza, Axel Dabitsch, Michèle Knodt, Sabine Kropp, Ann-Kathrin Pippert, Lisa Schäfer, Nils Steiner, Markus Tausendpfund, Annika Witte und Ruth Zimmerling. Christian Martínez, Gonzalo Delamaza, John Durston (Chile), Osvaldo Jordán, Francisco Herrera, Mar-

co Gandásegui, Aurecio Valiente (Panama) und Virginie Laurent (Kolumbien) haben mich als neugierige, naseweise ausländische Doktorandin während der Feldforschung vor Ort unterstützt und ihre wertvollen Gedanken und Zeit mit mir geteilt. Ihre Offenheit und Begeisterung für die gemeinsamen Forschungsthemen haben mich motiviert und ihr Engagement hat die empirischen Kapitel dieses Buches wesentlich mitermöglicht.

Ein Buch gibt leider zu wenig zurück für betroffene Gemeinden, sich vor Ort engagierende Organisationen und Mitarbeiter staatlicher Institutionen, die mir ihre kostbare Zeit großzügig für die Interviews schenkten. Ich möchte all ihnen danken und hierunter besonders Enrique Álvarez, Weni und Goel Bagama, Vania Concha, Antonio Cruz, Wilson Galleguillos, Guillermo Gonzalez, Weidler Guerra, Francisca und Rafael Iguarán, Kinyapiler Johnson, Señor Joven, Hernán Molina, Eneida Palma, Llerquo Quezada, Julio Ramos, Sonia Ramos, Silvia und Sabino Romero (†), Oscar Sogandares, Armando Valbuena und Karina Vargas. Das Buch ist ihnen gewidmet.

Für die Finanzierung von Forschungsaufenthalten, die Ermöglichung von Tagungs- und Workshopeteilnahmen, Stipendien und Publikationszuschüssen gilt mein Dank der Deutschen Stiftung Friedensforschung, der Internen Forschungsförderung der FernUniversität Hagen, dem DAAD und der Frauenförderung der TU Darmstadt.

Nur chronologisch schließlich möchte ich vor allem meinem so wertvollen privaten Umfeld für die Unterstützung und dafür danken, dass der Traum, während mehrerer Jahre am selbst gewählten Thema zu arbeiten, durchgehalten werden konnte: Hierzu gehören meine Freunde, die mich inspirieren, zum Lachen bringen und die gottseidank immer weniger gefragt haben, was ich eigentlich ‚beruflich mache‘, und nicht zuletzt meine Eltern Hubert und Silvia, meine Brüder Basti und Alex und mein Partner Kian, die für mich das Wichtigste, Zuhause, bedeuten.

Marie-Sophie Heinelt

Mainz, im August 2018

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
I. Einleitung	19
1. Zum Thema	19
1.1 Problembereich und Fragestellung	19
1.2 Verortung des Erkenntnisinteresses und Ziele der Untersuchung	21
1.3 Aufbau des Buches	25
II. Theoretische Grundlegung	27
2. Forschungsdiskussion: Mehr indigene Selbstbestimmung durch Minderheitenrechte?	27
2.1 Der neue institutionelle Rahmen in Lateinamerika	28
2.1.1 Liberaler Multikulturalismus und dessen Rezeption in Lateinamerika	29
2.1.1.1 Die multikulturelle Debatte in der liberalen politischen Theorie	29
2.1.1.1.1 Warum bedarf es Minderheitenrechte? Die Plädoyers von Kymlicka, Taylor und Young	31
2.1.1.1.2 Und welcher Rechte bedarf es? Kymlickas gruppendifferenzierte Typologie	36
2.1.1.2 <i>Multicultural Constitutionalism</i> in Lateinamerika	42
2.1.1.2.1 Lateinamerikas <i>Nuevo Constitucionalismo</i> – Reformfreude und Legitimitätsprobleme	45
2.1.1.2.2 Indigene Rechte im Fokus der Lateinamerikaforschung	49

2.1.1.2.3	Im Zwiegespräch mit Kymlicka: Die These des <i>indio permitido</i>	55
2.1.2	Indigene Rechte im »Werkzeugkasten« der <i>Institutional Engineering</i> -Perspektive	58
2.1.2.1	Lijpharts Modell der Konkordanzdemokratie	59
2.1.2.1.1	Minderheitenrechte im Konkordanzmodell	62
2.1.2.1.2	Diskussion und Vorbedingungen wirksamer Konkordanz	64
2.1.2.2	<i>Institutional Engineering</i> in Lateinamerika	68
2.1.2.2.1	Die Salienz ethnischer Cleavages	69
2.1.2.2.2	Die Gewaltsamkeit ethnischer Konflikte	70
2.1.2.2.3	Die Vermeidung gewaltsamer ethnischer Konflikte	74
2.1.3	Zwischenfazit	75
2.2	»Bringing the Actors Back In«: Indigene Interessenmobilisierung im Blick der Forschung	78
2.2.1	Der Analysegegenstand: Zunehmende indigene Interessenmobilisierung in Lateinamerika	79
2.2.1.1	Die Politisierung von Ethnizität: Ursachen indigener Interessenorganisation	79
2.2.1.2	Und »Ethnisierung des Politischen«? Zentrale Forderungen	83
2.2.2	Forschungsperspektiven auf indigene Interessenmobilisierung	85
2.2.2.1	Organisationsformen	86
2.2.2.2	Prozesse der Mikromobilisierung indigener Gruppen	91
2.2.2.2.1	Der <i>Political Opportunity</i> -Ansatz	94
2.2.2.2.2	Perspektiven auf gruppenspezifische Anreize	98
2.2.3	Zwischenfazit	107
2.3	Synthese: Zielpunkte und ‚Gütekriterien‘ neuer multikultureller Politik	109
2.3.1	Einfluss auf Entscheidungsergebnisse	113
2.3.2	Akzeptanz von Entscheidungsergebnissen und Vermeidung von Gewalt	119
2.3.3	Bewertung des Beteiligungsprozesses: verbesserte politische Inklusion?	121
2.3.4	Zwischenfazit	124



2.4	Strukturelle Beschränkungen neuer multikultureller Politik: Machtbeziehungen und tradierte Interaktionsmuster	125
2.4.1	Die Netzwerkperspektive als heuristisches Werkzeug in der Regionalforschung	126
2.4.2	Politiknetzwerke als Analysekonzept: Vom beschreibenden Hilfsmittel zum kausalen Instrument	128
2.4.2.1	Konzeptspezifikation: Machtbeziehungen und Interaktionsmuster	129
2.4.2.2	Die Netzwerkperspektive als kausales Analyseinstrument: Kritik und Nutzung	132
2.4.3	Zwischenfazit	138
3.	Die Suche nach Voraussetzungen erfolgreicher indigener Interessenvermittlung in Lateinamerika: Analysemodell	139
3.1	Was ist erfolgreiche indigene Interessenvermittlung?	140
3.2	Der Akteurzentrierte Institutionalismus als leitender Analyserahmen	143
3.3	Präzisierung der kausalen Faktoren und Wirkungszusammenhänge	146
3.3.1	Untersuchungsfeld, Akteursgruppen und Handlungsorientierungen	147
3.3.2	Öffnung des institutionellen Handlungskorridors durch indigene Beteiligungsrechte	151
3.3.3	Akteurskonstellation: Ressourcenverteilung, Zugang zu Entscheidungsträgern und Ressourcenaustausch	155
3.3.3.1	Interaktionsmodus: Verhandlungen als Ressourcenaustauschprozesse	156
3.3.3.2	Zugang zu Entscheidern	162
3.4	Zusammenfassung, Hypothesen und Wirkungsszenarien	164
III.	Untersuchungsanlage	171
4.	Untersuchungsdesign	171
4.1	Umgang mit kausaler Komplexität	171
4.2	Fallauswahl	177
4.2.1	Kolumbien als typischer Fall	183
4.2.2	Panama als abweichender Fall	184

4.2.3	Chile als <i>Least likely</i> -Fall	185
4.2.4	<i>Cross case</i> -Analyse	186
4.3	Methoden der Datenerhebung und -auswertung	188
4.3.1	Datenerhebung	188
4.3.1.1	Gütekriterien empirischer »Beweismittel« und Prozessanalyse	188
4.3.1.2	Methoden der Datenerhebung	190
4.3.1.2.1	Persönliche Interviews	190
4.3.1.2.2	Qualitative Inhaltsanalyse	191
4.3.2	Operationalisierung und Auswertung	192
4.3.2.1	Indigene Interessenvermittlung als Outcome	193
4.3.2.2	Die Wirkung der kausalen Elemente	195
4.3.3	Erhebungssituation	204
IV.	Empirische Analyse	207
5.	Ergebnisse der <i>Within case</i> -Analysen	207
5.1	»Wie könnte ich denn verhandeln?« – Die Bedeutung von Machtressourcen im Rahmen der <i>Consulta Previa</i> am Beispiel Kolumbiens	207
5.1.1	Institutioneller Handlungsrahmen und indigene Interessenorganisation in Kolumbien	208
5.1.1.1	Die Verfassung von 1991 als Instrument zur Sicherung politischer Stabilität: Grundzüge des politischen Systems	209
5.1.1.2	Kolumbien als Vorreiter lateinamerikanischen Multikulturalismus <sup>4</sup>	212
5.1.1.3	Hürden der Konsolidierung von Kolumbiens »belagerter Demokratie«	215
5.1.1.4	Synthese und erwarteter Mechanismus	218
5.1.2	Der Nationalpark Bahía Portete	222
5.1.2.1	Selektive Vermittlung indigener Interessen	226
5.1.2.1.1	Die <i>Wayuu</i> -Clans der Portete-Bucht	227
5.1.2.1.2	Nicht-indigene Akteure	236
5.1.2.2	Prüfung der Wirkung kausaler Elemente	239

5.1.2.2.1	Zugang zu Entscheidungsträgern über die <i>Consulta Previa</i> ?	239
5.1.2.2.2	Ressourcenmobilisierung	246
5.1.2.2.3	Verhandlungen: Ressourceneinsatz und -wirkung	250
5.1.3	Zusammenfassung und Bewertung des kausalen Mechanismus	262
5.2	»Wir erfuhren erst spät davon« – Beschränkungen territorialer Selbstregierung am Beispiel Panamas	265
5.2.1	Institutioneller Handlungsrahmen und indigene Interessenorganisation in Panama	267
5.2.1.1	Konsolidierung nach externer Demokratisierung: Grundzüge des politischen Systems	267
5.2.1.2	Multikultureller Konstitutionalismus in Panama	271
5.2.1.3	Panama: »Erfolgsgeschichte« demokratischer Konsolidierung?	274
5.2.1.4	Synthese und erwarteter Mechanismus	276
5.2.2	Der Barro Blanco-Staudamm	282
5.2.2.1	Erfolgreiche indigene Interessen- vermittlung? »Arrangierter Konsens« und Protest	286
5.2.2.1.1	Die <i>Ngöbe</i> -Gemeinden am Tabasará-Fluss	287
5.2.2.1.2	Nicht-indigene Akteursgruppen	294
5.2.2.2	Prüfung der Wirkung kausaler Elemente	297
5.2.2.2.1	Zugang zu Entscheidungsträgern auf Basis territorialer Autonomierechte?	297
5.2.2.2.2	Ressourcenmobilisierung	304
5.2.2.2.3	Verhandlungen: Ressourceneinsatz und -wirkung	307
5.2.3	Zusammenfassung und Bewertung des kausalen Mechanismus	316
5.3	» <i>Con voz completa</i> in den Kampf der Ameise gegen einen Giganten« – Die Bedeutung von Ressourcenbündelung am Beispiel Chiles	320
5.3.1	Institutioneller Handlungsrahmen und indigene Interessenorganisation in Chile	321

5.3.1.1	»Paktierte« Transition und Stabilisierung der Demokratie: Grundzüge des politischen Systems	321
5.3.1.2	»Neoliberaler Multikulturalismus« in Chile?	326
5.3.1.3	Probleme demokratischer Vertiefung der chilenischen »Elitendemokratie«	330
5.3.1.4	Synthese und erwartete Outcomes	333
5.3.2	Das Minenprojekt Pampa Colorada	334
5.3.2.1	Erfolgreiche Vermittlung indigener Interessen und Ablehnung des Projekts	339
5.3.2.1.1	Die <i>Atacameños</i> im Salar de Atacama	339
5.3.2.1.2	Andere Akteursgruppen	342
5.3.2.2	Untersuchung der Wirkung kausaler Elemente	343
5.3.2.2.1	Zugang zu Entscheidungsträgern ohne indigene Beteiligungsrechte?	344
5.3.2.2.2	Ressourcenmobilisierung	350
5.3.2.2.3	Verhandlungen: Ressourceneinsatz und -wirkung	355
5.3.3	Zusammenfassung und Bewertung des kausalen Mechanismus	367
6.	Ergebnisse der <i>Cross case</i> -Analyse	370
6.1	Zusammenfassung der prozessanalytischen Ergebnisse	371
6.2	Zum Erklärungspotenzial anderer Variablen	377
6.3	Vergleichende Auswertung der Fallstudien und Übertragung der Ergebnisse auf andere multiethnische Staaten Lateinamerikas	378
6.4	Rückbindung an die Forschungsdiskussion	384
V.	Fazit	388
	Literaturverzeichnis	391
	Anhang	445

## Abkürzungsverzeichnis

ACCEFYN	<i>Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales</i> , Nationale Akademie für Naturwissenschaften Kolumbiens
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, Regionaler Dachverband Indigener Völker des Peruanischen Amazonas
ANAMComarcal	Umweltamt der <i>Comarca Ngöbe</i> in Panama
ANAMNacional	<i>Autoridad Nacional del Medio Ambiente</i> , Nationales Umweltamt in Panama
ANAMRegional	<i>Autoridad Regional del Medio Ambiente</i> , Regionales Umweltamt der Provinz Chiriqui in Panama
ANH	<i>Agencia Nacional de Hidrocarburos</i> , Nationale Ölbehörde in Kolumbien
ANM	<i>Agencia Nacional de Minería</i> , Nationale Bergbaubehörde in Kolumbien
ASEP	<i>Autoridad Nacional de Servicios Públicos</i> , hat die Aufgabe, Panamas öffentliche Versorgung mit Trinkwasser, Müllentsorgung, Telekommunikation und Strom zu garantieren, und vergibt hierzu im Auftrag des Staates Konzessionen, Lizenzen und Genehmigungen für die öffentliche Versorgung
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia, paramilitärische Gruppe in Kolumbien
CONAF	<i>Corporación Nacional Forestal</i> , Forstamt in Chile
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Nationaler indigener Dachverband in Ecuador
EIA	<i>Estudio de Impacto Ambiental</i> , Umweltgutachten
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia, Nationaler Dachverband Indigener Organisationen in Kolumbien
CONAMA	<i>Comisión Nacional de Medio Ambiente</i> , Nationale Umweltbehörde in Chile
COREMA	<i>Comisión Regional de Medio Ambiente</i> , Regionale Umweltkommission in Chile
DefPueblo	<i>Defensoría del Pueblo</i> , Ombudsstelle in Kolumbien
DGA	<i>Dirección General de Aguas</i> , Wasseramt in Chile
DirÁreasProt	<i>Dirección de Áreas Protegidas</i> , Naturschutzamt in Panama
DirecciónCP	<i>Dirección de Consulta Previa</i> , Direktion für Indigene Konsultationen des kolumbianischen Innenministeriums
InstitutoCultura	<i>Instituto Nacional de Cultura</i> , Nationales Kulturamt in Panama

## *Abkürzungsverzeichnis*

INVEMAR	<i>Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras</i> , privates Forschungsinstitut für Meeresbiologie in Kolumbien
MEL	<i>Minera Escondida Limitada</i> , Minenunternehmen in Chile
MinAmbiente	<i>Ministerio del Ambiente</i> , Umweltministerium in Kolumbien
SAG	<i>Servicio Agrícola y Ganadero</i> , Landwirtschaftsamt in Chile
SEREMI	<i>Secretaría Regional Ministerial</i> , Vertretung der Ministerien in den Regionen Chiles
SERNATUR	<i>Servicio Nacional de Turismo</i> , Tourismusamt Chiles
SEIA	<i>Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental</i> , Genehmigungsverfahren von Projekten in Chile, Teil hiervon ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wirkungszusammenhänge des AI auf Makro- und Mikro-Ebene	146
Abbildung 2:	Hypothesen zur Erklärung der erfolgreichen Vermittlung indigener Interessen	166
Abbildung 3:	Szenario der beschränkenden Wirkung akteurspezifischer Faktoren	178
Abbildung 4:	Szenario der beschränkenden Wirkung interaktionsbasierter Faktoren	179
Abbildung 5:	Zugang zu Entscheidern (Gewichtetes Kommunikationsnetzwerk Bahía Portete)	244
Abbildung 6:	Netzwerk der Kontakte vor Bahía Portete	245
Abbildung 7:	Eigenvektor-Zentralität im Kommunikationsnetzwerk Bahía Portete	253
Abbildung 8:	<i>Degree</i> -Zentralität im Kooperationsnetzwerk Bahía Portete	256
Abbildung 9:	Netzwerk vergeblicher Kontaktversuche	260
Abbildung 10:	Netzwerk konfliktiver Beziehungen	261
Abbildung 11:	Kausaler Mechanismus zum Nationalpark Bahía Portete	264
Abbildung 12:	Zugang zu Entscheidern (Gewichtetes Kommunikationsnetzwerk Barro Blanco)	301
Abbildung 13:	Netzwerk der Kontakte vor Barro Blanco	303
Abbildung 14:	Eigenvektor-Zentralität im Kommunikationsnetzwerk Barro Blanco	310
Abbildung 15:	<i>Degree</i> -Zentralität im Kooperationsnetzwerk Barro Blanco	311
Abbildung 16:	Netzwerk konfliktiver Beziehungen Barro Blanco	313
Abbildung 17:	Netzwerk vergeblicher Kontaktversuche Barro Blanco	315
Abbildung 18:	Kausaler Mechanismus zum Staudamm Barro Blanco	317
Abbildung 19:	Zugang zu Entscheidern (Gewichtetes Kommunikationsnetzwerk Pampa Colorada)	347
Abbildung 20:	Netzwerk der Kontakte vor Pampa Colorada	348
Abbildung 21:	Eigenvektor-Zentralität im Kommunikationsnetzwerk Pampa Colorada	358
Abbildung 22:	<i>Degree</i> -Zentralität im Kooperationsnetzwerk Pampa Colorada	359

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 23:	Konfliktive Beziehungen Pampa Colorada	361
Abbildung 24:	Netzwerk vergeblicher Kontaktversuche Pampa Colorada	363
Abbildung 25:	Kausaler Mechanismus zum Minenprojekt Pampa Colorada	369



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Messung der theoretischen Konzepte und Auswertungsverfahren	203
Tabelle 2:	Selektive Vermittlung indigener Interessen zum Nationalpark Bahía Portete	235
Tabelle 3:	Bestimmung des Entscheidungsnetzwerks Bahía Portete und <i>Preference Attainment</i>	241
Tabelle 4:	Zentralitätswerte im Kommunikationsnetzwerk Bahía Portete	251
Tabelle 5:	Nicht-erfolgreiche Vermittlung indigener Interessen zum Staudamm Barro Blanco	293
Tabelle 6:	Bestimmung des Entscheidungsnetzwerks Barro Blanco und <i>Preference Attainment</i>	299
Tabelle 7:	Zentralitätswerte im Kommunikationsnetzwerk Barro Blanco	308
Tabelle 8:	Erfolgreiche Vermittlung indigener Interessen zum Minenprojekt Pampa Colorada	342
Tabelle 9:	Bestimmung des Entscheidungsnetzwerks Pampa Colorada und <i>Preference Attainment</i>	345
Tabelle 10:	Zentralitätswerte im Kommunikationsnetzwerk Pampa Colorada	357
Tabelle 11:	Kausale Muster zur Erklärung der Art indigener Interessenvermittlung	380



# I. Einleitung

## 1. Zum Thema

### 1.1 Problembereich und Fragestellung

Am 13. März 2013 wurde Sabino Romero im venezolanischen Bundesstaat Zulia erschossen. Romero war Anführer des indigenen Volkes *Yukpa*, das sich für den Schutz seines traditionellen Landes einsetzt. Seit einigen Jahren hielten die *Yukpa* ihr Land besetzt, auf dem in den letzten Dekaden Großgrundbesitzer gelebt hatten. Sie warteten auf die formale Anerkennung kollektiver Besitztitel über dieses Land sowie die Annullierung von Bergbaukonzessionen durch die venezolanische Regierung. 2014 erhielten die *Yukpa* die Landtitel, der Mord ihres Anführers ist jedoch bis heute nicht aufgeklärt (vgl. BBC World 2013; Venezuela Analysis 2016). Das Beispiel der *Yukpa* illustriert einen Modus der Austragung von Konflikten um indigenes Land, die in vielen anderen Ländern Lateinamerikas von ähnlicher Gewalt geprägt sind.

Viele lateinamerikanische Staaten haben seit der demokratischen Liberalisierung zum Ende des 20. Jahrhunderts begonnen, besondere Schutzrechte für indigene Völker zu kodifizieren, beispielsweise Kolumbien (1991), Venezuela (1998) und Bolivien (2009). Dieser Trend ist eine Reaktion auf die zunehmende Mobilisierung indigener Gruppen, die Verbesserungen im Bereich kultureller Selbstbestimmung und – wie die *Yukpa* – insbesondere den Schutz ihres traditionell besiedelten Landes als Grundlage einer selbstbestimmten Lebensweise fordern.<sup>1</sup> Die Wirksamkeit der neuen Schutzrechte, die von kollektiven Landtiteln bis hin zu territorialen Autonomieregelungen reichen, ist nicht nur für die Sicherung der Selbstbestimmung indigener Völker, sondern – wie das Beispiel der *Yukpa* ebenfalls zeigt – auch für die politische Stabilität der lateinamerikanischen Staaten von Bedeutung.

---

1 Mit traditionellem Land ist das seit langer Zeit von indigenen Völkern besiedelte Land gemeint. Indigene verbinden mit diesem Land nicht nur einen hohen materiellen Wert für die Subsistenzwirtschaft, sondern in der Regel auch einen hohen kulturellen Wert. Indigene Völker betonen ihre besondere Verbundenheit mit traditionell besiedeltem Land, die aus der Zeit vor der Kolonialisierung des Subkontinents datiert (ausführlicher siehe 3.3.1).

Weltweit gilt Lateinamerika indes als Vorreiter im Bereich indigener Rechte (vgl. Kymlicka 2007, S. 15) und ihre neuen multikulturellen Verfassungsdesigns haben die besondere Aufmerksamkeit der Forschung gefunden. Die Befunde über die Wirksamkeit der neuen Rechte sind gemischt. Einige Autoren weisen auf Schwächen der Wahrung und Ausgestaltung indigener Rechte hin und sehen darin das Risiko, dass indigene Selbstbestimmung mehr beschränkt als gefördert würde und so auch gewaltsame Modi der Konfliktaustragung wiederum geschürt würden (z.B. Hale 2002, S. 487; Rodríguez-Garavito 2010). Andere Autoren sind optimistischer und betrachten die neuen Rechte als eine Öffnung besonderer politischer Opportunitätsstrukturen, die indigene Organisationen tatsächlich für eine verbesserte Selbstbestimmung nutzen könnten (z.B. Van Cott 2000b, S. 275).

Der vorliegende Band greift dieses Forschungspuzzle auf und geht der Frage nach, wie neue indigene Rechte die Selbstbestimmung und den Schutz indigener Völker – und damit auch politische Stabilität – in den neuen Demokratien der Region fördern können. Für die Annäherung an dieses Problemfeld legt der Band den Fokus auf den empirischen Ausschnitt konkreter Entscheidungsverfahren über die Nutzung indigenen Landes und untersucht hieran Voraussetzungen erfolgreicher indigener Interessenvermittlung. Dafür wurden ein Minenprojekt in Chile, ein Staudammprojekt in Panama und ein Nationalparkprojekt in Kolumbien ausgewählt. Das Buch fokussiert im Besonderen auf die Wirkung eines bestimmten Sets indigener Rechte, und zwar territoriale Autonomie und Konsultationsrechte.

Die Grundannahme ist, dass indigene Selbstbestimmung nicht allein durch neue Minderheitenrechte verbessert wird, sondern auch akteursspezifische und strukturelle Faktoren eine bedeutende Rolle spielen. Mit dieser Annahme greift der Band zum einen die pessimistischeren Stimmen in der wissenschaftlichen Debatte auf, die davon ausgehen, dass die Wirkung indigener Rechte vor allem aufgrund der strukturell ungleichen Beziehungsmuster zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren, die politische Prozesse in der Region besonders prägen, beschränkt bliebe (z.B. Andolina et al. 2009, S. 78; Haarstad 2012, S. 12). Zum anderen werden aber auch erste Befunde optimistischerer Vertreter der Forschung aufgegriffen, die vor allem auf das Potenzial »starker indigener Organisationen« für die Nutzung neuer Rechte verweisen (Horton 2006, S. 831; McNeish 2008, S. 40). An diese Diskussion anknüpfend liegt das spezifische Erkenntnisinteresse dieses Buches in den Voraussetzungen erfolgreicher indigener Interessenvermittlung. Damit bildet der Band eine Brücke zwischen beiden Forschungsrichtungen und schließt auch insofern eine bedeutsame Forschungs-

lücke in der wissenschaftlichen Diskussion um die Wirkung neuer indigener Rechte, als er erstens eine Präzisierung organisationsbasierter Faktoren liefert, die es indigenen Völkern erleichtern, die neuen Rechte für mehr Selbstbestimmung zu nutzen. Zweitens werden zudem Merkmale spezifiziert, die auf der Ebene der Interaktionsmuster indigener Gruppen mit staatlichen Akteuren von Bedeutung sind, nämlich die Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungsträgern und der strategische Einsatz von Machtressourcen.

## 1.2 Verortung des Erkenntnisinteresses und Ziele der Untersuchung

Das Erkenntnisinteresse dieses Buches berührt unterschiedliche Forschungsstränge, deren Analysezugänge und Befunde aufgegriffen werden; die wichtigsten werden im Folgenden knapp vorgestellt und je Teilfragen formuliert, um den Band an der Schnittstelle verschiedener Forschungsperspektiven einzuordnen.

Grundsätzlich fokussiert diese Untersuchung über die Wirkung neuer indigener Rechte auf die Phase der Konsolidierung der lateinamerikanischen Demokratien nach der sogenannten Dritten Welle der Demokratisierung (vgl. Huntington 1991). Aus transformationstheoretischer Perspektive ist von besonderem Interesse, ob und wie die neuen Rechte zu einer »Vertiefung« der Demokratien in Lateinamerika beitragen (z.B. Yashar 2005, S. 32f.). Aus der Perspektive liberaler Demokratietheorie liegt ein besonderes Augenmerk auf der Frage, inwiefern die neuen Rechte Gleichheit und die Freiheit indigener Minderheiten verbessern (vgl. Kymlicka 1995a, S. 34).

Wie bereits erwähnt, wird die umfassende Verankerung indigener Sonderrechte in der Forschung als Besonderheit der neuen lateinamerikanischen Verfassungstexte wahrgenommen. Eine Reihe von Autoren ist dem Phänomen nachgegangen, warum es gerade in dieser Region zu einer besonders umfassenden Kodifizierung indigener Rechte kam (z.B. Van Cott 2002, S. 32). Eine Antwort darauf wird vor allem in dem Anliegen lateinamerikanischer Regierungen gesehen, indigene Rechte – als Komponenten umfassenderer Kataloge innovativer Beteiligungsinstrumente – festzuschreiben, um Legitimitätskrisen zu überwinden und mehr Responsivität gegenüber gesellschaftlichen Forderungen zu signalisieren (z.B. Haarstad 2012, S. 4). Einen zentralen Motor multikultureller Reformen sehen viele Autoren in der zunehmenden Mobilisierung indigener Völker, die mit der demokratischen Öffnung an Auftrieb gewann.

Indigene Organisationen haben in den letzten drei Dekaden ebenfalls besondere Aufmerksamkeit in der Forschung erhalten (z.B. Hale 1996; Van

Cott 1994; Yashar 2005). Bisher finden sich allerdings kaum Arbeiten, die die besonderen Charakteristika indigener Organisationen mit der Wirkung neuer multikultureller Rechte systematisch in Verbindung bringen und beide Analyseebenen verknüpfen. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die folgenden Fragen: Wie können indigene Gruppen die neuen Rechte nutzen? Wie können traditionelle indigene und moderne Organisationslogiken für eine Nutzung neuer Rechte miteinander vereinbart werden? Welche Wirkungen haben die neuen Rechte auf indigene Interessenmobilisierung?

Eine Forschungsperspektive, die wiederum vornehmlich auf die Makro-Ebene institutioneller Neuerungen gerichtet ist, findet sich in der *Institutional Engineering*-Literatur. Aus dieser Perspektive sind gesonderte Rechte für indigene Völker von besonderem Interesse, um ethnische Cleavages in gespaltenen Gesellschaften friedlich zu regulieren. Institutionelle »Werkzeuge“ zur Regelung ethnischer Cleavages (McGary u. O’Leary 2006, S. 263) haben mit dem Aufkommen indigener Interessenorganisationen – die die Salienz ethnischer Cleavages auch in Lateinamerika manifest werden ließen – auch für die Sicherung politischer Stabilität in dieser Region an Relevanz gewonnen (vgl. Rodríguez 2010, 4f.; Hartzell/Hoddie 2003; Weyland 2010). Befunde der Regionalforschung weisen darauf hin, dass indigene Interessenmobilisierung friedlicher und effektiver verläuft, wenn besondere institutionelle Kanäle für die politische Beteiligung Indigener bestehen, beispielsweise Konsultationsrechte (vgl. Brysk u. Wise 1997, S. 89; Clearly 2000, S. 1123). Mit Blick auf diese Forschungsperspektive liegt die praktische Relevanz dieses Bandes darin, Voraussetzungen für eine friedliche Regelung ethnischer Cleavages in Lateinamerika aufzuzeigen. Die folgenden Teilfragen sind mit dieser Stoßrichtung verbunden: Wie können neue indigene Rechte dazu beitragen, dass ethnische Cleavages friedlich geregelt werden – und nicht vornehmlich gewaltsam wie im Fall der Yukpa? Unter welchen Voraussetzungen fördern neue indigene Rechte politische Stabilität in den multiethnischen lateinamerikanischen Staaten?

Einen Schwerpunkt der empirischen Forschung zu neuen indigenen Rechten wie Konsultations- und Autonomierechten bilden schließlich Arbeiten, die den Fokus darauf legen, die »strukturellen Beschränkungen« neuer indigener Rechte umfassend zu dokumentieren (vgl. auch Schilling-Vacaflor u. Flemmer 2015, S. 811; Cameron 2005, S. 385; Kay 2007, S. 936; Bowen 2011, S. 457; Cáceres 2014, S. 3; Warren u. Jackson 2002, S. 27). Die Gemeinsamkeiten dieser Arbeiten liegen im Verweis auf ungleiche Machtstrukturen und tradierte Interaktionsmuster zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren, die indigene Interessenvertreter trotz neuer

Rechte weiterhin von politischen Prozessen ausschließen. Dieser Befund ist als Teilphänomen der starken Informalisierung politischer Prozesse auf dem Subkontinent einzuordnen; ein Phänomen, das auch über zwei Dekaden nach den Transitionsprozessen und trotz mittlerweile institutionell gefestigter demokratischer Systeme weiterhin charakteristisch für die Region ist (vgl. Levitsky 2012; Lauth 2004). Der vorliegende Band berücksichtigt diese Ebene der Interaktionsmuster indigener Gruppen mit staatlichen Akteuren für eine Bewertung der Wirkung neuer Rechte umfassend. Hierfür sind die folgenden Fragen von besonderem Interesse: Inwiefern können indigene Rechte tradierte Macht- und Interaktionsbeziehungen aufbrechen und den Zugang indigener Interessenvertreter zu staatlichen Entscheidungsträgern öffnen? Welche Beziehungsmuster zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren fördern die Nutzung neuer Rechte durch indigene Gruppen?

Mit der Grundannahme, dass die Wirkung neuer indigener Rechte von den Organisationsmerkmalen indigener Gruppen und ihren Beziehungsmustern zu staatlichen Akteuren abhängt, führt der Band unterschiedliche Forschungsschwerpunkte zum Phänomen des neuen lateinamerikanischen Multikulturalismus zusammen. Das Buch rekurriert dabei nicht nur auf die Bedeutung dieser zwei Voraussetzungsblöcke, sondern untersucht auch genauer deren (Ineinander-)Wirken. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass die neuen Rechte darauf wirken, wie sich indigene Gruppen organisieren, um ihre Interessen kollektiv zu artikulieren. Die Regionalforscherin Deborah Yashar (2005, S. 35) hat darauf verwiesen, dass der neue lateinamerikanische Multikulturalismus ein Spannungsfeld unterschiedlicher Rechts- und Organisationslogiken mit sich bringe, und zwar zwischen der vornehmlich auf das Individuum ausgerichteten liberalen und der auf dem Kollektiv basierenden traditionellen Rechts- und Organisationslogik indigener Völker. Will Kymlicka, der aus der Perspektive liberaler Demokratietheorie die Notwendigkeit indigener Rechte begründet hat, geht davon aus, dass diese Rechte Interessenvermittlungssysteme mitveränderten (vgl. Kymlicka 2013, S. 5) und indigene Gruppen an einen Tisch mit staatlichen Entscheidungsträgern brächten (vgl. Kymlicka 2007, S. 147). Diesen vermuteten Wirkungszusammenhängen geht der vorliegende Band vertiefend nach.

Hierfür wird ein eigenes Analysemodell entworfen, das akteursspezifische und strukturelle (interaktionsbasierte) Voraussetzungsblöcke für die Wirkung indigener Rechte in mehrere kausale Faktoren aufgliedert. Als wichtige Merkmale indigener Gruppen sind ihre Machtressourcen zu be-

rücksichtigen und als Merkmale des Interaktionskontexts spielen Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungsträgern sowie der strategische Einsatz der Machtressourcen indigener Gruppen im Rahmen von Verhandlungen mit Projektinitiatoren und staatlichen Entscheidern eine Rolle. Dieses Erklärungsmodell wird in enger Anbindung an den Analyserahmen des Akteurszentrierten Institutionalismus entwickelt (vgl. Scharpf 2000). Der eigene Ansatz fußt außerdem auf Konzepten netzwerktheoretischer Zugänge sowie der Theorie kollektiven Handelns. Diese theoretischen Perspektiven sind bisher kaum auf die Region und noch nicht auf die Akteursgruppe indigener Interessenvertreter angewandt worden.

Für die empirische Anwendung konzentriert sich der Band auf ein besonders wichtiges Untersuchungsfeld für den Bereich indigener Selbstbestimmung in der lateinamerikanischen Region, nämlich Entscheidungsverfahren über die Nutzung indigenen Landes. Hierfür wurden in drei Ländern Entscheidungsverfahren ausgewählt, und zwar über ein Minenprojekt (Chile), ein Staudammprojekt (Panama) und ein Nationalparkprojekt (Kolumbien). Während Chile für einen *Least likely*-Kontext ohne indigene Sonderrechte steht, haben Panama und Kolumbien territoriale Autonomie und Konsultationsrechte für indigene Völker kodifiziert und können daher in Hinblick auf den institutionellen Handlungsrahmen als *Most likely*-Kontext für indigene Selbstbestimmung gelten. Trotz der hohen Konfliktivität der Entscheidungen zeichnen sich zwei der drei Fallbeispiele dadurch aus, dass sie friedlich ausgetragen wurden und auch Beispiele erfolgreicher indigener Interessenvertretung darstellen. Über einen Vergleich dieser drei Fälle verfolgt der Band das Ziel, Möglichkeiten indigener Selbstbestimmung und einer friedlichen Regelung typischer Konflikte um indigenes Land in Lateinamerika aufzuzeigen, und zielt hierfür vor allem auf die Wirkung unterschiedlicher institutioneller Handlungsrahmen. Das Buch bietet damit ein Novum in der empirischen Forschung, die vornehmlich fallstudienbasiert vorgeht und die Wirkung neuer indigener Rechte bisher noch weitgehend im Rahmen von Defizitanalysen untersucht. Auch das zweistufige Forschungsdesign, auf dem die empirische Analyse fußt, nämlich die Kombination aus prozessanalytischen Fallstudien sowie die systematisch vergleichende Zusammenführung der Fallstudienresultate, konstituiert eine Besonderheit im Bereich der Forschung zu indigener Interessenvermittlung in Lateinamerika. Für die Prozessanalysen nutzt der Band quantitative Methoden der Sozialen Netzwerkanalyse, um die Interaktionsmuster zwischen indigenen und staatlichen Akteuren sowie privatwirtschaftlichen Projektinitiatoren zu untersuchen. Auf diese Weise können die Prozesse der Wirkung



(neuer) indigener Rechte auf die Ebene der Interaktionsbeziehungen zwischen diesen unterschiedlichen Akteursgruppen herausgearbeitet werden. Dieser methodische Zugriff stellt ebenfalls eine Neuheit im Bereich der Forschung zu indigenen Rechten und Interessenvermittlungsprozessen in Lateinamerika dar.

### 1.3 Aufbau des Buches

Das Buch ist in mehrere Teile gegliedert. Der erste Teil widmet sich der Aufbereitung theoretischer Grundlagen zu Bedeutung und Wirkung indigener Rechte und Interessenorganisationen sowie der bisherigen empirischen Forschungsdiskussion hierzu (Kapitel 2). Dieses Kapitel führt die wichtigsten Forschungsstränge zum Thema zusammen, um das Untersuchungsvorhaben darin zu verorten und zu zeigen, wie das eigene Analysemodell und die empirische Anwendung hieran anknüpfen. Die Aufbereitung des Forschungsstandes ist dafür in vier Teile gegliedert. Der erste Teil widmet sich der theoretischen Diskussion und empirischen Befunden zu indigenen Rechten als zentrale Bestandteile neuer lateinamerikanischer Verfassungsmodelle (2.1). Daran schließt sich die Aufbereitung von Arbeiten zur Akteursebene indigener Interessenorganisationen an, die im Zuge der demokratischen Transformationsprozesse zunehmende Sichtbarkeit als politische Akteure gewonnen haben und damit eine wichtige Komponente des neuen multikulturellen Kontextes Lateinamerikas bilden (2.2). Es wird gezeigt, wie beide Forschungsschwerpunkte diese zwei Phänomene, die zunehmende Kodifizierung neuer Rechte und indigene Interessenorganisation, in ihrem Beitrag zugunsten von Fortschritten im Bereich indigener Selbstbestimmung in den Blick genommen haben: Auf der einen Seite zielt das bisherige Forschungsinteresse darauf, wie neue institutionelle Designs indigene Selbstbestimmung förderten. Auf der anderen Seite liegt die Aufmerksamkeit auch darauf, wie indigene kollektive Akteure selbst dieses Ziel einfordern. Aus beiden Forschungssträngen und deren Befunden lassen sich konkrete Zielpunkte und Maßstäbe ableiten, entlang derer die Ergebnisse und Wirkungen dieser parallelen Entwicklungen zugunsten von mehr indigener Selbstbestimmung greifbar und bewertbar werden. Diese Zielpunkte werden in einem Syntheseteil (2.3) als 'Gütekriterien' neuer multikultureller Politik zusammengefasst, bevor der Band in einen dritten wichtigen Forschungsschwerpunkt einführt, die Diskussion über typische Beschränkungen der Wirkung neuer Rechte und die Grenzen indigener Interessenvertretung in der lateinamerikanischen Region. Abschnitt 2.4 bereitet

bisherige empirische Befunde hierzu auf und verknüpft diesen Forschungsstrang mit den theoretischen Konzepten der Netzwerkperspektive.

Der zweite Teil des Bandes bietet die eigene Analyse. Kapitel 3 stellt das Analysemodell vor. Hierauf folgt das Untersuchungsdesign in Kapitel 4. Ein methodisch wichtiger Punkt liegt in der Herausforderung, auf der einen Seite die Interaktionseffekte und Erklärungsichte des Analysemodells empirisch nachverfolgen und auf der anderen Seite verallgemeinerbare Schlüsse über die vermuteten Wirkungszusammenhänge ziehen zu können. Der vorliegende Band wählt für die Lösung dieses Dilemmas ein methodisches Design in zwei Schritten. Zunächst werden im Rahmen von *Within case*-Analysen von drei Fallbeispielen Voraussetzungen erfolgreicher indigener Interessenvermittlung geprüft. Hierfür wurden ein *ideal case* (Kolumbien), ein *deviant case* (Panama) und ein *least likely case* (Chile) ausgewählt. Die *Within case*-Analysen untersuchen mittels der prozessanalytischen Methode insbesondere die Wirkungsmechanismen zwischen den zentralen kausalen Faktoren, neuer Rechte, Akteursmerkmalen und Interaktionsmustern (Kapitel 5). Datengrundlage bilden umfassende Interview- und Archivdaten. Die Interaktionsbeziehungen werden mittels netzwerktheoretischer Methoden untersucht – ein Novum in der Forschung zum Themenfeld. Die Ergebnisse der *Within case*-Analysen der zwei *Most likely*-Fälle (Kolumbien und Panama mit indigenen Sonderrechten) sowie des *Least likely*-Falls (Chile ohne indigene Beteiligungsrechte) werden schließlich mittels der vergleichenden Methode zusammengeführt, um kausale Muster aufzuzeigen (Kapitel 6). Die Ergebnisse zeigen, dass neue Beteiligungsrechte indigenen Gruppen tatsächlich besonderen Zugang zu Entscheidungsträgern bieten und Indigene durchaus über wichtige Verhandlungsressourcen verfügen. Wie indigene Gruppen diese Ressourcen mobilisieren und strategisch einsetzen können, ist organisationsabhängig. Formalisierte Entscheidungsmodi auf der Ebene indigener Gemeinden helfen maßgeblich, dass diese Prozesse gelingen. Der Band schließt mit einer Diskussion der praktischen Implikationen dieser Befunde (V).

## II. Theoretische Grundlegung

### 2. *Forschungsdiskussion: Mehr indigene Selbstbestimmung durch Minderheitenrechte?*

Der vorliegende Band verfolgt das Ziel, Voraussetzungen erfolgreicher indigener Interessenvermittlung aufzuzeigen, und schließt mit diesem Anliegen eng an bisherige Forschungsfoki und -befunde an. Sichtet man die Diskussionsstränge der theoretischen und empirischen Literatur, ergibt sich hieraus zum einen die wissenschaftliche und auch praktische Relevanz des Erkenntnisinteresses. Zum anderen lässt sich aus der Literatur bereits eine Reihe von Hinweisen über kausale Wirkungszusammenhänge ableiten, aus denen untersuchungsleitende Annahmen über Voraussetzungen entwickelt werden können. Als Ergebnis der Aufarbeitung des Forschungsstandes sind schließlich auch Lücken zu konstatieren, die das vorliegende Buch schließen kann.

Der folgende Überblick ist in vier Teile gegliedert. Der erste Teil widmet sich der theoretischen Diskussion und empirischen Befunden zu indigenen Rechten als zentrale Bestandteile des neuen institutionellen Rahmens nach der Demokratisierung in Lateinamerika (2.1). Hieran schließt sich die Aufbereitung von Arbeiten zur Akteursebene indigener Organisationen an, die im Zuge der demokratischen Transformationsprozesse zunehmende Sichtbarkeit als politische Akteure gewonnen haben (2.2). Beide Forschungsschwerpunkte, zur Kodifizierung neuer Rechte und zu indigener Interessenorganisation, haben den Beitrag dieser zwei Phänomene zugunsten von Fortschritten im Bereich indigener Selbstbestimmung in den Blick genommen: auf der einen Seite mit einem Interesse daran, wie neue institutionelle Designs dazu beitragen, und auf der anderen Seite, wie indigene kollektive Akteure selbst dieses Ziel einfordern.

Aus beiden Forschungssträngen lassen sich Zielpunkte und Maßstäbe ableiten, anhand derer die Ergebnisse und Wirkungen dieser parallelen Entwicklungen zugunsten von mehr indigener Selbstbestimmung greifbar und bewertbar werden. Diese werden in einem Syntheseteil (2.3) als Gütekriterien neuer multikultureller Politik zusammengefasst, bevor der Band in einen dritten wichtigen Forschungsschwerpunkt einführt, nämlich die Diskussion über typische Beschränkungen der Wirkung neuer Rechte und indigener Interessenvertretung in der Region. Beschränkungen, die indigene

Selbstbestimmung trotz institutioneller Neuerungen und durchaus konsolidierter indigener Organisationen hemmen können, sind vornehmlich informeller Art, wie tradierte Machtbeziehungen zwischen einflussreichen, wirtschaftlich mächtigen Interessenvertretern und staatlichen Entscheidern, die sich auch durch die Kodifizierung neuer indigener Rechte nur inkrementell aufbrechen lassen. Diese strukturelle Dimension ist daher für das Erkenntnisinteresse dieses Buches ebenfalls äußerst wichtig. Abschnitt 2.4 bereitet erste empirische Befunde zu Bedeutung und Wirkungszusammenhängen informeller Interaktionsmuster und Machtstrukturen für indigene Selbstbestimmung auf und schließt die Darstellung des Forschungsstands ab.

### 2.1 Der neue institutionelle Rahmen in Lateinamerika

Der besondere Fokus der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion auf Sonderrechten für indigene Völker in Lateinamerika – etwa im Bereich von Autonomien und Konsultationen – ist zum einen eng mit der weltweiten Konjunktur multikultureller politischer Diskurse und zum anderen mit der sogenannten Dritten Welle der Demokratisierung in der lateinamerikanischen Region zum Ende des 20. Jahrhunderts verbunden. Die theoretischen Wurzeln des weltweiten Phänomens neuer multikulturell ausgerichteter Verfassungstexte liegen in der philosophischen Diskussion, die die liberale politische Theorie über die normative Notwendigkeit von Minderheitenrechten geführt hat.

Die Argumente dieser theoretischen Debatte sind wichtig, um die Zielpunkte präsent zu halten, an denen auch die empirische Forschungsdiskussion die Wirkung neuer indigener Rechte in Lateinamerika misst. Aus diesem Grund bereitet dieses Kapitel zunächst die normativen Grundlagen der multikulturell-liberalen Theoriediskussion auf, unter besonderer Berücksichtigung der Überlegungen Will Kymlickas, Charles Taylors und Iris Marion Youngs (2.1.1.1). Hieran anschließend widmet sich der nachfolgende Abschnitt Herangehensweisen und Befunden der Regionalforschung zu indigenen Rechten und bietet damit gleichzeitig auch eine Übersicht zur Rezeption des Liberalen Multikulturalismus auf dem Subkontinent (2.1.1.2).

Einen zweiten wichtigen theoretischen Bezugspunkt, hinsichtlich dessen Sonderrechte für indigene Völker insbesondere in ihrer Verortung als Elemente der demokratischen Transformationsprozesse in der Region zu bewerten sind, bietet die *Institutional Engineering*-Perspektive. Diese Perspektive betrachtet das institutionelle Design von Staaten – und hierunter auch rechtliche Mittel zur Förderung der Selbstbestimmung ethnischer

Minderheiten – als wichtige Voraussetzung für die Stabilität von Demokratien. Die *Institutional Engineering*-Perspektive wird unter besonderer Berücksichtigung des Konkordanzmodells Arend Lijpharts aufbereitet, das in der Forschungsdebatte ein zentraler Bezugspunkt ist (2.1.2.1). Die Notwendigkeit von Sonderrechten für indigene Völker lässt sich auch aus dieser Perspektive für die lateinamerikanische Region veranschaulichen. Dies zeigen wiederum die Befunde der Regionalforschung zu ethnischen Konflikten in Lateinamerika, die deutlich machen, dass die Selbstbestimmung indigener Völker auch für die Sicherung politischer Stabilität in vielen lateinamerikanischen Demokratien an Relevanz gewonnen hat (2.1.2.2).

Beide Perspektiven, der Liberale Multikulturalismus und auch der *Institutional Engineering*-Ansatz, haben die Notwendigkeit indigener Rechte theoretisch begründet und damit auch wichtige Maßstäbe für die Bewertung ihrer Wirkung formuliert. Ihre unterschiedlichen Argumentationsstränge hierzu spiegeln sich wiederum in den Schwerpunkten der empirischen Regionalforschung zu neuen indigenen Rechten wider, die parallel zu diesen zwei Perspektiven je mitaufbereitet werden.

## 2.1.1 Liberaler Multikulturalismus und dessen Rezeption in Lateinamerika

### 2.1.1.1 Die multikulturelle Debatte in der liberalen politischen Theorie

Die theoretische Reflexion zur Notwendigkeit und normativen Begründbarkeit von Minderheitenrechten ist federführend von Vertretern der liberalen Demokratietheorie geführt worden. Die Überlegungen der Autoren des sogenannten Liberalen Multikulturalismus (*Liberal Multiculturalism*) teilen als gemeinsamen Ausgangspunkt, dass sie gesellschaftliche Diversität als Quelle für Diskriminierung gegenüber kulturellen Minderheiten identifizieren und problematisieren (Kymlicka 1995a, S. 142; Taylor 2012, S. 416; Young 2009, S. 379; Habermas 1993; Tully 1995b; Goodin 2006, S. 290). Aufbauend auf sozialphilosophischen Analysen, denen je unterschiedliche Schwerpunkte zugrunde liegen (siehe 2.1.1.1.1), entwickeln sie normative Argumente zugunsten einer veränderten Rolle sowie des Schutzes kultureller Minderheiten.

Insgesamt kann das Aufkommen der multikulturell-liberalen Perspektive zu Beginn der 1990er Jahre – Kymlicka spricht von einem »rise of multiculturalism« (2015, S. 211) – als (verspätete) Reaktion der politischen Theorie auf gesellschaftspolitische Entwicklungen verstanden werden, deren

Anfänge bereits in den 1960er Jahren zu verorten sind.<sup>2</sup> Bis dahin lässt sich eine Kette von Ereignissen rückverfolgen, die eine zunehmende Politisierung von Gruppenidentitäten ethnischer, religiöser und kultureller Art manifest werden lassen: Den Beginn markiert die verstärkte Mobilisierung kultureller Gruppen im Zuge der Dekolonialisierung, gefolgt vom Kampf gegen Rassentrennung und -diskriminierung der afro-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung in den USA (vgl. Kymlicka 1995a, S. 6). Spätestens zu Beginn der 1990er Jahre manifestierte sich in Folge der wachsenden Salienz von Gruppenidentitäten auch ein Wandel im Umgang von Staaten mit kulturellen Minderheiten;<sup>3</sup> und zwar im Rahmen einer Abkehr von bisher assimilationistischen politischen Modellen zugunsten der zunehmenden Anerkennung kultureller Diversität, der Affirmation ethnischer Identität im öffentlich-politischen Diskurs sowie formal-rechtlicher Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten. Als frühe Beispiele hierfür gelten die verfassungsmäßigen Vorkehrungen Kanadas (Verfassung von 1971) sowie Neuseelands (Vertrag von Waitangi von 1840) zugunsten nationaler und indigener Minderheiten (vgl. Kymlicka 1995a, S. 1, 49, 51; Berry 2013; Hill 2010; zu Minderheitenschutz in postsowjetischen Staaten vgl. Pettai u. Halik 2002; Shafir 1995; Lauristin u. Kheitmets 2002). Der Trend in Richtung kultureller Anerkennung wurde von internationalen Konventionen zum Schutz von Minderheiten vorangetrieben und begleitet. Unter den internationalen Konventionen, die indigene Rechte und auch den Schutz anderer Minderheiten normieren, sei auf die besonders einflussreiche UN-Konvention zur Vermeidung aller Formen der rassistischen Diskriminierung (1965), die Konvention Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1989 (*»Indigenous and Tribal Peoples Convention«*, i.F. ILO Nr. 169) sowie die UN-Erklärung über die Rechte Indigener Völker (2007) verwiesen (vgl. Burger 2016, S. 315). Das Ende des Kalten Krieges förderte die Salienz von Gruppenidentitäten auf der politischen Agenda zusätzlich und kurbelte

---

2 Kymlicka (1995a, S. 17) wählt Multikulturalismus als Überbegriff für zwei Typen kultureller Diversität, die durch Migration (polyethnische Diversität) oder die Existenz nationaler Minderheiten (multinationale Diversität) resultieren.

3 Für eine Definition von Minderheiten folgt dieser Band dem Verständnis des ehemaligen Sonderberichterstatters der UN-Kommission für Minderheiten, Francesco Capotorti (1977). Demnach konstituieren Minderheiten »a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language« (ebda).