menarbeit mit der zur Untersuchung eingesetzten Kommission wegen Einwendungen gegen die vorgesehenen Zeugenvernehmungen einstellte, und die Kommission ihren Bericht ohne Besuch des Landes aufgrund der sonst erlangten Informationen erstatten mußte[25]. Andere Beschwerden von Arbeitnehmer-Delegierten auf der Konferenz wurden dem allgemeinen Ausschuß über die Gewerkschaftsfreiheit überwiesen, wo die Regierungen Stellung nehmen und berichten konnten[26]. Bemerkenswert ist hier auch noch, daß eine wegen Gewerkschaftsfragen in Puerto Rico gegen die Vereinigten Staaten erhobene Beschwerde zu einer Zeit, als die USA nicht Mitglied der ILO waren (1978), vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen mit Zustimmung der US-Regierung der Schlichtungskommission der ILO überwiesen wurde[27].

V. Schlußbemerkung

Insgesamt zeigt sich, daß die Berichtspflichten in der ILO eine ungewöhnlich große Rolle spielen. Sie fördern die Inkraftsetzung der internationalen Normen, weil sowohl die Berichtspflicht über die Vorlage der Normen an die dafür zuständigen innerstaatlichen Instanzen wie auch die Berichtspflicht über nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen wesentlich dafür sorgen, daß Notwendiges für die innerstaatliche Inkraftsetzung der Normen geschieht. Die Berichtspflichten fördern aber auch die Kontrolle der Anwendung der ILO-Normen, sowohl bei der periodischen Überprüfung der Anwendung ratifizierter Übereinkommen wie auch nicht ratifizierter Übereinkommen und Empfehlungen, schließlich auch bei Streitigkeiten und Beschwerden um die richtige Anwendung der Normen in einzelnen Fällen und einzelnen Staaten.

Anmerkungen

1 Versailler Vertrag, Teil XIII, Art.387-427; Vertrag von St. Germain, Teil XIII, Art.332 u. 372; entsprechend die Verträge von Trianon und Neuilly.
2 Im folgenden im ILO (International Labour Organisation) abgekürzt. Grundlegendes Schrifttum dazu: Valticos, Droit International du Travail, 1970 mit Ergänzung 1973 (Neuauflage bevorstehend); Valticos, International Labour Law, 1979 (Kluwer); Valticos in: International Encyclopedia of Comparative Law, vol. XV, chap.1, 1978. Dortselbst überall umfassende Schrifttumsangaben. In deutscher Sprache kurze Einführung in der vom Internationalen Arbeitsamt in Genf 1977 herausgegebenen Schrift: Der Einfluß der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation.
3 Zur Geschichte der ILO: James T. Shotwell (Ed.), The origins of the International Labour Organisation, Columbia University Press, 1934.
4 Vgl. dazu ausführlich den ›Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations‹ der 64.Tagung 1978, S.34ff.
5 Die Zahlen stammen aus dem Jahr 1970 und haben sich seitdem kaum verändert; vgl. den vorgenannten ›Rapport‹, S.37.
6 Vgl. über die Einsetzung der Kommission und ihre Aufgaben den Bericht in ihrem ›Rapport‹ zur 63.Tagung 1977, S.6ff.
7 Dazu Faupel, Der innerstaatliche Vollzug von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation durch Tarifverträge, Diss. Frankfurt/Main 1968.
8 Vgl. den in Anm.6 genannten ›Rapport‹, S.42/43. Die Sowjetunion und einige weitere Staaten, deren Verfassung sich nach deren Muster ausrichtet, legen nur dem Präsidium des Obersten Sowjet, nicht aber allen Mitgliedern des Plenums die ILO-Normen vor. An Maßstäben des westlichen Parlamentarismus gemessen wirkt es überraschend, daß der Oberste Sowjet der UdSSR ein umfassendes Arbeitsgesetz beschließen konnte, anscheinend ohne umfassend über die einschlägigen ILO-Normen unterrichtet worden zu sein. Aber auch in westlichen Demokratien werden gelegentlich Gesetze beschlossen, ohne daß die ILO-Normen ausreichend berücksichtigt werden: so z. B. in der Bundesrepublik Deutschland das Mutterschutzgesetz vom 24.1.1952 ohne ausreichende Berücksichtigung des für die Bundesrepublik damals bereits wieder verbindlichen ILO-Übereinkommens Nr.3.
9 So gemäß Art.23 Abs.2 der ILO-Verfassung.
10 Am 31.12.1980 betrug die Zahl der Ratifikationen 4856 (!). Vgl. den Bericht der Sachverständigenkommission von 1981, S.7 Nr.11 am Ende.
11 Betreffend Gewerkschaftsfreiheit (Nr.11, 84, 87, 98, 135, 141), Zwangsarbeit (Nr.29, 105), Diskriminierung (Nr.100, 111), Beschäftigungspolitik (Nr.122), Wanderarbeiter (Nr.97, 143), Gewerbeaufsicht (Nr.81, 85, 129) und dreiseitige Konsultationen (Nr.144).
12 Das internationale Arbeitsamt ist das Bureau der Organisation gemäß Art.2c, 6, 8—10 der Verfassung.
13 Vgl. den ›Rapport de la commission d'experts. . .‹ (s. Anm.4) von 1981, S.26 der frz. Fassung.
14 Valticos, Int. Labour Law, S.244ff. Nr.619.
15 Vgl. Landy, The effectiveness of international supervision, 1966.
16 Die Themen dieser rechtsvergleichenden Sammelberichte waren in den letzten Jahren: Beschäftigungs-Mindestalter gemäß Übereinkommen 138 u. Empfehlung 146 (1981); Wanderarbeitnehmer gemäß Üb. 97 u. 143 sowie Empf. 86 u. 151 (1980); Zwangsarbeit, Unzulässigkeit nach Üb. 29 u. 105 (1979); Beschäftigung von Frauen mit familiären Pflichten gemäß Empf. 123 (1978); Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit gemäß Üb. 118 (1977); Lohngleichheit von Mann und Frau gemäß Üb. 100 u. Empf. 90 (1975); Gewerkschaftsfreiheit gemäß Üb. 87 u. 98 (1973) usw.
17 Die Kommission für die Gewerkschaftsfreiheit, 1951 eingesetzt, ist eine Unterkommission des Verwaltungsrats aus 9 seiner Mitglieder, je drei Vertretern der Regierungen, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Daneben wurde für einschlägige Fragen eine Untersuchungs- und Schlichtungskommission eingesetzt, deren Mitglieder unabhängige, vom Verwaltungsrat ernannte Persönlichkeiten sind. Sie wird regelmäßig nur mit Zustimmung der betroffenen Regierungen tätig, die sich anfangs gelegentlich geweigert haben, ihre Zustimmung zu geben. Solche Fälle sind (entsprechend Art.25 der Verfassung) veröffentlicht worden.
18 Es geht dabei insbesondere um die Handhabung der sogenannten Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 22. 3.1973. Vgl. dazu zuletzt den Bericht der Sachverständigenkommission von 1981 zu Übereinkommen 102 (S.159 der frz. Fassung).
19 Vgl. Neue Juristische Wochenschrift 1981, S.1829.
20 Bericht für 1981, zum Übereinkommen 111 (S.178ff. der frz. Fassung).
21 Bericht an den Verwaltungsrat, Sitzung vom 18.—21. November, GB 214/11/10 der 214. Sitzung. Fall Nr.909 (!).
22 Bericht für 1981, zu Übereinkommen Nr.87 (S.125ff. der frz. Fassung).
23 So 1976; vgl. Valticos, Int. Labour Law, S.247 Nr.628. Zwei weitere Beschwerden Frankreichs gegen Panama sind noch anhängig. Panama hat die ILO um technische Hilfe zur Verbesserung seiner Gesetzgebung und Verwaltungsmaßnahmen im Seearbeitsrecht gebeten; ein Fachmann ist Anfang 1981 dorthin entsandt worden (vgl. Bericht des Sachverständigenausschusses für 1981, S.13 der frz. Fassung).
24 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.247 Nr.626.
25 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.246 Nr.625.
26 Es ging um Beschwerden hinsichtlich der Gewerkschaftsfreiheit in Argentinien, Bolivien und Uruguay.
27 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.251 Nr.638.

Menschenrechte auch für Ureinwohner

Internationales Handeln zugunsten einer benachteiligten Gruppe der Weltbevölkerung

JOSÉ R. MARTÍNEZ COBO

Heft 4/1980 hat sich ausführlich und aus unterschiedlicher Blickrichtung mit dem Thema ›Minderheiten‹ auseinandergesetzt. Eng verwandt und sich auch über weite Strecken damit überschneidend ist die Problematik der autochthonen Bevölkerungsteile, welche in der internationalen Öffentlichkeit erfreulicherweise zunehmend Aufmerksamkeit findet. Im folgenden kommt der von der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz für diesen Gegenstand eingesetzte Sonderberichterstatter zu Wort. Wenn in dem Beitrag von ›Eingeborenen‹ die Rede ist, so nicht mit jenem abschätzigen, ja rassistischen Unterton, der dem Begriff in unserer Alltagssprache anhaftet. Gemeint sind hier im Wortsinn die Eingesessenen — auf die dann die fremden Eroberer trafen, die schließlich zu Opfern der Unterwerfung, zu Erleidenden einer kolonialen Situation wurden, die auch heute noch am Rande der gesellschaftlichen und staatlichen Struktur ihrer Länder leben. Der Begriff wird dagegen verräterisch, wenn er nicht — wie hier — zur genau definierten Bezeichnung für die sich in einer spezifischen Situation befindlichen Nachkommen der Ureinwohner gebraucht wird: Spricht der Journalist, Wissenschaftler, Geschäftsreisende, Diplomat oder Tourist vom ›Eingeborenen‹ (wobei der Begriff überdies unterschiedslos auf sämtliche ehemaligen ›Kolonialländer‹ ausgedehnt wird), so denkt er die Kategorien von Herrschaft und Unterwerfung gleich mit.

Vorgeschichte der Untersuchung

Die Eingeborenen, die in etwa 40 Ländern überall auf dem Erdball leben, stellen mit ihren mehr als 200 Millionen Menschen

eine recht beachtliche Gruppe dar, für die aufgrund ihrer schwachen Stellung im Vergleich zur übrigen Bevölkerung internationales Handeln dringend erforderlich ist. Zwar hat man sich schon seit den Tagen des Völkerbundes mit ihren Problemen befaßt, doch enthält keines der grundlegenden Dokumente der Vereinten Nationen Bestimmungen, in denen diese Eingeborenenbevölkerungen ausdrücklich und spezifisch Erwähnung finden oder ihre Unterstützung und ihr Schutz in Erwägung gezogen werden. Zwar enthält die Charta der Vereinten Nationen wichtige Bestimmungen, die den Rahmen abstecken, in dem sich die Aktivität der Organe entwickelt hat, die für jene Eingeborenen zuständig sind, die Teil der Bevölkerung ihrer Mitgliedstaaten sind. In der Präambel erklären die Völker den der Vereinten Nationen ihre Entschlossenheit, den »Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit ... erneut zu bekräftigen« und »den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern« und für diese Zwecke »internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den Fortschritt ... aller Völker zu fördern«. Auch der Grundsatzteil der Charta enthält mehrere Bestimmungen, in denen die Bedeutung der Achtung der Grundrechte und -freiheiten, die Sorge um die wirtschaftlichen und sozialen Probleme und die Entschlossenheit, den Lebensstandard und die Lebensbedingungen für alle zu verbessern, zum Ausdruck kommen. Besondere Beachtung verdient unter diesem Aspekt der Artikel 1, der in Absatz 3 die Absicht ausdrückt,

»eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«.

Abs. 1 b des Art. 13 bestimmt, daß die Generalversammlung Untersuchungen veranlaßt und Empfehlungen abgibt, um

»die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung und der Gesundheit zu fördern und zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen«.

Gemäß den Artikeln 55 und 56 der Charta verpflichten sich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, gemeinsam und jeder für sich mit dieser Organisation zusammenzuarbeiten, um »die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg« zu fördern.

Mit dem Ziel, diese Absichten in konkrete Maßnahmen umzusetzen, enthält Art. 68 der Charta die Bestimmung, daß der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zur Förderung der Menschenrechte und für wirtschaftliche, soziale sowie sonstige Fragen Kommissionen einsetzen kann, die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlich sind; die Aufgabenstellung ergibt sich aus Art. 62, nach dem der ECOSOC Untersuchungen über internationale Angelegenheiten auf verschiedenen Gebieten durchführen und Berichte abfassen kann. Angesichts dieser Bestimmung hat der ECOSOC auf seiner ersten Tagung die Menschenrechtskommission ins Leben gerufen. Das in seiner Resolution 5(I) dieser Kommission erteilte Mandat nimmt in keinem der fünf Punkte, zu denen dieses Organ Vorschläge, Empfehlungen und Berichte vorlegen sollte, in irgendeiner Weise Stellung zu Fragen, die sich ausdrücklich auf die Eingeborenenbevölkerungen beziehen.

Vom ECOSOC dazu ermächtigt, beschloß die Menschenrechtskommission während ihrer ersten Tagung, eine Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz mit der Aufgabe einzusetzen, Untersuchungen zu veranlassen und der Menschenrechtskommission Empfehlungen hinsichtlich der Verhinderung jeglicher Art von Diskriminierung in bezug auf die Menschenrechte und hinsichtlich des Schutzes rassischer, nationaler, religiöser und sprachlicher Minderheiten zu unterbreiten. Einige der von diesem Gremium in Angriff genommenen Aktivitäten und den übergeordneten Organen unterbreiteten Initiativen fanden ihren Ausdruck in Schriftstücken, die sich zum Nutzen der Eingeborenenbevölkerungen ausgewirkt haben. Von den Untersuchungen, die unter der Federführung von Sonderberichterstattern der Unterkommission angestellt wurden, sind im Zusammenhang mit unserem Thema die folgenden von Bedeutung:

— Studie über Diskriminierung im Bereich des Bildungswesens;
— Studie über Diskriminierung im Bereich der Religion und der Religionsausübung;
— Studie über Diskriminierung bezüglich des Rechtes jedes Menschen, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren;
— Studie über Diskriminierung von außerehelich geborenen Personen;
— Studie über die Gleichheit vor Gericht;
— Studie über rassische Diskriminierung.

Während der 3. UN-Generalversammlung brachte die bolivianische Delegation einen Vorschlag zur Bildung einer Unterkommission zur Untersuchung der sozialen Probleme der Eingeborenenbevölkerungen ein. Im Laufe der Debatte im politischen Adhoc-Ausschuß, an den der Antrag verwiesen wurde, ist dieser Plan nochmals behandelt worden, und die Generalversammlung hat die Resolution 275(III) verabschiedet, die

»empfiehlt, daß gemäß den Artikeln 13 und 62 der Charta der Wirtschafts- und Sozialrat mit Hilfe der in Betracht kommenden Organe und in Zusammenarbeit mit dem Gesamtamerikanischen Institut für Eingeborenenfragen die Situation der Urbevölkerung und der vorerwähnten, unzulänglich entwickelten sozialen Gruppen in den Ländern des amerikanischen Kontinents, die darum nachsuchen, untersucht«.

Es muß betont werden, daß in bezug auf Personen, die zu ethnischen Gruppen mit eigener Religion, Sprache und Kultur gehören, die Eingeborenenbevölkerungen durch Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte erfaßt werden, der lautet:

»In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.«

In der Ausgabe 4/1980 dieser Zeitschrift hat Professor Francesco Capotorti, ehemaliger Sonderberichterstatter der Menschenrechts-Unterkommission, sich mit diesem Prinzip in bezug auf alle Minderheiten wissenschaftlich auseinandergesetzt, und der Ausschuß für Menschenrechte, der aufgrund dieses Paktes ins Leben gerufen wurde, hat sich nunmehr einiger Aspekte angenommen, die mit der gegenwärtigen Situation der autochthonen Gruppen zusammenhängen, indem er die Mitgliedstaaten mit solchen Bevölkerungsanteilen ersucht hat, einen ausführlichen Bericht über ihre Situation im Vergleich zur übrigen Bevölkerung vorzulegen.

Manche internationalen Übereinkommen oder Empfehlungen zu verschiedenen Sachgebieten, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen entstanden sind, enthalten Bestimmungen, die zwar nicht ausdrücklich für die Eingeborenenbevölkerungen abgefaßt wurden, sich aber dennoch als uneingeschränkt anwendbar in einem Aktionsprogramm zum Vorteil, zur Unterstützung und zum Schutz solcher Minderheiten erweisen könnten. Unter derartigen Urkunden verdienen besondere Erwähnung das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords, das Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken sowie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Bis 1969 hatte keines der beiden mit den Menschenrechten befaßten Organe der Vereinten Nationen die Probleme, die die Eingeborenenbevölkerungen betreffen, gesondert aufgegriffen. In jenem Jahr nahm die Unterkommission den Bericht des Sonderberichterstatters Botschafter Hernán Santa Cruz zur Kenntnis, der mit der Abfassung einer Studie über die Rassendiskriminierung auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet beauftragt war. Dieser Bericht (UN-Publ. E.71.XIV.2) enthält auch ein Kapitel über Maßnahmen, die zum Schutz der Eingeborenenbevölkerungen ergriffen worden waren. In seinen Schlußfolgerungen empfahl der Sonderberichterstatter unter anderem, daß die zuständigen Organe der Verein-

ten Nationen zusammen mit Sonderorganisationen wie UNESCO, ILO und FAO und in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Einrichtungen eine erschöpfende und umfassende Untersuchung der Lage der Eingeborenenbevölkerungen durchführen sollten.

Bei der Aussprache über den Bericht von Santa Cruz unterstützten viele Mitglieder der Unterkommission seine Empfehlung, die Vereinten Nationen sollten eine umfassende Untersuchung von Art und Ausmaß des mit der Diskriminierung der autochthonen Gruppen zusammenhängenden Problems anstellen. Die Menschenrechtskommission schließlich nahm auf ihrer 27. Tagung Kenntnis von einem Resolutionsentwurf, der von der Unterkommission erstellt worden war. Aus der Mitte der Kommission wurde sogar die Erwägung geäußert, es sei vielleicht besser, ein neues Organ zu schaffen, das sich mit dem Problem der Diskriminierung der Eingeborenen befassen sollte, da diese Gruppen in vielen Ländern eigentlich Mehrheiten und keine Minderheiten darstellten.

Der ECOSOC verabschiedete sodann am 21. Mai 1971 einstimmig als Resolution 1589(L) einen von der Menschenrechtskommission eingebrachten Entwurf, dessen Ziffer 7 folgenden Wortlaut hat:

»(Er) ermächtigt die Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz, eine vollständige und umfassende Untersuchung des Problems der Diskriminierung der Eingeborenenbevölkerungen anzustellen und in Zusammenarbeit mit den übrigen Organen und Körperschaften der Vereinten Nationen sowie mit den zuständigen internationalen Organisationen die zur Beseitigung dieser Diskriminierung erforderlichen Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene vorzuschlagen«.

In ihrer Resolution 8(XXIV) vom 18. August 1971 beschloß die Unterkommission, mich zum Sonderberichterstatter zu berufen, der diese Untersuchung durchzuführen hat. Bezüglich der ersten in der Resolution festgelegten Aufgabe ist klar, daß die Worte »vollständig und umfassend« deutlich machen sollen, daß die Untersuchung alle wesentlichen Elemente dieses Bereichs umfassen soll und jedes Element von Grund auf zu untersuchen ist, so daß kein relevanter Aspekt vernachlässigt wird. Es sei darauf hingewiesen, daß die Materie völlig neu war; mit Ausnahme des Kapitels in der Studie des Botschafters Santa Cruz gab es nichts Einschlägiges bei den Vereinten Nationen, die noch dazu keinerlei Dokumentation über die Situation der Eingeborenen in den verschiedenen Teilen der Welt besaßen. Die zweite Phase dieser Arbeit, nämlich Maßnahmen zur Beseitigung bestehender Diskriminierungen vorzuschlagen, kann natürlich erst in Angriff genommen werden, wenn die Untersuchungsarbeiten abgeschlossen sind. Es ist dann Sache des Sonderberichterstatters, Empfehlungen zu geben über seitens der Weltorganisation zu ergreifende Maßnahmen, und über solche, die den Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden sollen. Dies setzt aber unbedingt voraus, daß genau festgestellt wird, welches zur Zeit die Umstände sind, die Ungerechtigkeiten gegenüber den Eingeborenenbevölkerungen beinhalten und die mithin beseitigt werden müssen. Es ist Sache der Unterkommission und der Menschenrechtskommission zu entscheiden, ob aufgrund der Schlußfolgerungen der Untersuchung eine Empfehlung oder eine Konvention zugunsten der Eingeborenen erarbeitet werden soll.

Definitionsfragen

Der Sinn, den man den beiden Grundbegriffen ›Diskriminierung‹ und ›Eingeborenenbevölkerungen‹ beilegt, bestimmt das Ausmaß der Untersuchung. Im Rahmen dieser Arbeit wurden als Formen der Diskriminierung jede Einrichtung oder jedes Handeln angesehen, die oder das nicht einer im weiten Sinne verstandenen Auffassung von Gleichheit entspricht, die der eingeborenen Bevölkerung garantiert:

a) daß sie in keiner Weise diskriminiert wird, weder durch aktives Handeln noch durch Unterlassen;

b) daß besondere Maßnahmen ergriffen werden, die sie — über die formelle Gleichberechtigung hinaus, die man ihr eventuell schon früher gewährt haben mag — in der wirklichen und effektiven Nutznießung dieser Rechte und Freiheiten anderen Personen oder Gruppen gleichstellen.

Der andere Punkt, der besonderer Beachtung bedarf, ist die ›Eingeborenenbevölkerung‹. Bei Aufnahme seiner Tätigkeit stellte der Berichterstatter eine Arbeitsdefinition der Personengruppen auf, die unter diesen Begriff fallen, um sie sowohl für die Ermittlung der Länder, in denen es solche Gruppen gibt, wie auch zur Sammlung von Daten über deren Situation heranzuziehen. Mit dieser Definition sollte ein gewisser Grad an Kompatibilität der zusammengetragenen Informationen erreicht werden, da es auf internationaler Ebene keine einhellige Meinung darüber gibt, was unter eingeborener Bevölkerung zu verstehen ist, und — was noch schwerer wiegt — selbst innerhalb eines Landes noch unterschiedliche Kriterien angewendet werden.

Einen Menschen als ›Eingeborenen‹ zu identifizieren, gestaltet sich in der Tat recht kompliziert. In vielen Fällen liegt die Zeit der Konfrontation zwischen Ureinwohnern und Invasoren Jahrhunderte zurück, und im Laufe der Zeit ließ das gemeinsame Leben die physischen und ethnischen Unterschiede zwischen beiden Gruppen verblassen und bewirkte eine Verschmelzung in biologischer und selbst kultureller Hinsicht. Die sich daraus ergebende soziale, rassische und kulturelle Mischung führt dazu, daß es sich in vielen Fällen schwerlich mit Sicherheit sagen läßt, wer nun als Eingeborener gelten kann. Verwaltungsfachmann, Jurist und Soziologe neigen dazu, unterschiedliche und häufig gar einander widersprechende Kriterien heranzuziehen: Hautfarbe, Sprache, Kleidung, Gepflogenheiten, Stammesverhältnisse, Lebensweise und so weiter.

Auch im internationalen Bereich stand keine zufriedenstellende Definition zur Verfügung. Die einzige, die man als Ausgangspunkt nehmen konnte, findet sich im Übereinkommen Nr. 107 (1957) der Internationalen Arbeitsorganisation, in dem es heißt:

»Dieses Übereinkommen gilt für

a) Angehörige in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern, deren soziale und wirtschaftliche Verhältnisse einer weniger fortgeschrittenen Stufe entsprechen als die von den übrigen Teilen der nationalen Gemeinschaft erreichte und deren Stellung ganz oder teilweise durch die ihnen eigenen Gebräuche oder Überlieferungen oder durch Sonderrecht geregelt ist;

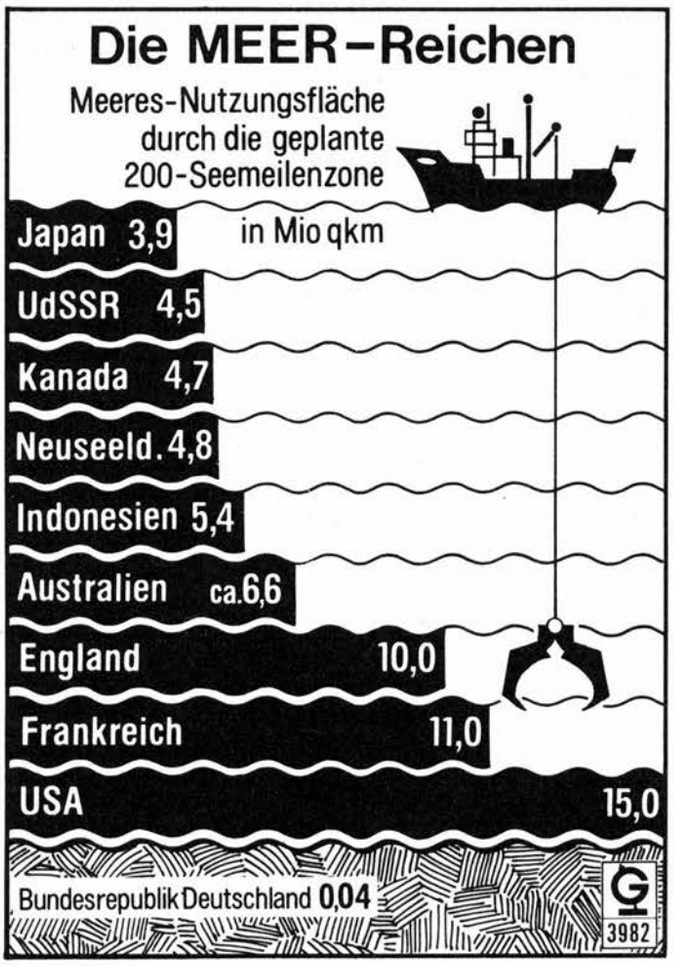
b) Angehörige in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten, weil sie von Bevölkerungsgruppen abstammen, die in dem Lande oder in einem geographischen Gebiet, zu dem das Land gehört, zur Zeit der Eroberung oder Kolonisierung ansässig waren und die, unbeschadet ihrer Rechtsstellung, mehr in Übereinstimmung mit den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen jener Zeit leben als mit den Einrichtungen des Staates, dem sie angehören.«

Die vom Berichterstatter vorgeschlagene Arbeitsdefinition, die von der ILO-Definition in wesentlichen Punkten abweicht, lautet wie folgt:

»Die Eingeborenenbevölkerungen sind die heutigen Nachkommen der Völker, die das jetzige Territorium eines Landes ganz oder teilweise zu der Zeit bewohnten, in der dort Angehörige einer anderen Kultur oder anderen ethnischen Ursprungs aus anderen Gebieten der Erde eintrafen, die ersteren unterwarfen und sie durch Eroberung, Besiedelung oder andere Maßnahmen in eine nicht-dominante oder koloniale Position zwangen;

und die heute mehr mit ihren eigenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bräuchen und Traditionen im Einklang leben als mit den Institutionen des Landes, zu dem sie heute gehören, und zwar unter einer Staatsstruktur, in der hauptsächlich nationale, soziale und kulturelle Eigenschaften anderer, dominierender Segmente der Gesellschaft zutage treten.«

Ein erstes Element in dieser Definition bezieht sich auf solche Gruppen der heutigen Bevölkerung, die von den Völkern abstammen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt der Vergangenheit in einem bestimmten Gebiet niedergelassen waren. Es gibt Zonen auf dieser Erde, von denen man als wahren Kreuzungspunkten der Wege der Menschheit sprechen kann; trotzdem lassen sich in manchen Ländern dieser Regionen selbst heute noch gewisse Gruppen als die eingeborene Bevölkerung des Staates erkennen. Es gibt wahrscheinlich keinen Teil der Erde, dessen Bevölkerung keinerlei Veränderungen ausgesetzt war; zumindest sind bedeutende Gruppen der heutigen Bewohner Nach-



Seit 1973 diskutiert die III. UN-Seerechtskonferenz über eine Konvention zur Nutzung der Weltmeere. Weitgehend einig ist man sich über die Errichtung einer 200 Seemeilen (370 km) breiten Wirtschaftszone vor der Küste. In ihr sollen die Küstenstaaten das alleinige Nutzungsrecht haben. In dieser Zone liegen praktisch alle derzeit verwertbaren Öl- und Gasvorkommen des Meeres, der weitaus größte Teil der Fischgründe und einige Manganknollenfelder. Nutznießer dieser Regelung sind die Staaten mit langen Küsten und die Inselbesitzer. Die Küstenstaaten werden auf diese Weise ein gutes Drittel (129 von 361 Millionen qkm) der einst freien Weltmeere unter sich aufteilen. — Siehe auch S. 175 f. dieser Ausgabe.

kommen der Völker, die irgendwann einmal aus anderen Teilen der Erde dorthin gekommen sind.

Das zweite Element ist der notwendige Hinweis darauf, daß die Menschen, die die Einwohner des Landes unterwarfen, aus anderen Teilen der Welt gekommen sein und einen anderen kulturellen und ethnischen Ursprung gehabt haben müssen. Wäre es anders gewesen, so hätte es sich allenfalls um ein Problem der Bevölkerungsvermischung zwischen Eingesessenen gehandelt. Weiter heißt es, daß die Neuankömmlinge die Ureinwohner beherrschten und sie durch Eroberung, Ansiedlung oder auf andere Art und Weise auf die Stufe der nicht-herrschenden Schicht herabdrückten. All diesen Prozessen folgte letzten Endes die Auferlegung einer politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Abhängigkeit von einer ›Metropole‹, die Ländereien, Sachwerte und Völker zu ihrem eigenen Vorteil ausbeutete.

Obwohl es zutrifft, daß das, was sich heutzutage ›einheimische Institutionen‹ nennt, ein von Fall zu Fall wechselndes Gemisch von kolonialen und vorkolonialen Institutionen ist, mußte doch als drittes Element notwendigerweise festgehalten werden, daß »sie mehr mit ihren eigenen ... Bräuchen und Traditionen im Einklang leben« als mit den offiziellen Institutionen des Landes. Diese Angabe sucht jede Charakterisierung der Bräuche und Traditionen zu vermeiden, die weiter geht als die Aussage, daß die Bräuche und Traditionen diesen Gruppen eigentümlich sind, und sie macht keine Anstalten zu untersuchen, ob es von Anfang an ihre eigenen waren oder sie zu irgendeiner Zeit von den herrschenden Völkern übernommen wurden.

Weiterhin war es erforderlich, die Eingeborenenbevölkerung als nicht-herrschende Schicht der Gesellschaft zu charakterisieren, die unter einer nicht wertfreien Staatsstruktur lebt. Diese Tatsache, daß es sich um Gruppen handelt, die keine herrschende Stellung in der Gesellschaft einnehmen, ist der eigentliche Grund für die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ihrem Schutz zu ergreifen.

Nach der so vorgeschlagenen Definition würden davon nicht erfaßt isolierte oder marginale Gruppen, beispielsweise Urwaldbewohner, die weder Eroberung noch Kolonisierung über sich ergehen lassen mußten. Dennoch sollten auch diese zu den ›Eingeborenenbevölkerungen‹ gerechnet werden, und zwar aus folgenden Gründen: Sie sind Nachkommen von Gruppen, die zu einer Zeit in dem Territorium des Landes lebten, als Gruppen einer anderen Kultur oder eines anderen ethnischen Ursprungs dorthin kamen; sie haben fast unversehrt Bräuche und Traditionen ihrer Ahnen bewahrt, eben weil sie von anderen Teilen der Bevölkerung isoliert gelebt haben; und sie leben — sei es auch nur der Form nach — unter einer Staatsstruktur, die ihnen fremde nationale Merkmale aufweist.

Gegenstand der Untersuchung

Unter Zugrundelegung der Antworten der einzelnen Regierungen haben sich bei Anwendung dieser Arbeitsdefinition 37 Staaten — meist in Amerika und Ozeanien — als für die Untersuchung relevant ergeben. Es stellt sich allerdings das Problem, daß einige Regierungen, beispielsweise die der Sowjetunion, wegen der Grundsätze ihrer Verfassung, in der die Gleichheit aller Bürger ungeachtet ihrer Abstammung, Rasse oder sozialen Stellung festgelegt ist, es abgelehnt haben, ein Vorhandensein von Eingeborenenbevölkerungen in ihrem Hoheitsgebiet zuzugeben. Es ist jedoch offensichtlich, daß manche Gruppen, die in den nördlichen Ländern Europas einschließlich der Sowjetunion leben, als Eingeborene angesehen werden müssen.

In bezug auf den amerikanischen Kontinent wirft die Ermittlung einer auf die Ureinwohner zurückgehenden Bevölkerung keine größeren Probleme auf, und man kann nachweisen, daß es in allen Ländern dieser Zone (mit Ausnahme Uruguays und fast aller karibischen Inseln) Eingeborene gibt. Auch in Ozeanien gibt es beachtliche und charakteristische Siedlungsgebiete mit autochthoner Bevölkerung. Weitaus schwieriger dagegen gestaltet sich der Nachweis derartiger Bevölkerungsanteile auf dem asiatischen Kontinent, weil die Auffassungen, die sich dort mit dem Begriff ›eingeboren‹ verbinden, so völlig anders sind als im allgemeinen in der übrigen Welt.

Höchst komplex ist die Situation in Afrika. Obwohl es sicherlich in manchen Ländern wie Zaire, Sierra Leone, Liberia, Südafrika und anderen neben fremden Komponenten auch Ureinwohner gibt, ist es doch schwer, bei diesen alle Elemente der vorgeschlagenen Definition wiederzufinden. Deswegen entschloß sich der Berichterstatter nach Rücksprache mit den afrikanischen Regierungen und der Unterkommission, sie nicht in den Bericht einzubeziehen, empfiehlt jedoch, daß die Vereinten Nationen in Zukunft die Situation solcher Gruppen mit besonderen Merkmalen untersuchen sollen.

Verschiedene Mitglieder der Unterkommission argumentierten, daß einige Minderheiten im Nahen Osten, wie die Syrer der Golanhöhen und die Palästinenser in den von Israel besetzten Gebieten, durch historische Gegebenheiten in Verhältnisse gedrängt worden seien, die mit denen einer Eingeborenenbevölkerung vergleichbar sind, und haben darum ersucht, diese in die Untersuchung mit einzubeziehen. Der Berichterstatter hat dies abgelehnt, und zwar sowohl deshalb, weil diese Bewohner nach seiner Ansicht nicht unter die vorgeschlagene Definition fallen, wie auch deswegen, weil den Resolutionen der zuständigen Organe der Vereinten Nationen zufolge diese Gebiete infolge einer Aggression nur vorübergehend und nicht endgültig besetzt sind.

Die Länder mit eingeborener Bevölkerung stoßen gewöhnlich auf große Schwierigkeiten bei dem Bemühen, einigermaßen exakte statistische Daten über diese einzuholen. Dadurch ist es unmöglich, die Zahl der Eingeborenen anzugeben, die in einem Land leben, und die von den einzelnen Regierungen genannten Zahlen und die, mit denen die Ethnologen arbeiten, weichen beträchtlich voneinander ab. Sicher ist jedoch, daß die oft in internationalen Gremien zu hörende Behauptung jeder vernünftigen Grundlage entbehrt, die Eingeborenenbevölkerungen seien infolge des rasch fortschreitenden Assimilations- oder Integrationsprozesses oder infolge des an ihnen begangenen kulturellen Ethnozids auf dem Wege der Ausrottung. Es stimmt allerdings, daß in der Mehrzahl der Länder, nicht in allen, die Eingeborenen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung prozentual abgenommen haben; absolut gesehen haben sie zugenommen.

Da die Behandlung des Themas der Eingeborenenbevölkerungen neu ist, mußte man für die Untersuchung auf mannigfaltige Informationsquellen zurückgreifen und die Staaten bitten, möglichst vollständige Angaben insbesondere zu den nachstehenden Bereichen zu liefern:

— Gesundheit, ärztliche Betreuung, Sozialversicherung und soziale Dienstleistungen;
— Wohnverhältnisse;
— Bildungswesen;
— Sprache;
— Kultur und kulturelle, soziale und rechtliche Institutionen;
— Beschäftigung und Berufsausbildung;
— Recht auf Eigentum unter besonderer Berücksichtigung des Grundeigentums;
— politische Rechte;
— Religionsfreiheit und Recht der freien Religionsausübung;
— Rechtsbeistand.

Das Echo der Regierungen auf das Ersuchen um Bereitstellung von Daten war leider nicht so positiv wie erhofft. Trotz wiederholter Aufforderungen durch den Generalsekretär haben etliche Länder, die beachtliche Anteile eingeborener Bevölkerung haben, auf die Anfrage überhaupt nicht oder nur in recht oberflächlicher Weise reagiert, wodurch sich die Vorlage des Abschlußberichts beträchtlich verzögert hat. Im Januar 1975 erging ein Rundschreiben an über 100 nicht-staatliche Organisationen mit Konsultativstatus beim ECOSOC. Sie wurden darin aufgefordert, dem Berichterstatter alle Informationen zugänglich zu machen, die sie als relevant für diese Aufgabe ansahen. Nur fünf der angesprochenen Organisationen stellten Material zur Verfügung. Demgegenüber zeigten die Organisationen der Eingeborenenbevölkerungen lebhaftes Interesse für diese Aktivitäten der Vereinten Nationen, wie die Tatsache beweist, daß unter anderem Vertreter der eingeborenen Bevölkerung aus Kanada, den Vereinigten Staaten und Australien an den Sitzungen der Unterkommission, auf denen das Thema behandelt wurde, teilgenommen und wertvolle Beiträge dazu geliefert haben.

Nach Auswertung und Überprüfung der erhaltenen Informationen, in vielen Fällen aber auch ohne solche Informationen erhalten zu haben, ging die UN-Menschenrechtsabteilung daran, für jedes Land sehr ausführliche Monographien zu erstellen, die den betreffenden Regierungen dann zur Kommentierung zugeleitet wurden. Dieses Material dürfte zweifellos von großem Nutzen sein für Personen, die sich mit Eingeborenenfragen befassen und auf die Quellen der Vereinten Nationen zurückgreifen wollen. Die Übersichten dienten auch als Grundlage für die Erstellung der einzelnen Kapitel der Studie, deren größter Teil bereits der Unterkommission vorgelegt wurde. Dieses Material soll in den Abschlußbericht aufgenommen werden, der für 1982 erwartet wird.

Wegweisendes Handeln der ILO

Die Aktivitäten der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zugunsten der Eingeborenenbevölkerung waren breit angelegt. Besonders erwähnt werden muß die Arbeit der ILO, die sich von Anfang an damit befaßt hat. Schon 1921 führte sie eine Reihe von Untersuchungen über »die autochthonen Arbeitskräfte in den unabhängigen Staaten« durch, später, im Jahre 1926, rief sie eine Expertenkommission für Fragen der Arbeit der Eingeborenenbevölkerung ins Leben, deren Anstrengungen in die Annahme einer Reihe internationaler Übereinkommen und Empfehlungen — unter anderem des Übereinkommens Nr. 50 (1936) über die Anwerbung von Arbeitskräften aus der Eingeborenenbevölkerung und des Übereinkommens Nr. 64 (1939) über Arbeitsverträge mit Arbeitskräften aus der Eingeborenenbevölkerung — mündeten.

Auf allen Regionalkonferenzen der amerikanischen Mitgliedstaaten der ILO wurde das Problem der Eingeborenenbeschäftigung zur Sprache gebracht. Die Dritte Regionalkonferenz, die 1946 zusammentrat, regte beim Verwaltungsrat die Einrichtung einer Expertenkommission für soziale Probleme der Eingeborenen an und ersuchte ihn, einen umfassenden Bericht über deren Situation in den amerikanischen Ländern zusammenzustellen. Das Ergebnis der Tätigkeit dieser Expertenkommission war ein 1953 von der ILO herausgegebenes umfangreiches Nachschlagewerk mit dem Titel »Eingeborenenbevölkerungen: Lebens- und Arbeitsbedingungen der autochthonen Völker in den unabhängigen Ländern«. Inhalt dieses Werkes ist eine weltweite Untersuchung der Situation dieser Bevölkerungsteile und der zu ihren Gunsten in die Wege geleiteten Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereich.

Gestützt auf die sorgfältigen vorbereitenden Arbeiten des Internationalen Arbeitsamts, die in enger Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen Sonderorganisationen erfolgt waren, konnte die internationale Arbeitskonferenz bei ihrer Zusammenkunft 1957 zwei grundlegende Texte verabschieden, die allgemeine internationale Regeln für das Handeln in bezug auf die Eingeborenen aufstellen. Es sind dies das an anderer Stelle bereits erwähnte Übereinkommen Nr. 107, betreffend den Schutz und die Integration der Eingeborenenbevölkerung und Stammesgruppen, und die Empfehlung Nr. 104 über den Schutz und die Integration der Eingeborenenbevölkerung und anderer Stammes- und stammesähnlichen Gruppen in den unabhängigen Ländern.

Das Übereinkommen Nr. 107, das zweifellos das wichtigste internationale Instrument bezüglich des Schutzes der Eingeborenenbevölkerungen darstellt, ist im Juni 1959 in Kraft getreten und wurde von 24 Staaten ratifiziert. Die Teilnehmerstaaten dieses aus 37 Artikeln bestehenden Übereinkommens unterrichten die ILO laufend über die Maßnahmen, die getroffen wurden, um seine Durchführung sicherzustellen. Bei den letzten internationalen Arbeitskonferenzen haben verschiedene Organisationen darum gebeten, das Übereinkommen zu aktualisieren, um es mit der tatsächlichen Situation der Eingeborenen in den verschiedenen Teilen der Welt in Einklang zu bringen, umso mehr, als man mit der aktiven Mitarbeit der Vereinigungen der eingeborenen Bevölkerung rechnen kann, die ihre Betrachtungsweise zu Gehör bringen wollen.

In einem Bericht der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) heißt es, wenn sie auch noch keine besonderen Maßnahmen zum Schutz der eingeborenen Bevölkerung ergriffen habe, so seien ihre Programme doch Ausdruck einer Gesamteinstellung zu einer Entwicklung, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen sowohl als Ziel an sich wie auch als Mittel zur Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts betreibt. Den Eingeborenen, für die Land- und Forstwirtschaft die Hauptquellen zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes darstellen, hat die Hilfe, die von der FAO etwa für Programme der Agrarreform, zur Verbesserung der Lage der Landwirtschaft oder zum Schutz des Waldes gewährt wurde, zum Nutzen gereicht.

Auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stellt fest, daß sich ihre Aktivitäten im Bereich technischer Hilfeleistungen generell auf die Gesamtbevölkerung des interessierten Landes unter Einschluß der Eingeborenen erstrecken, auch wenn sie in

manchen Fällen gezielt auf diese abgestellt sind. Hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 107 weist die WHO darauf hin, daß die Durchführung der Art. 19 und 20 über Sozialversicherung und Gesundheit in ihren Aufgabenbereich gehört. Sie betont außerdem, daß sie sich in einigen Programmen, die an sich für die Gesamtbevölkerung gedacht seien, besonders die Aufgabe gestellt habe, Hygiene- und Gesundheitsprobleme anzugehen, die unter der Urbevölkerung der betreffenden Länder besonders stark verbreitet sind.

Die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) verabschiedete auf ihrer 11. Tagung die Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen. In Anwendung dieser Konvention haben einige Mitgliedstaaten wie Australien und Neuseeland Maßnahmen ergriffen, durch die Ungleichheiten im Bereich der Bildung, von denen eingeborene Gemeinschaften betroffen sind, beseitigt werden sollen. Die UNESCO ist ferner der Ansicht, daß die von ihr angestellten Untersuchungen über Tendenzen in den Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen in Lateinamerika und der Karibik sowie die kritische Bestandsaufnahme der Methoden und Verfahren, die den Prozeß der sozialen Assimilation der Gruppen, die aufgrund ihrer Eigenheiten nicht voll in das Leben der nationalen Gemeinschaft integriert sind, fördern sollen, den Eingeborenen direkte Vorteile gebracht haben.

Im Jahre 1951 wurde in Patzcuaro (Mexiko) unter der Schirmherrschaft der UNESCO und in Zusammenarbeit mit der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der mexikanischen Regierung ein regionales Zentrum für Grundschulbildung geschaffen. Aufgabe dieser Einrichtung soll es sein, die Regierungen dieser Region bei ihren Bemühungen zu unterstützen, Grundschulbildung zu vermitteln, Lehrer auszubilden und die notwendigen Unterrichtsmaterialien zu erstellen. Zu diesem Zweck erhalten die angehenden Lehrer ihre Ausbildung in Gemeinschaften, wo sie an von dem Zentrum ausgearbeiteten Programmen teilnehmen, um Möglichkeiten zu erproben, die Landwirtschaft, das Handwerk und die Industrie zu fördern, aber auch die Lebensbedingungen der Ureinwohner zu verbessern.

Besondere Bedeutung bei den internationalen Bemühungen zugunsten der autochthonen Bevölkerung kommt dem Programm für die eingeborene Bevölkerung der Andenregion (Programa Indigenista Andino) zu, das im Rahmen der technischen Hilfe der Vereinten Nationen durch die UNESCO, die ILO, die FAO und die WHO in Angriff genommen wurde. Es soll dazu dienen, die Lebensbedingungen der etwa 10 Millionen Eingeborenen der Hochebene zu verbessern, jenes hochgelegenen und unfruchtbaren Tafellandes in den Anden, das sich in mehr als 3000 Metern Höhe über dem Meer über sechs lateinamerikanische Länder hinweg erstreckt: Argentinien, Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru. Unter Federführung der ILO, der auch die Koordinierung oblag, begann 1954 die Arbeit für das Programm, dessen Ziele nach den Worten seines Leiters darin liegen, »den Lebensstandard dieser Völker zu heben und sie so in das Leben ihres Staates einzugliedern, in ihnen Hoffnung für die Zukunft zu wecken und ihren Ländern die volle Kraft ihrer menschlichen Ressourcen zugänglich zu machen, die bis jetzt nicht genutzt wurden«. Die Hauptaktivitäten des Programms konzentrieren sich auf das Angebot beruflicher Ausbildung, die Errichtung von Gemeindewerkstätten, Förderung des Handwerks, Bau von Schulen und Durchführung des Lehrbetriebs in den Schulen, Diversifikation und Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion, Einführung neuzeitlicher Verfahren, Aufbau von Gesundheitsdiensten, Ausweitung des Agrarkredits und der Genossenschaftsbewegung sowie Verbesserung der Wohnverhältnisse. Wenn diese Projekte für die eingeborenen Bewohner der Andenregion auch einen völlig neuen Ansatz darstellen, wobei es aus Mangel an Erfahrung auch zu Störungen und Rückschlägen kam, so glaubt man doch, daß die Bilanz des Progamms positiv gewesen ist und es mindestens 250 000 Angehörigen der Eingeborenenbevölkerung direkte Vorteile gebracht hat.

Auf regionaler Ebene wurde 1940 das Gesamtamerikanische Institut für Eingeborenenfragen (Instituto Indigenista Interamericano) mit Sitz in Mexiko gegründet. Im Jahre 1953 wurde ein Abkommen mit der Organisation Amerikanischer Staaten unterzeichnet, in dem dieses Institut formell als Spezialorgan der OAS anerkannt wurde. Es ist als Ständiger Ausschuß der Gesamtamerikanischen Kongresse für Eingeborenenfragen tätig geworden und hat die Maßnahmen der Länder dieser Region auf diesem Gebiet in Gang gesetzt, gelenkt und koordiniert. Es verfügt über eine ethnologische Forschungsabteilung. Den Regierungen der lateinamerikanischen Staaten hat es wertvolle Dienste in bezug auf Beratung und technische Hilfe geleistet und zahlreiche Bücher und Zeitschriften zu Eingeborenenthemen veröffentlicht. Beachtung verdient auch die Arbeit der Gesamtamerikanischen Kongresse für Eingeborenenfragen, und zwar beginnend mit dem ersten, der 1940 in Patzcuaro stattfand, bis zum letzten, der 1980 in Mérida abgehalten wurde. Auf diesen Kongressen wurden etwa 400 Resolutionen mit einem breitgestreuten Themenkreis verabschiedet. Diese Resolutionen waren bestimmend für die Aktivitäten des Instituts und in gewisser Hinsicht richtungsweisend für die Politik der amerikanischen Regierungen. Die Kritik, die an diesen Kongressen geübt wird, geht dahin, daß diejenigen, die sich mit den Problemen der Eingeborenen befassen, nicht als echte Vertreter ihrer Gemeinschaften oder Organisationen gelten können und daß deswegen manche Empfehlungen nicht der tatsächlichen Situation dieser Gruppen gerecht werden.

Ziele und Zielkonflikt

Die von den internationalen Organisationen in Angriff genommenen Projekte, zum Beispiel das Gesamtamerikanische Eingeborenenprogramm, haben klar dargelegt, daß die eingeborenen Bevölkerungen positiv auf Anstöße und außen reagieren, wenn man ihre Eigenart, ihre Lebensweise und ihre kulturellen Werte respektiert. Im allgemeinen suchen die Regierungen und die Eingeborenenpolitik mit allen Mitteln die Urbevölkerung den anderen Bevölkerungsschichten mit dem Ziel ihrer künftigen Assimilation oder Integration gleichzustellen — wobei jedoch an ein Wort des Aristoteles erinnert werden muß: »Die Ungleichen gleich machen zu wollen heißt, sie nur noch ungleicher zu machen«.

Der kritische Punkt liegt in dem Dauerkonflikt zwischen dem Recht auf kulturelle Identität und dem Recht auf Entwicklung. Die internationale Gemeinschaft und die einzelnen Staaten haben die Verpflichtung, das Gleichgewicht zu halten zwischen dem Wunsch, die Eigenarten der autochthonen Bevölkerung zu bewahren, und dem, ihr dabei behilflich zu sein, an der kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung ihres Heimatlandes teilzuhaben — wobei es auf jeden Fall unumgänglich ist, daß unter allen Umständen die Rechte und die persönliche Entscheidung eben dieser Eingeborenen respektiert werden. Man kann die Vorzüge der Entwicklung nicht mit Gewalt durchsetzen, denn ein Vorteil, der nicht gewünscht wird, ist kein Vorteil mehr.

Wenn bei den Vereinten Nationen Anzeichen für ein wachsendes Interesse an den Problemen der Eingeborenenbevölkerung zu erkennen sind, so zeigen diese ihrerseits, daß sie sich immer stärker der Diskriminierung bewußt werden, der sie ausgesetzt sind. Sie betonen die dringende Notwendigkeit, daß die internationale Gemeinschaft wirksame Schritte bei den Regierungen unternehmen muß, damit diese unter Beachtung der Wünsche und Neigungen dieser Gruppen geeignete Maßnahmen in die Wege leiten, die es den Betroffenen gestatten, so schnell wie möglich aus ihrer derzeitigen mißlichen Situation herauszukommen. Im direkten Dialog, den ich auf Studienreisen mit Eingeborenen in den verschiedenen Weltregionen führte, aber auch durch die Kontakte, die ich mit ihnen auf verschiedenen Kongressen ihrer Vereinigungen hatte, war ich stark beeindruckt von der Klarheit, mit der sie ihre Probleme umrissen, und von der sachlichen Art, in der sie Lösungen vorschlugen.