

Multilaterale Entwicklungspolitik und Indigenität im Andenraum

Das Programa Indigenista Andino und die Internationale
Arbeitsorganisation (1949–1970)

Martin Breuer

Rethinking the Americas — Repensar las Américas — Rethinking the Americas



Repensar las Américas
Rethinking the Americas

Vol. 4

Editores de la serie / Series editors

Olaf Kaltmeier, Nadine Pollvogt, Wilfried Raussert, Eleonora Rohland,
Julia Roth, Nicole Schwabe, Philipp Wolfesberger

CIAS - Center for InterAmerican Studies, Bielefeld University



Dieses Werk steht unter der Lizenz „Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitungen 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Das bedeutet, dass der Text unter Nennung der Autor*innen weitergegeben und verbreitet werden darf, aber nicht neu bearbeitet, umgewandelt oder darauf aufgebaut werden darf. Sie dürfen das Material nicht für kommerzielle Zwecke verwenden. Für weitere Informationen siehe: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Für die Erstellung einer Adaption, Übersetzung oder eines Derivats des Originalwerkes ist eine zusätzliche Genehmigung erforderlich, die beim Kipu-Verlag (Förderverein für InterAmerikanische Studien, e.V.) eingeholt werden kann. Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz für die Weiterverwendung gelten nicht für Inhalte (z.B. Grafiken, Abbildungen, Fotos, Auszüge etc.), die nicht im Original zur Open-Access-Publikation gehören, und es kann eine zusätzliche Genehmigung des Rechteinhabers erforderlich sein. Die Verpflichtung, die Genehmigungen zu prüfen und zu klären, liegt allein bei jenen, die das Material weiterverwenden.

Martin Breuer

**Multilaterale Entwicklungspolitik und
Indigenität im Andenraum**

**Das Programa Indigenista Andino und die Internationale
Arbeitsorganisation (1949-1970)**



Multilaterale Entwicklungspolitik und Indigenität im Andenraum:
Das Programa Indigenista Andino und die Internationale Arbeitsorganisation
(1949-1970)

Autor: Martin Breuer

Repensar las Américas – Rethinking the Americas, Vol. 4

Bielefeld: Kipu-Verlag, 2025

ISBN: 978-3-946507-88-8

E-Book ISBN: 978-3-946507-89-5

DOI: 10.4119/unibi/3015910

Herstellung und Vertrieb: BoD, Norderstedt

Photo Cover: © ILO Archiv Genf

Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961

Coverdesign: Alina Muñoz

© Kipu-Verlag 2025

Kipu-Verlag

c/o Center for InterAmerican Studies (CIAS)

Universität Bielefeld

PF 101131, 33501 Bielefeld, Deutschland

www.kipu-verlag.de

info@kipu-verlag.de



Inhalt

Einleitung	9
-------------------------	---

Kapitel 1: Der Andenraum als entwicklungspolitischer Verflechtungsraum (1940-1970)	25
---	----

1.1. Krise des Hacienda-Systems, Landkonflikte und Entwicklungs- politik – Ecuador, Peru und Bolivien Mitte des 20. Jahrhunderts.....	30
1.2. Interamerikanischer Indigenismo und internationale Kooperation.....	50
1.3. Anfänge der UN-Entwicklungsarbeit im Andenraum: CEPAL und ETPA.....	63
1.4. US-Entwicklungspolitik im Andenraum: Kalter Krieg und <i>applied anthropology</i>	71
1.5. Zwischenfazit: Das Andenhochland als „Labor“ für transnationale Entwicklungspolitik.....	79

Kapitel 2: Die Planung des PIA (1949-1953)	83
---	----

2.1 Die ILO und die sogenannte indigene Frage: Die Organisation als Forum und Akteur im interamerikanischen Indigenismo	86
2.2 Die Andean Indian Mission und die Beantragung des PIA beim Expanded Programme for Technical Assistance der UN.....	96
2.3 Der entwicklungspolitische Ansatz des PIA: Indigene Gemeinden als Ziel von „integrierter Entwicklung“	108
2.4 Zwischenfazit: Das PIA als technischer Lösungsansatz für ein politisches Problem.....	123

Kapitel 3: Das PIA als regionales Pilotprojekt (1953-1958)	125
---	-----

3.1 Die Gründung der Aktionsbasen in Bolivien, Ecuador und Peru.....	129
3.2 Die internationalen Experten im PIA	150
3.3 Die entwicklungspolitische Praxis in den Aktionszentren.....	175
<i>Pillapi – Haciendawirtschaft und Agrarreform</i>	178
<i>Puno – Minifundio, „Bevölkerungsdruck“ und Migration</i>	187
<i>Cotoca – Kolonisation des Tieflandes östlich der Anden</i>	198

<i>Chimborazo – Integrierte Entwicklung indígener comunidades</i>	205
<i>Theorie und Praxis – Integraler Ansatz, desarrollo de la comunidad und die sogenannte cuestión indígena</i>	211
3.4 Das PIA im öffentlichen Diskurs	219
3.5 Zwischenfazit: Das PIA zwischen inter-amerikanischer <i>política indigenista</i> und globaler Entwicklungszusammenarbeit	243
Kapitel 4: Das PIA als multilaterales Beratungs- programm (1959-1970)	247
4.1 Die Regionale Ausweitung des PIA und die Erschließung neuer Förderprogramme	250
4.2 Die Nationalisierung der Aktionszentren des PIA und die Ausarbeitung nationaler Integrationspläne	273
4.3 Regionale Entwicklungspolitik im Andenhochland und die sogenannte indigene Frage	305
4.4 Zwischenfazit: Das PIA als doppeltes Scharnier zwischen <i>política indigenista</i> und <i>desarrollo rural</i>	324
Fazit und Ausblick: Indigene Völker als Ziel internationaler Entwicklungspolitik – Brüche und Kontinuitäten vom PIA bis heute	327
Abkürzungsverzeichnis	
Abbildungsverzeichnis	
Quellenverzeichnis	
Literaturverzeichnis	

Für Elena, Lucía und Marina.

Einleitung

Seit den 1990er Jahren steht die Situation indigener Völker verstärkt im Fokus der Vereinten Nationen (UN). Zwischen 1994 und 2014 riefen die UN zwei *Internationale Jahrzehnte der indigenen Völker der Erde* aus, etablierten im Jahr 2000 das *Permanent Forum on Indigenous Issues* (UNPFII) und verabschiedeten 2007 die *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP).¹ Die intensive Auseinandersetzung der UN mit dem Thema steht dabei ohne Frage auch mit der Konjunktur indigener Bewegungen in Lateinamerika und anderen Weltregionen seit den 1980er Jahren im Zusammenhang, die Indigenität als politische Kategorie sowohl in den nationalen Kontexten wie auch der internationalen Arena wieder auf die Tagesordnung setzen.²

Mit Blick auf die internationale und staatliche Entwicklungspolitik werden seither Fragen hinsichtlich des Schutzes der Rechte indigener Völker und der Ausgestaltung von Entwicklungsprogrammen für diese Bevölkerungsgruppen diskutiert. Die Arbeit der UN konzentriert sich hierbei in den letzten Jahren darauf, staatliche, bilaterale und multilaterale Entwicklungspolitik in Einklang mit den Rechten indigener Völker zu bringen.³ Darüber hinaus sind die UN auch direkt über das

¹ Siehe etwa Hanne Hagtvedt Vik (2017): „Indigenous Internationalism.“ In: Glenda Sluga und Patricia Clavin (Hg.): *Internationalisms. A twentieth-century history*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 315–339 oder Alexandra Xanthaki (Hg.) (2007): *Indigenous rights and United Nations standards. Self-determination, culture and land*. Cambridge: Cambridge University Press.

² Für die Geschichte der indigenen Bewegungen im Andenraum siehe im Überblick Olaf Kaltmeier (2017): „Politics of Indigeneity in the Andean Highlands. Indigenous Social Movements and the State in Ecuador, Bolivia, and Peru (1940-2014).“ In: Nasir Uddin, Eva Gerharz und Pradeep Chakkarath (Hg.): *Indigeneity on the Move. Varying Manifestations of a Contested Concept*. London: Berghahn, S. 172–198. Für die übergreifende Debatte zur politischen Dimension von Ethnizität, in die sich die Analyse von Indigenität in Lateinamerika einordnet, siehe etwa Christian Büschges (2015): „Politicizing ethnicity – ethnicizing politics. Comparisons and entanglements.“ In: University of Cologne Forum „Ethnicity as Political Resource“ (Hg.): *Ethnicity as a Political Resource. Conceptualizations across Disciplines, Regions, and Periods*. Bielefeld: transcript, S. 107-116. Für den transnationalen Charakter der indigenen Bewegungen in Lateinamerika und anderen Weltregionen siehe Jochen Kemmer (2014): „The Encounter between First and Fourth World Activism: The Rise and Consolidation of European Solidarity with Indigenous Peoples.“ *Journal of Modern European History* 12 (2), S. 262-279.

³ Siehe etwa den Bericht für das UNPFII von Victoria Tauli-Corpuz (2010): „The Human Development Framework and Indigenous Peoples' Self-determined Development or

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Weltbank in konkrete Entwicklungshilfeprojekte für indigene Völker involviert.⁴ Themen wie „Nachhaltige Entwicklung“ und *human development* stehen dabei im Zentrum, um einerseits durch eine erfolgreiche sozioökonomische „Entwicklung“ indigener Gemeinden die oftmals prekären und von Armut geprägten Lebensbedingungen zu verbessern, und gleichzeitig die kulturelle Identität und sozialen Strukturen zu wahren und Landrechte zu gewährleisten.

Diese Ausrichtung von Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern grenzt sich dabei klar gegenüber der Entwicklungs- und Integrationspolitik vergangener Jahrzehnte ab, die seit den 1950er Jahren in erster Linie auf staatlich organisierte und makroökonomisch orientierte Entwicklungsprogramme gesetzt und damit die Rechte indigener Völker missachtet und deren Integrität in Frage gestellt hatte. Es handelt sich also um ein entwicklungspolitisches Kontrastprogramm zur Politik vergangener Jahrzehnte.⁵

In dieser Erzählung und der Selbstwahrnehmung der UN gerät jedoch ein Aspekt weitestgehend aus dem Blick: UN-Organisationen wirkten bereits seit den 1950er Jahren an zentraler Stelle an der Ausarbeitung und Realisierung von entwicklungspolitischen Programmen für die indigene Bevölkerung in Lateinamerika mit. Besonders ein UN-Programm nahm hierbei eine Schlüsselrolle ein, das sogenannte *Andean Indian Programme* – oder Spanisch *Programa Indigenista Andino* (PIA).⁶ Das PIA war ein

Development with Culture and Identity.“ *UN Permanent Forum on Indigenous Issues* (E/C.19/2010/CRP. 4) sowie Kevin Alan David Macdonald (2012): „Indigenous Peoples and Development Goals.“ In: Gillette Hall und Harry Anthony Patrinos (Hg.): *Indigenous peoples, poverty, and development*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 17-72; und die „Guidelines in Indigenous Peoples Issues“ der *United Nations Development Group* von 2009.

⁴ Hierfür stehen u.a. die Entwicklungsprojekte „Equator Initiative“ des UNDP (seit 2002) oder „Prodepine“ (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Descendientes del Ecuador) (1998-2003). Siehe www.equatorinitiative.org bzw. <https://projects.worldbank.org/en/project-detail/P040086>.

⁵ Als Startpunkt der UN-Aktivitäten im Bereich der Entwicklungspolitik für indigene Völker wird oftmals der interne UN-Bericht von Martínez Cobo aus dem Jahr 1982 angeführt, der eine kritische Bestandsaufnahme der Situation und Perspektiven für die multilaterale Aktion aufzeigte. Siehe José R. Martínez Cobo (1982): „Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Final Report submitted by the Special Rapporteur, Mr. José Martínez Cobo.“ UN ECOSOC. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>.

⁶ In der vorliegenden Arbeit werde ich für das *Andean Indian Programme* beziehungsweise *Programa Indigenista Andino* der Einheitlichkeit halber das spanische Akronym PIA verwenden, wie es auch in den spanischsprachigen Quellen gebräuchlich war (synonym zu AIP

zwischen 1953 und 1970 von mehreren UN-Sonderorganisationen unter Leitung der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) gemeinsam durchgeführtes länderübergreifendes Entwicklungsprojekt. Es wurde über das *UN Extended Program for Technical Assistance* (EPTA), dem Vorläuferprogramm des UNDP, finanziert und sollte die Andenstaaten Bolivien, Ecuador und Peru bei der „Integration“ und „Entwicklung“ der aymara- und quechuasprachigen bäuerlichen Bevölkerung des Hochlandes unterstützen.⁷

Im Kontext des PIA wurden indigene Völker erstmals zu einem spezifischen Gegenstand von UN-Entwicklungshilfe deklariert und ein speziell auf die „indigenen“ Charakteristika der Bevölkerung zugeschnittener entwicklungspolitischer Ansatz ausgearbeitet und umgesetzt. Damit trug das Programm maßgeblich dazu bei, indigene Völker in der internationalen Arena als gesonderte Zielgruppe von Entwicklungszusammenarbeit zu etablieren; eine Situation, die bis heute – wenn auch unter anderen Vorzeichen – fortbesteht.

Die historische Forschung zur Geschichte des PIA steht bisher noch am Anfang. Die Bedeutung des Programms für die erstmalige Formulierung einer multilateralen entwicklungspolitischen Agenda für die indigenen Völker Lateinamerikas ist nicht hinreichend geklärt.⁸ Die vorliegende Arbeit widmet sich daher der transnationalen Geschichte des PIA und fragt, unter welchen Umständen und mit welchen Folgen die UN während der 1950er

in den englischsprachigen Quellen). Der Leserlichkeit im Deutschen halber werde ich *Programa Indigenista Andino* bzw. PIA ins Neutrum setzen, also „das PIA“ schreiben, auch wenn der Begriff im Spanischen maskulin ist.

⁷ Die Laufzeit des PIA wird in verschiedenen Veröffentlichungen, auch in denen der ILO, mit den Jahren 1953 bis 1972 angegeben. Tatsächlich lief das PIA in seiner Form als regionales UN-Projekt jedoch bereits im Jahr 1970 aus, sodass dieses Jahr in der vorliegenden Arbeit als Enddatum angegeben wird. Im Jahr 1972 wurde mit der *Misión Andina del Ecuador* das letzte direkt aus dem PIA hervorgegangene nationale Entwicklungsprojekt beendet, das sich aber bereits weitestgehend von den ehemaligen Projektstrukturen des PIA gelöst hatte, weshalb dieses Datum hier nicht als Endpunkt für die Projektgeschichte des PIA gewählt wird.

⁸ Zwar sind neben einigen Artikeln in den letzten Jahren zwei größere Studien erschienen, diese legen den Schwerpunkt jedoch auf andere Aspekte der Programmgeschichte, wie im weiteren Verlauf dieser Arbeit erläutert wird. Jason Guthrie's Monographie konzentriert sich in erster Linie auf eine Interpretation des PIA als Teil einer US-amerikanischen Geopolitik im Kontext des Kalten Krieges und ein von Mercedes Prieto herausgegebener Sammelband fasst die Teilprojekte des PIA vornehmlich als Komponenten des Ausbaus von Staatlichkeit im Andenraum. Siehe Jason Guthrie (2015): *The International Labor Organization and the Social Politics of Development. 1938-1969*. Dissertation. University of Maryland sowie Mercedes Prieto (Hg.) (2017): *El Programa Indigenista Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

und 1960er Jahre ein breit angelegtes Entwicklungshilfeprojekt für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes auflegten, das dem Anspruch folgte, die Lebensumstände in den indigenen Gemeinden im Andenhochland von Grund auf umzugestalten.

Dabei ist zu klären, wie im Kontext des PIA Indigenität verhandelt wurde, wie ein besonderer „Entwicklungsbedarf“ der indigenen Bevölkerung begründet und davon ausgehend ein spezielles entwicklungspolitisches Programm konzipiert und anschließend realisiert wurde. Im Hinblick auf die gegenwärtige Situation kann die Analyse des PIA dazu beitragen, neben den offensichtlichen Brüchen gegenüber der Politik vergangener Jahrzehnte auch die Kontinuitäten aufzuzeigen. Denn die doppelte Charakterisierung indigener Völker als Hemmnis und zugleich Potenzial für Entwicklung bestimmt seit den 1950er Jahren die internationale Agenda. Projekte wie das PIA legten dafür den Grundstein.

Die Kategorie der Indigenität wird in der vorliegenden Arbeit als relationales Konzept gefasst, das in den kolonialen und postkolonialen Gesellschaften Lateinamerikas von verschiedenen Akteuren zur sozialen Distinktion und Hierarchisierung von Gruppen eingesetzt wurde.⁹ Ausgehend von der kolonialen Situation grenzte sich gerade die urbane mestizisch-hispanische Bevölkerung gegenüber Teilen der autochthonen Landbevölkerung ab, die sie als kulturell *andere* imaginierte und unter dem Begriff der Indigenen – der „*indios*“ oder „Indianer“ – subsummierte.¹⁰ Für die historische Forschung gilt daher, die jeweiligen historischen Konstellationen, in denen die Kategorie als Fremd- und Selbstbeschreibung eingesetzt wurde, zu rekonstruieren und essentialistische Deutungen zu dekonstruieren.¹¹ Wenn also in dieser Arbeit von der indigenen Bevölkerung des Andenhochlandes oder den Aymara und Quechua die Rede ist, dann wird immer mitgedacht, das diese kollektiven und Mitte des 20. Jahrhunderts noch

⁹ Siehe Olaf Kaltmeier (2019): „Indigeneity.“ In: ders. et al. (Hg.): *The Routledge Handbook to the History and Society of the Americas*. London: Routledge, S. 319-29.

¹⁰ Der Gebrauch der Kategorie wandelte sich dabei je nach zeitlichem und regionalem Kontext. Zur kritischen Reflektion von kolonial geprägten Begrifflichkeiten siehe etwa Susan Arndt und Nadja Ofuatey-Alazard (Hg.) (2011): *Wie Rassismus aus Wörtern spricht: (K)Erben des Kolonialismus im Wissensarchiv deutsche Sprache*. Münster: Unrast Verlag.

¹¹ Für eine weiterführende Diskussion der Thematik siehe Christian Büschges (2012): „Auf der Suche nach dem historischen Subjekt. Über die (Un-)Möglichkeit eine Geschichte von Indigenität und Staatsbürgerschaft im Andenraum des 18. und 19. Jahrhunderts zu schreiben.“ In: Olaf Kaltmeier und Sarah Corona Berkin (Hg.): *Methoden dekolonisieren. Eine Werkzeugkiste zur Demokratisierung der Sozial- und Kulturwissenschaften*. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 227-288.

primär von außen zugeschriebenen Identitäten sozial konstruiert wurden und sich über die Zeit wandelten.

Das *Programa Indigenista Andino* (PIA) – ein UN-Pilotprojekt für „Integrierte Entwicklung“

Im Mai 1953 lief das PIA als UN-Multi-Organisationen-Projekt an, wobei die Gesamtkoordination des Programms der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO) oblag, neben der noch die *Weltgesundheitsorganisation* (WHO), die *Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation* (FAO) und die *Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur* (UNESCO) mitwirkten. Das Projekt war als breit angelegtes regionales Entwicklungshilfeprogramm für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes geplant. Es sollte die beteiligten Staaten bei ihren Anstrengungen unterstützen, die Lebensbedingungen der indigenen bäuerlichen Landbevölkerung zu verbessern, diese so in die nationalen Gesellschaften zu „integrieren“ und damit zur Entwicklung der Länder insgesamt beitragen.

Die zentrale Tätigkeit des PIA bestand im Aufbau und Betrieb einer Reihe sogenannter „Aktionsbasen“ im Hochland Ecuadors, Boliviens und Perus und später auch in geringerem Umfang in Chile, Argentinien und Kolumbien. In diesen Zentren boten interdisziplinäre Teams aus nationalen und UN-Expert*innen den umliegenden indigenen Gemeinden Unterstützung in den Bereichen der Landwirtschaft, der Bildung und der medizinischen Versorgung an, um so deren „Entwicklung“ und „Integration“ zu fördern.¹²

¹² Der überwiegende Teil der an der Realisierung des PIA beteiligten Expert*innen und Funktionär*innen war männlich, in den Leitungsebenen waren Frauen nicht vertreten. Daher ist im Verlauf der Arbeit oftmals etwa von der Gruppe der „UN-Experten“ oder auch der „Regierungsvertreter“ die Rede, ohne hier an jeder Stelle die Gruppenbezeichnung zu gendern. An anderen Stellen werden Bezeichnungen wiederum gegendert, um die geschlechtliche Diversität der Gruppen aufzuzeigen. Aus Sicht des Verfassers stellt dieser heterodoxe Zugang zur Thematik einen sinnvollen Kompromiss zwischen Stilfragen und der Sichtbarmachung der verschiedenen Akteur*innen dar.

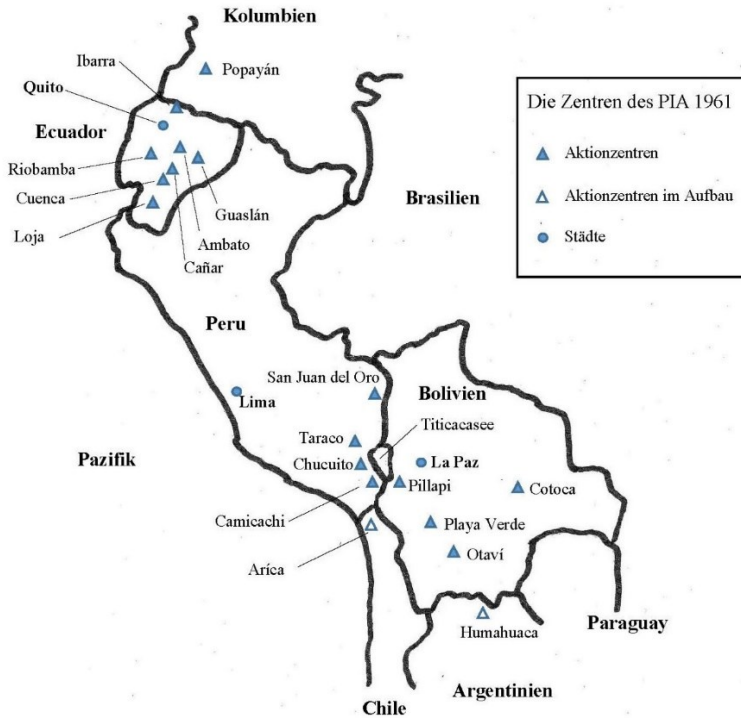


Abbildung 1: Karte der Aktionsbasen des PIA im Andenraum im Jahr 1961. Eigene Skizze nach Jef Rens (1961): „The Andean Indian Programme“, *International Labor Review* 84 (6), S. 423-461, S. 435.13

Der entwicklungspolitische Ansatz, der im PIA verfolgt wurde, firmierte unter dem Begriff der „integralen Entwicklung“.¹⁴ Die soziale Marginalisierung der indigenen Bevölkerung und die prekären Lebensumstände in den Gemeinden sollten durch die parallele Umgestaltung aller zentralen Lebensbereiche (Landwirtschaft, Handwerk, Gemeindeorganisation, Bildung und Gesundheitsversorgung) überwunden

¹³ Der Umfang der Aktivitäten und die Anzahl der eingesetzten Expert*innen in den Basen variierte beträchtlich.

¹⁴ Im Englischen und Spanischen wurde der Begriff *integral development* beziehungsweise *desarrollo integral* verwendet.

werden. Das PIA diene in diesem Sinne als Pilotprojekt zur Erprobung entwicklungspolitischer Maßnahmenpakete, die anschließend in landesweiten Programmen umgesetzt werden sollten.

Das Programm entwickelte sich im Verlauf der folgenden fünfzehn Jahre zu einem elementaren Bestandteil der staatlichen und multilateralen Entwicklungs- und Integrationspolitik in den beteiligten Ländern. Die ILO schätzt, dass bis zum Auslaufen des PIA im Jahr 1970 insgesamt mehr als 250.000 Menschen aus den indigenen Gemeinden direkt an den Angeboten der Aktionszentren teilnahmen.¹⁵ Darüber hinaus berieten Experten des PIA die jeweiligen Planungsstäbe der beteiligten Staaten für Entwicklungs- und Integrationspolitik, in denen während der 1950er, 1960er und 1970er Jahre weiterführende Entwicklungspläne für das Andenhochland ausgearbeitet wurden.¹⁶ Somit nahm das Programm auch über die eigentliche Arbeit in den Aktionszentren hinaus direkten Einfluss auf die ländliche Entwicklungspolitik im Andenraum.

Im PIA kreuzten sich dabei erstmals die Felder der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die sich nach Ende des Zweiten Weltkriegs als ein Pfeiler der neuen globalen Ordnung zu etablieren begann, und der *política indigenista*, mit der die Andenländer seit den 1940er Jahren auf die „Integration“ der indigenen Bevölkerung in die jeweiligen nationalen Gesellschaften zielten. Für eine historische Einordnung und Bewertung des PIA gilt es daher, diese Verschränkung der im regionalen Diskurs des *Indigenismo* verankerten nationalstaatlichen Agenden mit der im Grunde global konzipierten und realisierten UN-Entwicklungspolitik innerhalb des

¹⁵ Die Zahl von 250.000 Menschen, die an den Maßnahmen des PIA teilgenommen hätten, wird von der ILO erstmals im Jahr 1964 in einem Bericht an die *United States Agency for International Development* (US AID) erwähnt und danach in weiteren ILO-Berichten bis in die Gegenwart verwendet. Siehe „Memorandum Conversaciones con los representantes de la AID y la Universidad de Cornell“, 19.08.1965 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP/A, 11-4-61,4) sowie International Labor Organization (2003): „ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169). A Manual.“ Genf: ILO, S. 3. Im Verlauf der Arbeit wird deutlich, dass eine solche Schätzung lediglich als eine sehr vage Annäherung interpretiert werden kann, sie gibt aber einen Eindruck über den Umfang der Bevölkerung, die Mitte der 1960er Jahre im Umkreis der durch das PIA etablierten Aktionszentren im Andenhochland lebte und an die sich die Arbeit in den Aktionszentren richtete.

¹⁶ Dies waren in erster Linie in Ecuador der „Plan Nacional de Incorporación del Campesino al Desarrollo General del País“ (1960) und davon ausgehend die staatliche Initiative „Misión Andina del Ecuador“ (MAE, 1964-1972), in Peru der „Plan Nacional de Incorporación del Campesino al Desarrollo General del País“ (PNIPA, 1959-1965) und das „Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena“ (1965-1969), sowie in Bolivien der „Plan Decenal de Desarrollo Rural“ (1961-1965). Alle Projekte wurden durch die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) mit mehreren Millionen US-Dollar gefördert.

Projekts zu untersuchen. Es stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen, in welcher Form und mit welchen Konsequenzen sich innerhalb des PIA Ideen, Akteure und Praktiken des interamerikanischen *Indigenismo* und der UN-Entwicklungszusammenarbeit verflochten.

Mit der Bearbeitung dieser Fragen kann die Arbeit einen Beitrag zu drei aktuellen geschichtswissenschaftlichen Forschungsfeldern leisten: Der Geschichte des interamerikanischen *Indigenismo*, der Geschichte der internationalen Entwicklungshilfe sowie der Geschichte der ILO als Institution.

Interamerikanischer Indigenismo und política indigenista im Andenhochland: „Integration“ der indigenen Gemeinden als Entwicklungspolitik

In der zeitgenössischen lateinamerikanischen Debatte wurde das PIA primär als Bestandteil der *política indigenista* der jeweiligen Länder gewertet. Seit den 1940er Jahren setzten verschiedene lateinamerikanische Staaten – allen voran Mexiko und die Andenstaaten Bolivien, Ecuador und Peru – auf eine verstärkte Integrationspolitik gegenüber der als indigen charakterisierten Landbevölkerung. Regierungen mit durchaus unterschiedlichen politischen Vorzeichen erhofften sich über die Integration der indigenen Bevölkerung eine Stärkung der Nation zu erreichen. Wie diese Integration zu erreichen und zu gestalten sei, wurde in den jeweiligen nationalen Kontexten wie auch auf inter-amerikanischer Ebene kontrovers diskutiert. Den gemeinsamen Rahmen für die Politik bildete der *Indigenismo*, der sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts als ein in erster Linie von der urbanen Bildungselite für die indigene Bevölkerung konzipiertes kulturpolitisches Programm etabliert hatte.¹⁷ Seit den 1940er Jahren fand der *Indigenismo* über einen Institutionalisierungsprozess sukzessive Eingang in die Staatspolitik dieser Länder.

Mit Beginn der 1970er Jahre kritisierten Vertreter*innen indigener Gemeinden und junge Anthropolog*innen massiv das für den *Indigenismo* konstitutive Credo der Integration und warfen den staatlichen Programmen vor, eine Assimilationspolitik gegenüber indigenen Völkern zu betreiben und

¹⁷ Für einen Überblick über die hemisphärische Dimension des *Indigenismo* siehe Olaf Kaltmeier (2016): „Mexican Indigenismo in Hemispheric Context. Elements for a Historiography of Inter-American Entanglements in the First Half of the Twentieth Century.“ In: Maryemma Graham und Wilfried Raussert (Hg.): *Mobile and entangled America(s)*. London, New York: Routledge, S. 283–300.

schließlich auf deren Auflösung in den national-hispanischen Kulturen zu zielen. Dieser Blick auf den *Indigenismo* dominiert auch heute noch die Retrospektive. Erst seit einigen Jahren nehmen Historiker*innen die Geschichte des *Indigenismo* differenziert in den Blick, wobei der Fokus bisher vor allem auf einer Analyse der (inter-amerikanischen) professionellen Netzwerke und Institutionen des *Indigenismo* liegt, wie etwa dem *Instituto Indigenista Interamericano*.¹⁸

Die praktische *política indigenista*, das heißt die Integrationspolitik in Mexiko und im Andenraum, wird dabei bislang vornehmlich als staatliche Politik gefasst. Diese Lesart blendet jedoch aus, dass speziell im Andenraum bereits während der 1950er und 1960er Jahre (und im Unterschied zu Mexiko) Akteure der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit auf breiter Linie in deren Planung und Umsetzung involviert waren.¹⁹ Bisher wurde noch nicht untersucht, wie sich diese Einbindung von Mitteln und Akteuren der internationalen Entwicklungshilfe auf die Ausgestaltung der Integrationspolitik im Andenraum auswirkte. Hierzu kann gerade die vorliegende Untersuchung der Geschichte des PIA als länderübergreifendes Pilotprojekt beitragen, indem sie herausarbeitet, wie internationale Entwicklungspolitik, in diesem Fall der UN und ILO, sich auf die Integrationspolitik auswirkte. Dabei gilt es auch zu analysieren, wie sich die Erfahrungen des Projekts während der 1960er Jahre in der Planung und Umsetzung von weiterführenden staatlichen wie internationalen Entwicklungsprogrammen niederschlugen.

¹⁸ Siehe Olaf Kaltmeier (2016): „Mexican Indigenismo in Hemispheric Context“ sowie Laura Giraudo und Juan Martín Sánchez (2011): „Introducción. Acotando el indigenismo en su historia.“ In: Laura Giraudo und Juan Martín-Sánchez (Hg.): *La ambivalente historia del indigenismo. campo interamericano y trayectorias nacionales, 1940-1970*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, S. 9–20.

¹⁹ Henri Favre weist in seiner Überblicksdarstellung der Geschichte des *Indigenismo* auf den Umstand hin, dass gerade im Andenraum die Akteure der internationalen Entwicklungspolitik im Gegensatz zu Mexiko großen Einfluss auf die Umsetzung der *política indigenista* in der Region nahmen, ohne jedoch mögliche Ursachen und Auswirkungen genauer in den Blick zu nehmen. Siehe Henri Favre (2007): *El movimiento indigenista en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Der Andenraum als Labor internationaler Entwicklungshilfe: Ländliche Entwicklung zwischen Identitäts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik

Als Projekt der sogenannten *Technischen Zusammenarbeit* der UN ist das PIA Teil der Geschichte der internationalen Entwicklungshilfe, zu der seit den 1990er Jahren aus der Warte verschiedener historiographischer Ansätze intensiv geforscht wird. Seit einigen Jahren rückt dabei vermehrt das Interesse an der eigentlichen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit und damit an der Geschichte von konkreten Entwicklungshilfeprojekten in den Fokus.²⁰ Es gilt hierbei, einen Trugschluss aufzudecken, der bis heute in der politischen und akademischen Debatte zu finden ist: Internationale Entwicklungspolitik kann nicht mehr vornehmlich als „Einbahnstraße“ interpretiert werden, durch die in US-amerikanischen und westeuropäischen Universitäten und *think tanks* erdachte Entwicklungsstrategien mit Geldern der Industrienationen in der sogenannten Dritten Welt umgesetzt wurden, wobei die dortigen Gesellschaften prinzipiell als passive Rezipienten fungierten. Ebenso wenig lässt sich die internationale Entwicklungspolitik hinreichend als ein primär am Reißbrett seit Ende des Zweiten Weltkriegs neu konzipiertes Projekt fassen. Vielmehr müssen die komplexen Aushandlungsprozesse auf internationaler, regionaler und lokaler Ebene, die die Umsetzung von konkreter Entwicklungspolitik bedingten, in den Blick genommen und die Verbindungslinien zu bereits bestehenden (regionalen) Ideen und Strukturen aufgezeigt werden. Dabei soll besonders die Handlungsmacht (*agency*) der regionalen Akteure, der Regierungen wie der lokalen Bevölkerung sowie deren Vorstellungen von Entwicklung und Erwartungen an (internationale) Entwicklungspolitik analysiert und so das Geschehen der Entwicklungspolitik multiperspektivisch betrachtet werden.

In diesem Sinne lässt sich anhand der Projektgeschichte des PIA aufzeigen, wie sich in einem spezifischen zeitlichen und räumlichen Kontext, dem Andenraum der 1950er und 1960er Jahre, internationale Entwicklungspolitik in einem konkreten Projekt artikulierte. Die Analyse des PIA ermöglicht es aufzuzeigen, wie die beteiligten Akteure – die Staaten, die UN-Organisationen, die indigenen Gemeinden – ihre jeweiligen Erwartungen einbrachten und in der Praxis teilweise konflikthaft gegeneinanderstellten.

²⁰ Für einen Überblick über den Stand der historiographischen Debatte zur Geschichte der Entwicklungspolitik siehe den Review-Artikel von Joseph Morgan Hodge (2016): „Writing the History of Development. Part II: Longer Deeper, Wider.“ *Humanity* 7 (1), S. 125-174.

Darüber hinaus bietet die vorliegende Arbeit einen tiefen Einblick in einen spezifischen regionalen und zeitlichen Kontext von internationaler Entwicklungszusammenarbeit, dem bislang in den globalen Betrachtungen wie in Fallstudien relativ wenig Beachtung zu Teil geworden ist. Lateinamerika zählte während der 1950er Jahre nicht zu den Hauptempfängern internationaler Entwicklungsgelder.²¹ Dies änderte sich mit der *Allianz für den Fortschritt*, einem viele Milliarden US-Dollar umfassenden Großprojekt, mit dem die USA ab 1961 ein Übergreifen der Kubanischen Revolution auf das Festland entwicklungspolitisch verhindern wollten. Doch schon im Vorfeld der *Allianz für den Fortschritt* bildete der Andenraum während der 1950er Jahre einen Schwerpunkt für multi- und bilaterale Entwicklungspolitik, wobei vor allem Bolivien im Anschluss an die Revolution von 1953 zu einem wichtigen Empfängerland wurde. In dieser Frühphase internationaler Entwicklungspolitik im Andenraum waren die Leitkonzepte und Mechanismen, welche die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit späterer Jahre prägten, noch nicht fest etabliert. Gleichzeitig bot der *Indigenismo* einen anschlussfähigen Diskurs für die Konzeptionalisierung von Entwicklungspolitik. Es gilt also herauszuarbeiten, wie die UN und die ILO, deren grundsätzliche Vorstellung von Entwicklung ja globalen und universalistischen Kategorien folgte, die sogenannte indigene Frage aufgriffen und mit dem PIA einen Beitrag zu deren „Lösung“ und damit zur Entwicklung der Region insgesamt leisten wollten.²²

Die Internationale Arbeitsorganisation und die sogenannte indigene Frage: Internationales Recht und Technische Zusammenarbeit

2019 feierte die ILO ihr hundertjähriges Jubiläum und zu diesem Anlass stellten sowohl die Institution selbst als auch unabhängige Historiker*innen

²¹ So waren Länder wie Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay zu diesem Zeitpunkt im globalen Maßstab ökonomisch nicht so weit abgeschlagen von den ökonomischen Zentren in Nordamerika und Westeuropa wie bereits einige Jahrzehnte später. Außerdem lag der geopolitische Fokus der USA zu diesem Zeitpunkt primär auf den asiatischen Ländern, in denen ein Ausgreifen sozialistischer Revolutionen verhindert werden sollte.

²² Unter dem Begriff der „indigenen Frage“ – span. *cuestión indígena* oder auch *problema indígena* – debattierten die mestizisch-hispanischen Eliten Lateinamerikas die Rolle der als indigen charakterisierten Landbevölkerung innerhalb der imaginierten nationalen Gemeinschaften. Im Kontext des interamerikanischen *Indigenismo* wurde die sogenannte indigene Frage Mitte des 20. Jahrhunderts unter anderem im Andenraum zu einer zentralen Achse im politischen Diskurs, wie im Verlauf der Arbeit im Detail diskutiert wird.

die Geschichte der Organisation und ihre Rolle im Konzert des Multilateralismus auf den Prüfstand.²³ Einen Teilbereich der Institutionengeschichte stellt die Auseinandersetzung der ILO mit der Situation der indigenen Völker dar. Die ILO wird dabei neben dem *Instituto Indigenista Interamericano* als zentrale internationale Organisation beschrieben, die der supranationalen Debatte über die sogenannte indigene Frage ein Forum bot und die multilaterale Politik in dem Feld aktiv mitgestaltete.²⁴

Mehrere rechtsgeschichtlich orientierte Studien beleuchten bereits im Detail die historische Rolle der ILO bei der Ausgestaltung des internationalen Rechts für indigene Völker, das die Organisation mit ihren Konventionen Nr. 107 (*Indigenous and Tribal Populations Convention*) von 1957 und Nr. 169 (*Indigenous and Tribal Peoples Convention*) von 1989 maßgeblich prägte. Die entwicklungspolitische Agenda der Organisation im Bereich der indigenen Völker blieb bisher jedoch von der historischen Forschung weitgehend unbeachtet, obwohl die ILO mit dem PIA federführend an einem zentralen Großprojekt in diesem Bereich beteiligt war. Das PIA war über die 1950er Jahre das größte Einzelprojekt unter ILO-Leitung im Bereich der Technischen Zusammenarbeit. Dem Programm kam zentrale Bedeutung für die Positionierung der Organisation im neuen Feld der internationalen Entwicklungshilfe zu.

Die Bedeutung, die dem PIA beim Start des Projekts aus Sicht der ILO-Führung zugemessen wurde, macht ein vertrauliches Schreiben des Stellvertretenden Direktors der ILO, Jef Rens, an den Generaldirektor der Organisation, David Morse, von 1953 deutlich. Darin hieß es:

Ich kann mir kein Einzelprojekt vorstellen, das eine vergleichbare Bedeutung hätte wie dieses. Der Grund ist einfach: Die indigene Bevölkerung in den boliviarischen Ländern ist sicherlich, zusammen mit Teilen der Schwarzen Bevölkerung in einigen afrikanischen Gebieten und den Eingeborenen und Unberührbaren in Indien, weltweit am schlechtesten gestellt und am meisten

²³ Die ILO selbst realisierte zur Reflektion der eigenen Geschichte das „ILO Century Project“ in Kooperation mit unabhängigen Historiker*innen sowie im Juni 2019 die internationale Konferenz „Globalization and Social Justice: A Century of ILO action, 1919-2019“ (Juni 2019). Das Forschungsprojekt, aus dem die vorliegende Arbeit hervorging, ist mit dem ILO Century Project assoziiert und wurde im Juni 2019 auf der Konferenz präsentiert. Siehe <https://www.ilo.org/century/lang--en/index.htm>. Für einen aktuellen Überblick über die Geschichte der ILO siehe Daniel Maul (2020): *The International Labor Organization. 100 Years of Global Social Policy*. München: De Gruyter Oldenbourg.

²⁴ Siehe etwa Luis Rodríguez-Piñero (2005): *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law. The ILO regime, 1919-1989*. Oxford, New York: Oxford University Press.

ausgegrenzt. Derzeit suchen weder die Kolonialmächte in Afrika noch die indische Regierung unsere Hilfe. Glücklicherweise haben jedoch einige betroffene Länder Lateinamerikas zugestimmt, sich von uns dabei unterstützen zu lassen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der indigenen Bevölkerung zu verbessern. Ich wiederhole: Meiner Meinung nach gibt es keine Menschen auf dieser Welt, die unsere Hilfe mehr brauchen, als diese armen Indianer.²⁵

Das Bild der Indigenen des Andenhochlandes als „hilfebedürftigste Menschen der Welt“ prägte die Planung des PIA auf Seiten der UN-Organisationen maßgeblich. Im Verlauf der Arbeit gilt es, die Konstruktion und Verwendung dieses Narratives im Kontext der Projektgeschichte zu analysieren und zu diskutieren, weshalb die ILO ihr erstes zentrales Entwicklungshilfeprojekt der 1950er und auch noch 1960er Jahre auf die ländliche indigene Bevölkerung des Andenhochlandes ausrichtete – ein Zuschnitt, der auf den ersten Blick nicht mit dem eigentlichen Kern der Agenda der Organisation, der Regulierung von industriellen Arbeitsbeziehungen, übereinstimmte.

Mit diesem Fokus bietet die vorliegende Arbeit neue Einblicke in die Geschichte der ILO nach dem Zweiten Weltkrieg, in der die Organisation als Bestandteil des neuen UN-Systems und im Kontext der Blockkonfrontation ihre Agenda globalisierte und sich als Akteur im neuen Feld der internationalen Entwicklungshilfe zu positionieren begann. Der Fokus auf die entwicklungspolitische Agenda erweitert die bisher vornehmlich rechtsgeschichtliche Perspektive auf die Rolle der ILO bei der Internationalisierung der sogenannten indigenen Frage. Diese Erweiterung ist nicht zuletzt im Hinblick auf die Wirkmächtigkeit, die die Agenda der ILO auf das Leben der indigenen Völker entfaltete, geboten. Denn während die Konvention 107 von 1957 von einem Großteil der Länder mit relevanter indigener Bevölkerung nicht einmal ratifiziert und in der Retrospektive oft als „Papiertiger“ beschrieben wurde, wirkte sich das vornehmlich durch die

²⁵ Das Zitat im englischen Original lautet: “I can think of no other single project which is as important as this one, and the reason is simple: the indigenous populations in the Bolivarian countries are certainly, with some of the Negro populations in some of the African territories and the aboriginal and outcast peoples in India, the worst off underdogs in the world. For the time being, our help is not being sought by the Colonial Powers in Africa nor by the Indian Government, but fortunately the Latin-American countries concerned have agreed to our helping them to raise the conditions of life and work of their indigenous populations. I repeat that in my opinion there are no people in the world who need our help more than these poor Indians.” Siehe vertrauliches Schreiben von Jef Rens an David Morse, 26.05.1953 (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

ILO konzipierte und vorangetriebene PIA direkt auf das Leben von hunderttausenden Menschen im Andenhochland aus.²⁶

Theoretischer Zugriff: Der Andenraum als entwicklungspolitischer Verflechtungsraum

Die vorliegende Arbeit verfolgt einen verflechtungsgeschichtlichen Ansatz, wie er von Sebastian Conrad und Shalini Randeria skizziert wurde.²⁷ Dabei liegt der Fokus auf der konkreten Projektgeschichte des PIA, also der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit. Es wird analysiert, wie in der Umsetzung des PIA regionale und internationale Akteure, Ideen und Praktiken miteinander konkurrierten und ineinanderflossen.²⁸

Die nationalen Kontexte Boliviens, Ecuadors und Perus sollen über die Arbeit hinweg gleichberechtigt berücksichtigt werden, der Schwerpunkt der Analyse liegt jedoch in erster Linie auf den länderübergreifenden Zusammenhängen des PIA, die für ein Verständnis der Funktionslogik des Programms zentral sind. Hierbei ist besonders die Rolle der ILO als multilaterale Institution zu eruieren, die das PIA faktisch koordinierte, das Programm im Rahmen ihrer Aktivitäten im Bereich der Entwicklungshilfe mit Vehemenz vorantrieb und sich gegenüber den nationalen Regierungen, den UN-Schwesterorganisationen wie auch den internationalen Geldgebern immer wieder für einen Weiterbetrieb und Ausbau desselben stark machte.²⁹

Da der Rahmen des Nationalstaates für eine Analyse dieses transnationalen und multilateralen Projektes nicht zielführend ist, fasst die

²⁶ Für eine kritische Einschätzung der Wirkung der ILO Konvention 107 siehe Gordon Bennet (1978): *Aboriginal Rights in International Law*. London: Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland (Occasional Paper of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, 37).

²⁷ Siehe Sebastian Conrad und Shalini Randeria (2002): „Geteilte Geschichte – Europa in einer postkolonialen Welt“. In: Sebastian Conrad, Shalini Randeria und Regina Römhild (Hg.): *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag. S. 9-49.

²⁸ Hubertus Büschel fokussiert in seiner Studie zur Geschichte der westdeutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika auf die Dimensionen der Ideen, Akteure und Praktiken, woran sich die vorliegende Arbeit orientiert. Siehe Hubertus Büschel (2014): *Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975*. Frankfurt am Main: Campus.

²⁹ Die ILO soll dabei in ihrer doppelten Rolle als Forum und Akteur analysiert werden. Diese doppelte Perspektive auf die Institutionengeschichte der ILO orientiert sich an Daniel Maul (2007): *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970*. Essen: Klartext Verlag.

Arbeit den Andenraum als *entwicklungspolitischen Verflechtungsraum* in doppeltem Sinne: Zum einen als einen imaginären Entwicklungsraum, der von verschiedenen entwicklungspolitischen Akteuren konstruiert wurde, indem sie dem Andenraum besondere entwicklungspolitische Charakteristika zuschreiben und davon ausgehend die Notwendigkeit einer spezifischen regionalen Entwicklungspolitik ableiteten. Zum anderen als einen institutionellen Verflechtungsraum, in dem länderübergreifende entwicklungspolitische Strukturen etabliert wurden, etwa in Form von regionalen Entwicklungsprojekten. In diesem Verflechtungsraum flossen verschiedene Konzepte und Ansätze zu Fragen der nationalen Entwicklung, der Ausrichtung von praktischer Entwicklungspolitik und der Rolle der indigenen Bevölkerung innerhalb der Nation ineinander und konkurrierten miteinander.

Innerhalb dieses Verflechtungsraums stand das PIA für eine spezifische Ausrichtung von Entwicklungspolitik entlang identitätspolitischer Fragestellungen, indem das Projekt als Teil der *política indigenista* die „Integration“ der indigenen Bevölkerung als Bedingung für die erfolgreiche Entwicklung der jeweiligen Nationen definierte. Das PIA ist das Projekt *par excellence*, anhand dessen sich die *política indigenista* im Andenraum analysieren lässt, da das Programm auf multilateraler, regionaler und nationaler Ebene als Scharnier zwischen den involvierten Ideen, Akteuren und Praktiken fungierte. In dem Projekt bündelten sich Vorstellungen von Indigenität, die sich über Jahrzehnte herausgebildet hatten und mit dem Projekt entwicklungspolitisch operationalisiert wurden.

Quellenkorpus

Das Quellenkorpus setzt sich aus der von der ILO archivierten Dokumentation des PIA, aus Quellen lateinamerikanischer Archive und aus veröffentlichten Schriften zum PIA zusammen, die in der Presse und in wissenschaftlichen Periodika publiziert wurden. Im Zentrum der Analyse steht die interne wie externe Korrespondenz der mit der Umsetzung des PIA betrauten ILO Funktionäre sowie das interne Berichtswesen der Organisation. Neben dem Material aus den Archiven der ILO werden Dokumente aus dem Archiv des *Instituto Indigenista Interamericano* (III) in die Analyse einbezogen.

Daneben stützt sich die Arbeit auf einen breiten Fundus von veröffentlichten Texten zum PIA, anhand derer die politische Kommunikation rund um das Projekt analysiert werden kann. Hierzu zählen

zum einen die von der ILO kuratierten Veröffentlichungen zum PIA wie auch Artikel aus der Zeitschrift *América Indígena* und eine Reihe an wissenschaftlichen Fallstudien – meist aus dem Bereich der Anthropologie –, die im Kontext des PIA angefertigt wurden. Darüber hinaus werden über 190 Artikel aus Tageszeitungen und Periodika aus den Andenländern wie auch aus den USA und Europa sowie Material von Kunstaussstellungen, Radioprogrammen und Filmproduktionen, die das PIA zum Thema hatten, ausgewertet.

Aufbau der Arbeit

In einem ersten Schritt wird der historische Kontext vorgestellt, in dessen Rahmen das PIA realisiert wurde. Dafür wird der Andenraum Mitte des 20. Jahrhunderts als ein spezifischer entwicklungspolitischer Verflechtungsraum gefasst, in dem verschiedene Stränge regionaler und internationaler Entwicklungspolitik zusammenwirkten und miteinander konkurrierten (Kapitel 1).

Den Hauptteil der Arbeit bildet die Analyse der Programmgeschichte, die es in ihrer Chronologie zu rekonstruieren gilt. Zuerst wird daher die Planungsphase des PIA bis zu dessen Bewilligung im Jahr 1953 in den Blick genommen (Kapitel 2). Anschließend wird die erste Phase der Umsetzung des PIA bis Ende der 1950er Jahre analysiert, in der das Programm primär als Pilotprojekt der UN-Entwicklungszusammenarbeit in der Region fungierte (Kapitel 3). Zuletzt werden die Schlussphase des Programms sowie die Überführung der Aktionsbasen in nationale Verantwortung bis zum Jahr 1970 betrachtet, als das PIA primär als Beratungsprogramm für die nationalen Administrationen wirkte (Kapitel 4). Im Fazit werden die Ergebnisse zusammengetragen und entlang der oben aufgeworfenen Fragen diskutiert. Das ermöglicht, Brüche und Kontinuitäten der internationalen Entwicklungspolitik für indigene Völker zu erkennen und zu benennen, die bis heute die entwicklungspolitische Praxis in diesem Bereich prägen.

Kapitel 1: Der Andenraum als entwicklungspolitischer Verflechtungsraum (1940-1970)

Die 1950er und 1960er Jahre markierten im Andenraum eine erste Phase staatlicher und internationaler Entwicklungspolitik. Ziel dieser von den Staatsapparaten und internationalen Institutionen getragenen Politik war es, die nationalen Gesellschaften durch aktive politische Interventionen nach dem Vorbild der Industrieländer in Europa und Nordamerika zu formen. In den zentralen Überblicksdarstellungen zur lateinamerikanischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte wird das zweite Drittel des 20. Jahrhunderts insgesamt als Zeit der Industrialisierung und des Ausbaus der Rolle des Staates in Gesellschaft und Wirtschaft beschrieben.³⁰ Dabei wurden besonders die 1950er und 1960er Jahre als *Edad de Oro del Desarrollo* – als goldenes Zeitalter der Entwicklungspolitik – charakterisiert.³¹ Diese zwei Dekaden gelten als Phase stetiger kreditfinanzierter Expansion einer auf rapide Modernisierung und Industrialisierung zielenden staatlichen Entwicklungspolitik in der Region, die unter Einbeziehung bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe umgesetzt wurde und erst im Laufe der 1970er Jahre im Kontext der Überschuldung Lateinamerikas an ihr Ende kam.

Mit Blick auf die politischen und ökonomischen Voraussetzungen für diese Entwicklungspolitik unterschied sich die Situation im Andenraum – und hier vor allem in Ecuador, Peru und Bolivien – von der in den bereits weiter industrialisierten Gesellschaften Lateinamerikas. In Abgrenzung zu den Ländern des *Cono Sur*, Brasiliens, Kolumbiens, Venezuelas und auch Mexikos beschreibt etwa Margarita López Maya die Situation in Bolivien, Ecuador und Peru folgendermaßen:

³⁰ Siehe etwa Ricardo Ferenc-Davis, Óscar Muñoz und José Gabriel Palma (2002): „Capítulo 9. Las economías latinoamericanas, 1950-1990.“ In: Tulio Halperín Donghi (Hg.): *Historia económica de América Latina. Desde la independencia a nuestros días*. Barcelona: Crítica, S. 323-398 oder Rosemary Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion. An economic history of Latin America in the 20th century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, oder Victor Bulmer-Thomas (2014): „Latin American Economic Development. An Overview.“ In: Ders. (Hg.): *The Economic History of Latin America since Independence*. New York: Cambridge University Press, S. 1-19.

³¹ Siehe Victor L. Urquidí (2005): *Otro Siglo Perdido. Las Políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*. Mexiko-Stadt: El Colegio de México, S.135-170.

Bolivia, Perú y Ecuador exponen otra situación. En ellos fue más lenta la penetración de la lógica capitalista a lo profundo de sus aparatos productivos, y hasta fines de los años sesenta dicha lógica será puntual y superficial.³²

So lässt sich konstatieren, dass sich die Ökonomien dieser drei Länder im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts im regionalen Vergleich durch eine relative ökonomische Rückständigkeit im Sinne niedriger Arbeitsproduktivität und Kapitalintensität auszeichneten. Dieser Umstand schlug sich auch auf die Ausbildung staatlicher und internationaler Aktivitäten im Bereich der Entwicklungspolitik nieder, die sich auf im Vergleich weniger ausdifferenzierte und leistungsfähige Staatsapparate und weniger einflussreiche auf der Umsetzung einer importsubstituierenden Industrialisierungspolitik setzende Interessengruppen stützen konnte. In Peru und Ecuador hielten die alten Oligarchien die Hebel der Macht bis Ende der 1960er Jahre unter ihrer Kontrolle, während in Bolivien in der Revolution von 1952 die alten Eliten zwar entmachtet wurden, die folgenden zwei Dekaden jedoch durch politische Instabilität und Machtkämpfe verschiedener Interessengruppen im Land bestimmt waren. Alle drei Länder verband ihre spezifische Sozialstruktur, die sich durch einen hohen Anteil der quechua- und aymara-sprachigen Kleinbauern im Hochland an der Gesamtbevölkerung auszeichnete. Diese Gruppe wurde von den ökonomischen Eliten und urbanen mestizisch-hispanischen Mittelschichten als indigen charakterisiert, oftmals abwertend als *indios* bezeichnet, und damit außerhalb der imaginierten nationalen Gemeinschaft verortet.

Diese spezifische Sozialstruktur – und ihre politische Interpretation durch die Zeitgenossen in den urbanen akademischen Mittelschichten der Region, aber auch in den neu entstehenden regionalwissenschaftlichen Instituten in den USA und multilateralen Organisationen wie der OAS und der UN – wirkte sich auf den entwicklungspolitischen Diskurs aus.³³ So sollte die zu realisierende Entwicklungspolitik in den Augen der zeitgenössischen

³² Vgl. Margarita López Maya (2002): „Estado y Democracia en los Países Andinos entre 1930-1990. Una Aproximación.“ In: Mauricio Archila Neira (Hg.): *Historia de América Andina. Democracia, Desarrollo e Integración: Vicisitudes y Perspectivas (1930-1990)*. Quito: Libresa, S. 177-228, S.180.

³³ Über die Frage nach der Definition und Quantifizierung der indigenen Bevölkerung in den Staaten Lateinamerikas Mitte des 20. Jahrhunderts siehe Laura Giraudo (2014): „Entre ‚atraso estadístico‘ e ‚indigenismo científico: Uniformar los censos y definir a los indígenas en las Américas.“ In: Dies., Jesús Bustamante und Leticia Mayer (Hg.): *La novedad estadística: Cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX*. Madrid: Ediciones Polifemo, S. 127-172.

Entwicklungsplaner im In- und Ausland auf die eine oder andere Weise der Existenz der breiten quechua- und aymara-sprachigen bäuerlichen Bevölkerung im Andenhochland Rechnung tragen, die oftmals gar als das bedeutendste entwicklungsspezifische Charakteristikum der Region interpretiert wurde.³⁴

In diesen Debatten kamen verschiedene Grundannahmen und Überlegungen hinsichtlich der Entwicklung des Hochlandes zum Tragen, wobei neben der Frage nach der Verteilung des Landbesitzes – in den intensiven Debatten über die Notwendigkeit und Ausgestaltung von Agrarreformen – gerade auch die Frage nach der Bedeutung der Ethnizität der bäuerlichen Bevölkerung des Hochlandes thematisiert wurde. In den entwicklungspolitischen Debatten trafen dabei globale Ideen hinsichtlich der Modernisierung traditioneller bäuerlicher Bevölkerungen in den sogenannten Entwicklungsländern auf regionale Diskurse zu Ethnizität und Nation. Hierbei spielten allen voran im Rahmen des interamerikanischen *Indigenismo* formulierte Vorstellungen einer „Integration“ der als indigen charakterisierten Bevölkerung in die nationalen Gemeinschaften als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche nationale Entwicklung eine tragende Rolle.

So bildeten sich im Andenraum während der 1950er und 1960er Jahre ein entwicklungspolitischer Diskursraum und institutionelles Geflecht heraus mit einem Schwerpunkt auf Fragen ländlicher Entwicklungspolitik mit speziellem Fokus auf die als indigen charakterisierte Bevölkerung. Unter dem Banner „Entwicklung“ wurde in diesem Zeitraum ein weites Spektrum an Maßnahmen für das Hochland konzipiert und realisiert, das sich von Fragen der Gesetzgebung, Kultur-, Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik, über Agrarreformprojekte, *Community-Development*-Programme, bis hin zu Infrastrukturmaßnahmen und Umsiedlungsprogrammen erstreckte, und sich primär an die quechua- und aymarasprachige bäuerliche Bevölkerung des Hochlandes richtete.

Dieses Spektrum umfasste sowohl verschiedene nationale Entwicklungspläne und -projekte, als auch großangelegte Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit: Das PIA war das

³⁴ Siehe etwa den Bericht der US-Senatoren Mike Mansfield und Bourke B. Hickenlooper (1957): „Technical Cooperation in the Andes Countries of South America.“ Report to the Senate Committee on Foreign Relations. Washington, D.C. sowie die in den USA veröffentlichte Dissertation von Beate R. Salz (1955): „The Human Element in Industrialization. A Hypothetical Case Study of Ecuadorean Indians.“ *Economic Development and Cultural Change* 4 (1), i-ix+1-265.

herausragendste Projekt der UN in diesem Bereich. Zentrale Projekte der US-Zusammenarbeit waren etwa das sogenannte Peru-Cornell Project der Cornell University in der Gemeinde Vicos in Ancash, Peru (1952-64) oder das an Vicos anschließende *Andean Indian Community Research and Development Project* der US AID (1965-68). Nicht zuletzt aufbauend auf den Erfahrungen des PIA legte Ecuador 1960 den *Plan Nacional de Incorporación del Campesino al Desarrollo General del País* auf und etablierte die *Misión Andina del Ecuador* als staatliche Institution (1964-1970). Peru realisierte ab 1959 den *Plan Nacional Para la Integración de la Población Aborígen* sowie anschließend das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* (1965-68). In Bolivien lief ab 1957 der *Plan Decenal de Desarrollo Rural* an. All diese Projekte und Initiativen – und die Liste ließe sich leicht erweitern – werden im weiteren Verlauf der Arbeit eingehender besprochen, allen voran natürlich das PIA in seiner Funktion als eine der wichtigsten Schnittstellen der ländlichen Entwicklungspolitik im Andenraum während dieser Dekaden.

Handelte es sich in den frühen 1950er Jahre noch um eine Handvoll von Projekten mit Pilotcharakter, entfaltete sich im Laufe der Jahre ein immer dichteres Netz entwicklungspolitischer Aktivitäten, in das in zunehmendem Maße auch Institutionen und Finanzmittel des Systems der internationalen Entwicklungshilfe eingebunden waren. Ziel all dieser Projekte war es, die Lebens- und Wirtschaftsweise der bäuerlichen Gemeinden durch gezielte Interventionen von Lehrern, Anthropologen, Agronomen, Ärzten und anderen Experten zu „modernisieren“ und damit die als indigen markierte quechua- und aymarasprachige Bevölkerung in die dominante mestizisch-hispanische Gesellschaft zu „integrieren“ – oder, wie es von zeitgenössischen und späteren Kritikern dieser Politik interpretiert wurde, zu assimilieren. Bis Ende der 1960er Jahre kamen hunderttausende Bauern im Hochland direkt oder indirekt mit dieser Politik in Kontakt. Dabei positionierten sich die ländlichen Gemeinden auf vielfältige Weise gegenüber den entwicklungspolitischen Interventionen und wurden so selbst zu Akteuren im entwicklungspolitischen Verflechtungsraum.

Wichtig zu betonen ist, dass die dieser ländlichen Entwicklungspolitik zugrundeliegenden Ideen und Konzepte, ihre institutionellen Träger, sowie die in ihrem Kontext implementierten Praktiken keineswegs einheitlich organisiert waren oder gar ein kohärentes Programm repräsentierten. Staatliche Administrationen, Institutionen des interamerikanischen *Indigenismo*, kirchliche Organisationen, staatliche und nichtstaatliche Akteure aus den USA und später aus Westeuropa sowie die Institutionen der

UN verfolgten oftmals unterschiedliche und auch gegenläufige Ansätze und Interessen. Zweitens vereinte die ländliche Entwicklungspolitik für das Hochland insgesamt nur einen kleineren Anteil des Gesamtvolumens staatlicher und internationaler Entwicklungsprogramme in der Region, von denen ein Großteil nach wie vor in die dynamischen Küstenregionen und Kolonisationsprojekte im Amazonastiefland floss – von den privaten inländischen und ausländischen Direktinvestitionen ganz zu schweigen. Dennoch lag in der öffentlichen Debatte über die Entwicklungspolitik sowohl im Inland als auch im Ausland immer ein Schwerpunkt auf der bäuerlichen Bevölkerung im Hochland, die zwar nur ein überschaubares Gewicht in den nationalen Ökonomien hatte, aber gerade im Zuge eines schnellen Bevölkerungswachstums und immer weiter anwachsender Migrationsbewegungen in die urbanen Zentren politisch von großer Relevanz war. Hierbei standen für die staatstragenden Eliten wie die internationalen Entwicklungsplaner auch sicherheitspolitische Erwägungen im Vordergrund, bestand doch immer das Risiko einer politischen Mobilisierung der bäuerlichen Massen und die Angst vor dem politischen Umsturz.

So lässt sich argumentieren, dass sich im Laufe der beschriebenen Phase ein imaginärer und institutioneller Entwicklungsraum herausbildete, der einen starken Fokus auf die ländliche Entwicklungspolitik und die als indigen charakterisierte bäuerliche Bevölkerung im Hochland hatte. Dabei lassen sich drei ideelle und institutionelle Stränge identifizieren, die richtungsweisend an der Ausgestaltung dieses entwicklungspolitischen Raums mitwirkten und sich in der Praxis miteinander verflochten: Dies ist erstens der interamerikanischer *Indigenismo*, mit seinem Credo der „Integration“ der indigenen Bevölkerung für eine erfolgreiche Entwicklung der Nationen, zweitens die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der USA, in der sich im Andenraum besonders die Kulturanthropologie als richtungsweisende wissenschaftliche Disziplin etablierte, und drittens das System der Entwicklungszusammenarbeit der UN, in dem multilaterale Entscheidungsstrukturen auf internationales Expertenwissen trafen.

Gerade in der Frühphase der Entwicklungspolitik im Andenraum, während der 1950er Jahre, waren die entwicklungspolitischen Pfade noch nicht festgelegt und verschiedene Ansätze konkurrierten ergebnisoffen miteinander. In den 1960er Jahren lässt sich dann eine Tendenz zur Professionalisierung und Ausweitung von Entwicklungspolitik im Hochland beobachten. Für beide Phasen ist zu konstatieren, dass der entwicklungspolitische Verflechtungsraum sich durch eine hohe Dynamik

und Asymmetrie im Zugang zu und in Verfügungsgewalt über Expertenwissen und finanzielle Ressourcen auszeichnete.

Im Folgenden sollen die drei prägenden Stränge, ihre Akteure, Leitideen und ihre Politik im Einzelnen in den Blick genommen werden. Zuvor wird jedoch in groben Zügen der politische und sozioökonomische Kontext in Ecuador, Peru und Bolivien während der 1950er und 1960er Jahre kurz umrissen, um gerade auch den Leser*innen, die mit der Regionalgeschichte nicht enger vertraut sind, das nötige Kontextwissen an die Hand zu geben. Hierbei geht es vor allem darum, die ökonomischen Umwälzungen sowie die politischen und sozialen Konfliktlinien im Andenraum, in deren Kontext die Entwicklungspolitik stattfand, für den Untersuchungszeitraum zu skizzieren.

1.1 Krise des Hacienda-Systems, Landkonflikte und Entwicklungspolitik – Ecuador, Peru und Bolivien Mitte des 20. Jahrhunderts

Seit der Kolonialzeit zeichnete sich der Andenraum durch „hochgradig fragmentierte Ökonomien aus, in denen die Abgeschiedenheit und geringe Fruchtbarkeit großer Teile des Hochlandes ausschlaggebend für die Ungleichheit“ waren.³⁵ Während sich im schmalen pazifischen Küstenstreifen seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine starke Exportlandwirtschaft bildete und die Küstenstädte sich weiter zu Zentren des Handels entwickelten, konzentrierte sich die Mehrheit der Bevölkerung weiterhin in den bäuerlichen Gemeinden des Hochlandes, deren Bewohner entweder als landlose Bauern in die Hacienda-Wirtschaft eingebunden waren oder als Kleinbauern mit einem hohen Subsistenzgrad weniger fruchtbare periphere Regionen bestellten. Das Amazonastiefland östlich der Anden wiederum war von den nationalen Ökonomien noch wenig erschlossen und dünn besiedelt. Gerade der Mangel an Verkehrswegen über die Andenkordillere und zwischen den verschiedenen Zonen des Hochlandes schränkte überregionale ökonomische Aktivitäten ein, wobei im Hochland lediglich der Bergbau und die Wollproduktion eine Ausnahme darstellten.

³⁵ So beschreibt Rosemary Thorp die Volkswirtschaften der Andenländer als „economías altamente fragmentadas, donde el aislamiento y la escasa fertilidad de una gran parte de la sierra son fundamentales para explicar la desigualdad.“ Vgl. ebd. (2002): „La Economía de los Países Andinos,” S. 35.

Während die Landbevölkerung im Hochland Mitte des 20. Jahrhunderts schnell wuchs, befand sich das seit der Kolonialzeit etablierte Hacienda-System in einer tiefen Krise: Seit der Kolonialzeit hatten die mestizisch-urbanen Großgrundbesitzer ihre Landgüter mit der Arbeitskraft der an die jeweilige Hacienda gebundenen landlosen Bauern ausgebeutet, die in ihrer Mehrheit quechua- und aymarasprachig waren. Mitte des 20. Jahrhundert befand sich dieses Wirtschaftsmodell in einer existentiellen Krise, da die niedrige Produktivität der Landgüter und die fehlenden Absatzmärkte den Betrieb der Haciendas zunehmend unrentabel machten. Der Bevölkerungsdruck und der steigende Druck auf die Haciendas zur Senkung der Arbeitskosten führten zu einer stetigen Verschärfung der Landkonflikte zwischen Großgrundbesitzern und Bauernschaft, die die andinen Gesellschaften seit der Kolonialzeit prägten. Gleichzeitig intensivierten sich die Migrationsbewegungen der verarmten Bauern in die urbanen Zentren sowie vermehrt auch in die Regionen östlich der Anden. Im Jahr 1950 lebten in Bolivien, Ecuador und Peru insgesamt 14 Millionen Menschen, 1960 waren es 18 Millionen und 1970 24 Millionen.³⁶ Diese Ziffern verdeutlichen, wie schnell die Bevölkerung während dieser Dekaden wuchs, in den Jahrzehnten vor 1960 war das Bevölkerungswachstum in den Andenländern eines der höchsten in Lateinamerika.³⁷

So lässt sich konstatieren, dass den alten landbesitzenden Oligarchien sowie der Bauernschaft im Hochland eine Schlüsselrolle in den gesellschaftlichen Transformationsprozessen im Andenraum im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts zukam, während die urbane Mittelschicht und Arbeiterklasse noch weniger Einfluss ausübten. Gerade die Krise des oligarchisch organisierten Staatswesens, das seine Pfründe trotz ökonomischen Modernisierungsdrucks verteidigen wollte, sowie der Kampf der indigenen Bauern im Hochland um Zugang zu Acker- und Weideland bestimmten das politische Szenario und bildeten den Kontext, in dem die Entwicklungspolitik im Andenhochland realisiert wurde.

Im Folgenden soll der Blick auf die Situation in den einzelnen drei Ländern, deren sozio-ökonomische Struktur und Politikgeschichte, gerichtet werden. Die Entscheidung für diesen Zugriff über die Nationalgeschichten

³⁶ CEPAL - Base de datos de población:

<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>.

³⁷ Siehe Oviedo Hernández, Álvaro (2002): „Estructura Social de América Andina en el Siglo XX.“ In: Archila Neira (Hg.): *Historia de América Andina*, S. 70.

liegt vor allem darin begründet, den ereignisgeschichtlichen Rahmen sowie die nationalen Partikularitäten im Überblick zu skizzieren, um die nachfolgende Analyse der Projektgeschichte des PIA in die Regionalgeschichte einzubetten.

Ecuador

Mit dem Zerfall Großkolumbiens ging Ecuador 1830 als unabhängiger Staat aus der ehemaligen *Real Audiencia de Quito* hervor. Das Territorium des Landes setzt sich aus vier Regionen zusammen: Der Pazifikküste, dem nördlichen Andenhochland, einem Gebiet des Amazonasbeckens sowie der Inselgruppe Galapagos. Zu Kolonialzeiten und bis in das 20. Jahrhundert hinein dominierte sowohl politisch als auch ökonomisch das Hochland mit der Hauptstadt Quito. Schon für die Inka avancierte dieser Teil des *altiplano* zu einer wichtigen Stütze ihres Imperiums. Mit der *Conquista* durch die Spanier etablierten auch die neuen Kolonialherren ihre Machtbasis im Hochland um Quito und unterwarfen die indigene Bevölkerung, die in kommenden Jahrhunderten in einem Prozess der Quechuisierung die breite Masse der Landbevölkerung bildete.³⁸

Die Wirtschaft im Hochland war seit der Kolonialzeit und bis in das 20. Jahrhundert durch das Hacienda-System geprägt.³⁹ Im Unterschied zu Peru und besonders zu Bolivien war in Ecuador der Bergbau historisch von geringerer Relevanz. Bis ins 20. Jahrhundert lebte ein Großteil der Hochlandbevölkerung in direkter Bindung an die Haciendas und es existierten deutlich weniger autonome Gemeinden als in den südlichen Nachbarländern.⁴⁰

³⁸ Für einen konzisen Überblick über die Geschichte Ecuadors siehe etwa Allen Gerlach (2003): *Indians, oil, and politics. A recent history of Ecuador*. Wilmington, Del.: Scholarly Resources, S. 1-32.

³⁹ A. Kim Clark und Marc Becker liefern in der Einleitung ihres Sammelbands *Highland Indians and the State in Modern Ecuador* eine kondensierte Analyse des historischen Verhältnisses zwischen Staat und indigenen Völkern in Ecuador und dessen zentrale Rolle für die Formation und Transformation der ecuadorianischen Gesellschaft bis in die Gegenwart. Siehe dies. (2007): „Indigenous Peoples and State Formation in Modern Ecuador.“ In: Dies. (Hg.): *Highland Indians and the state in modern Ecuador*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press, S. 1-21. Auch Olaf Kaltmeiers Langzeitstudie bietet eine historische Tiefenanalyse über die koloniale Konstruktion von Indigenität im andinen Haciendasystem und deren postkoloniale Transformationen. Siehe ders. (2016): *Konjunkturen der (De-)Kolonialisierung. Indigene Gemeinschaften, Hacienda und Staat in den ecuadorianischen Anden von der Kolonialzeit bis heute*. Bielefeld: transcript.

⁴⁰ Siehe Clark und Becker (2007): „Indigenous Peoples and State Formation.“

Die Sierra dominierte das Land politisch und ökonomisch über die Kolonialzeit hinweg und bis ins 19. Jahrhundert. Gegen Ende des Jahrhunderts entwickelte sich entlang der Pazifikküste dann eine Plantagenwirtschaft, die Kakao, Kaffee und später Bananen für Export auf dem Weltmarkt produzierte und im Verlauf der Jahrzehnte zunehmend an ökonomischer Relevanz gewann.⁴¹

Im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts befand sich das Land in einer Phase schneller sozioökonomischer und demographischer Transformation, die gleichzeitig durch Migration, Urbanisierung und ein schnelles Bevölkerungswachstum geprägt war. Durch den Boom der Exportlandwirtschaft an der Pazifikküste und die Krise des Haciendasystems in der Sierra setzte zu diesem Zeitpunkt eine große Migrationsbewegung aus dem Hochland in die Küstenregion ein. Lebten zu Beginn des 20. Jahrhunderts nur circa 20 Prozent der nationalen Bevölkerung an der Küste und weit über 70 Prozent im Hochland, waren es 1950 schon etwa 40 Prozent.⁴² Ab 1970 lebte mehr als die Hälfte der Landesbevölkerung in der Küstenregion.

Dieser Migrationsprozess ging mit einem schnellen Bevölkerungswachstum einher. Besonders während der 1940er und 1950er Jahre war die Geburtenrate in Ecuador im kontinentalen Vergleich hoch.⁴³ Im Jahr 1950 lebten 3,5 Millionen Einwohner im Land, zehn Jahre später waren es bereits 4,5 Millionen und 1970 sechs Millionen.⁴⁴ Ein Großteil der Migranten ließ sich in den urbanen Zentren des Landes nieder. Lebten 1950 erst 28,3 Prozent der Bevölkerung in Städten, waren es 1970 bereits 40,7 Prozent.⁴⁵

Das moderate ökonomische Wachstum – das zwischen 1940-1970 jährlich im Durchschnitt bei circa fünf Prozent lag – konzentrierte sich primär auf die Exportlandwirtschaft und es fand während dieser Zeit kein

⁴¹ Siehe Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S. 188. Für eine kurze ökonomische Geschichte Ecuadors siehe auch Alberto Acosta (2012): *Breve historia económica del Ecuador*. 3. akt. u. erw. Aufl. Quito: Corp. Ed. Nacional.

⁴² Siehe Clark und Becker (2007): „Indigenous Peoples and State Formation,” S.7.

⁴³ Die Andenländer hatten in den Jahrzehnten vor 1960 die am schnellsten wachsenden Bevölkerungen in Lateinamerika. Siehe Oviedo Hernández (2002): „Estructura Social de América Andina,” S.70.

⁴⁴ Siehe CEPAL - Base de datos de población:

<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa> .

⁴⁵ Siehe Oviedo Hernández, Álvaro (2002): „Estructura Social de América Andina,” S. 72.

nennenswerter Industrialisierungsprozess statt.⁴⁶ Erst in den 1960er Jahren kam es zu einem Industrialisierungsschub der ecuadorianischen Wirtschaft, wobei diese Entwicklung maßgeblich durch ausländische, in erster Linie US-amerikanische, Investitionen getragen wurde und besonders während der 1970er Jahre durch den Boom der Erdölförderung im Land induziert war.⁴⁷ Das schnelle Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig schleppender Industrialisierung führte zwischen 1950 und 1970 zu einem rapiden Anstieg der informellen Beschäftigung in den urbanen Zentren und zu einer Verarmung weiter Teile der Landbevölkerung im Hochland.⁴⁸

Entlang dieses makroökonomischen Szenarios war die politische Situation Ecuadors im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts durch permanente soziale Konflikte um Zugang zu Land, Unterkunft und Arbeit sowie die Instabilität des politischen Systems geprägt.⁴⁹ Die politische Macht wechselte in diesem Zeitraum mehrfach zwischen Regierungen der Oligarchie, dem populistischen Regenten Velasco Ibarra und dem Militär. Zwischen 1944, als ein Volksaufstand – die sogenannte *Revolución Gloriosa* – in Guayaquil und Quito die repressive Regierung Carlos A. Arroyo del Río stürzte, und der Absetzung Velasco Ibarras 1972, der das Land zuletzt diktatorisch regiert hatte, bekleideten insgesamt vierzehn Personen offiziell das Präsidentenamt. Besonders die Militärregierung ab 1963 entfaltete eine repressive Politik gegenüber Gewerkschaften und linken Parteien. Trotz der politischen Instabilität fand in diesem Zeitraum ein fortschreitender Ausbau der staatlichen Institutionen statt, wobei sich die Ministerialbürokratie sowie das staatliche Bildungs- und Justizwesen nach wie vor an den Prämissen des *estado oligárquico* orientierten und in ihrem Wirken in erster Linie den Interessen der Oligarchie dienten.

⁴⁶ Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtwirtschaft schwankte während des zweiten Drittels des 20. Jahrhunderts zwischen 15 und 17 Prozent. Siehe Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S. 162.

⁴⁷ Enrique Ayala Mora (1991): „Ecuador since 1930.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Spanish South America. Volume VIII-IX*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 687-726, S. 706-707.

⁴⁸ Trotz des moderaten Wirtschaftswachstums sank im Angesicht des schnellen Bevölkerungswachstums das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen im Beobachtungszeitraum. Vor dem Hintergrund der großen wirtschaftlichen Ungleichheit im Land führte dieser Prozess zu einer Verarmung weiter Teile der ländlichen Bevölkerung, was die sozialen und politischen Spannungen zusehends verschärfte. Siehe Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S. 173.

⁴⁹ Für einen Überblick über die ecuadorianische Politikgeschichte zwischen 1940 und 1970 siehe etwa Ayala Mora (1991): „Ecuador since 1930“ oder López Maya (2002): „Estado y Democracia en los Países Andinos,“ S.191-194.

Die Situation in der Sierra zeichnete sich im zweiten Drittel des Jahrhunderts durch permanente und komplexe soziale Konflikte um das Land aus, die durch das schnelle Bevölkerungswachstum und die Krise der Hacienda-Landwirtschaft katalysiert wurden und sich regional durchaus unterschiedlich ausgestalteten.⁵⁰ So gelang es einigen Großgrundbesitzern, ihre Haciendas erfolgreich zu modernisieren und für den wachsenden internen Markt (besonders im städtischen Raum) zu produzieren. Gleichzeitig gingen Acker- und Weideland in vielen Fällen in den Besitz indigener Gemeinden über, die durch Besetzungen und Kauf meist unproduktiver Haciendas erfolgreich Zugang zu Land erstritten.⁵¹ Dabei wurden die indigenen Bauern auf nationaler Ebene von der 1944 gegründeten *Federación Ecuatoriana de Indios* (FEI) unterstützt, die in den nächsten Jahrzehnten auf vielfältige Weise als Forum und Akteur für die politische Partizipation der indigenen Bevölkerung und deren Zugang zu Land wirken sollte.⁵²

Der Staat, oder genauer die verschiedenen in der Sierra aktiven staatlichen Institutionen, die zu diesem Zeitpunkt oftmals erst neu geschaffen wurden, versuchten auf diesen Transformationsprozess Einfluss zu nehmen und sich sowohl gegenüber den Landbesitzern als auch den indigenen

⁵⁰ William F. Waters legt dar, wie der Agrarsektor in diesem Zeitraum eine grundlegende Transformation durchlief. Siehe ders. (2007): „Indigenous Communities, Landlords, and the State.“ In: Clark und Becker (Hg.): *Highland Indians and the state in modern Ecuador*, S. 120-138.

⁵¹ Die Hacienda selbst bildete dabei in ihrem Transformations- oder Auflösungsprozess einen sozialen Raum, in dem die mannigfaltigen Auseinandersetzungen und Kämpfe um Zugang zu Land ausgetragen wurden. Siehe etwa Kaltmeier (2016): *Konjunkturen der (De-)Kolonialisierung*. Mark Thurner hat untersucht, wie die Hacienda gleichzeitig als Herrschafts- und Widerstandsraum fungierte, indem „ländliche Hegemonie“ permanent „hergestellt und in Frage gestellt“ wurde. Vgl. Mark Thurner (1993): „Peasant Politics and Andean Haciendas in the Transition to Capitalism. An Ethnographic History.“ *Latin American Research Review* 28 (3), S. 41-82. S. 69.

⁵² Marc Becker beschreibt die Gründung der FEI als: „the first successful attempt to establish a national organization for and by Indigenous peoples. Building on decades of Indigenous protest movements, the FEI subsequently flourished for the next several decades as it fought to improve the living and working conditions for Indigenous Peoples in Ecuador.“ Vgl. ebd. (2007): „State Building and Ethnic Discourse in Ecuador's 1944-1945 Asamblea Constituyente.“ In: Clark und ders. (Hg.): *Highland Indians and the state in modern Ecuador*, S. 105-119, S.107. An anderer Stelle weist Becker darauf hin, dass die Gründung der FEI aber nicht als einseitiger Ausdruck kommunistischer Mobilisierungsstrategien gewertet werden kann, sondern die Agenda der Vertreter der indigenen Gemeinden bei der Gründung und Arbeit der FEI in Betracht gezogen werden müssen. Siehe ebd. (2007): „Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano.“ *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (27), S. 135-144.

Gemeinden als politische Autorität zu etablieren. Dabei zielten die staatlichen Institutionen auf die Umsetzung einer ländlichen Entwicklungspolitik, deren zentrales Projekt unter anderem in einer Agrarreform bestand, die den Landbesitz neu regeln sollte – und damit zu einem zentralen Politikum zwischen Großgrundbesitzern, die eine Umverteilung des Bodens verhindern wollten, und Bauern, denen die moderaten staatlichen Pläne einer Bodenreform nicht weit genug gingen, wurde. Die Frage der Agrarreform ging dabei weit über die reine Legislation hinaus und wurde zu einem zentralen Ankerpunkt in den sozialen Konflikten Ecuadors zwischen 1950 und 1970.⁵³

Neben der Regulierung des Landbesitzes im Hochland verfolgten die staatlichen Institutionen ab den 1950er Jahren eine ländliche Entwicklungspolitik, mit der die Lebensbedingungen der Landbevölkerung verbessert, die Produktivität der Landwirtschaft in der Sierra erhöht, und besonders die indigenen Gemeinden in die Nationalgesellschaft „integriert“ werden sollten. Hierbei bildete das PIA einen zentralen Ausgangspunkt, von dem aus 1964 *Misión Andina del Ecuador* (MAE) als zentrale staatlicher Institution zur Umsetzung der Integrationspolitik gegründet wurde.⁵⁴ Das Ergebnis dieser Transformation war das Entstehen einer kompakteren Haciendawirtschaft, während gleichzeitig mehr indigene Gemeinden Zugang zu Landbesitz erstritten.⁵⁵

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass es in Ecuador über die 1960er und 1970er Jahre zu keinem Bruch der Macht der alten Eliten kam. Stattdessen setzte sich sukzessiv der reformistische Flügel durch, der das auf den Export ausgerichtete Wirtschaftsmodell aufrechterhielt. Ab 1970 trat Ecuador durch den Erdölboom in eine neue Phase ökonomischer Entwicklung ein, die sich durch eine noch stärkere Verschiebung des ökonomischen Schwerpunktes zur Küste, einen massiven Devisenschub sowie gewisse Industrialisierungsbestrebungen auszeichnete.

Peru

Die Wirtschafts- und Sozialgeschichte Perus weist viele Parallelen zur Situation in Ecuador auf. Peru ging 1821 als unabhängiger Staat aus dem Kerngebiet des Vizekönigreichs Peru hervor, dem neben dem Vizekönigreich

⁵³ Siehe Waters (2007): „Indigenous Communities,” S. 120.

⁵⁴ Siehe etwa Bréton Solo de Zaldívar (2001): *Cooperación al desarrollo*.

⁵⁵ Siehe Waters (2007): „Indigenous Communities,” S. 121.

Neuspanien im heutigen Mexiko ökonomisch relevantesten Teil des Spanischen Kolonialreichs in den Amerikas. Wie in Ecuador teilte sich das Staatsgebiet auf die Pazifikküste, das zentrale und südliche Andenhochland zwischen den Kordilleren sowie in ein ausgedehntes Territorium im Amazonas auf, das bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts nur spärlich erschlossenen war. Die Hauptstadt Lima befindet sich an der Pazifikküste, lag also nicht wie Quito in Ecuador oder La Paz in Bolivien im Hochland.

Auch in Peru hatte die boomende Exportlandwirtschaft der Küstenregion Mitte des 20. Jahrhunderts die Hacienda-Wirtschaft der Sierra an ökonomischer Bedeutung überholt.⁵⁶ Die Wirtschaft des Landes gestaltete sich aber vielschichtiger als in Ecuador und auch in Bolivien. Der Bergbausektor spielte eine wichtige Rolle, darüber hinaus war das Land Mitte des 20. Jahrhunderts bereits weiter industrialisiert und wies ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als Bolivien und Ecuador auf.

Wie in den Nachbarländern war das zweite Drittel des 20. Jahrhunderts in Peru von einem schnellen Bevölkerungswachstum geprägt. Im Jahr 1940 lebten sieben Millionen Menschen in dem Land⁵⁷, 1950 waren es 7,7 Millionen, 1960 zehn Millionen und 1970 bereits 13,3 Millionen.⁵⁸ Der rapide Anstieg der Bevölkerung ging mit einer Migrationsbewegung aus den ländlichen Regionen des Hochlandes in die Städte einher. Besonders Lima, aber auch die anderen Küstenstädte und zum Teil auch die Provinzhauptstädte im Hochland wuchsen zu diesem Zeitpunkt äußerst schnell. Lebten 1950 erst 35,5 Prozent der Bevölkerung Perus in Städten, waren es 1970 bereits 57,4.⁵⁹ Dabei entstanden in den Städten immer größere

⁵⁶ Für einen wirtschaftsgeschichtlichen Überblick siehe Carlos Contreras (Hg.) (2014): *La Economía Peruana entre la Gran Depresión y el Reformismo Militar. 1930-1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Für einen Überblick über die Sozialgeschichte Perus während des Beobachtungszeitraums dienen nach wie vor die exzellenten Beiträge von Julio Cotler und Geoffrey Bertram. Siehe Geoffrey Bertram (1991): „Peru. 1930-1960“ und Julio Cotler (1991): „Peru since 1960.“ Beide in: Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America*, S. 385-450 sowie S. 451-508.

⁵⁷ Siehe Contreras (Hg.) (2014): *La Economía Peruana*, S. 473.

⁵⁸ Siehe CEPAL - Base de datos de población.

<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa> .

⁵⁹ Siehe Oviedo Hernández (2002): „Estructura Social de América Andina,“ S. 72. Pricilla Archibald hält diesbezüglich fest: “During two short decades Peru was transformed from a millennially rural society into a predominantly urban one.” Vgl. dies. (2011): *Imagining modernity in the Andes*. Lewisburg: Bucknell University Press, S.81.

Armenviertel und ein Großteil der Neuankömmlinge fand keinen Zugang zu dauerhaften formalen Beschäftigungsverhältnissen.⁶⁰

Die Wirtschaft wuchs im Zeitraum von 1945 bis 1972 jährlich im Schnitt um 5,3 Prozent, also in einem vergleichbaren Maße wie in Ecuador.⁶¹ Jedoch stieg der Industrialisierungsgrad von 14,1 Prozent im Jahr 1950 bis 1960 auf 16,9 Prozent und lag 1970 bereits bei 20,7 Prozent.⁶² Im Gegensatz zu Ecuador und Bolivien fand also in Peru während der 1950er und 1960er Jahre durchaus ein gewisser Industrialisierungsprozess statt, der sich primär auf die drei größten im schmalen Küstenstreifen gelegenen Städte des Landes – Lima, Trujillo und Arequipa – verteilte.

Das politische Szenario während des zweiten Drittels des 20. Jahrhunderts stand im Zeichen dieser sozioökonomischen Transformationsprozesse, wobei sich viele Parallelen zur Situation in Ecuador ergeben. So konnte die *oligarquía* – die dominante Gruppe von Grundbesitzern, Großhändlern und Industriellen – auch in Peru ihre ökonomische und politische Machtstellung bis in die 1960er Jahre durch eine Mischung aus Kooptation der unteren Bevölkerungsschichten und Repression der linken Opposition erfolgreich behaupten.⁶³ Dabei betrieben Regierungen sowohl von Manuel Prado y Ugarteche (1939-1945 und 1956-62) als auch von José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), General Manuel Apolinario Odría Amoretti (1948-1956) und Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) eine expansive Fiskalpolitik und versuchten, sich in erster Linie die Unterstützung der urbanen Bevölkerung durch öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Sozialsysteme zu sichern.⁶⁴ Diese Politik ermöglichte es der Oligarchie, den sozialen Frieden im Land insoweit zu gewähren, als dass das auf den Export konzentrierte Wirtschaftsmodell

⁶⁰ Der Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, die im informellen Sektor in den Städten arbeitete, stieg von 9,8 Prozent 1950 auf 17 Prozent 1970, womit Peru neben Ecuador an der Spitze der Steigerungsraten lag. Siehe Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S 173.

⁶¹ Siehe Thorp (2002): „La Economía de los Países Andinos,” S. 50.

⁶² Siehe Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S 162.

⁶³ Bertram weist darauf hin, dass es sich bei der peruanischen Oligarchie trotz innerer Spannungen um eine recht homogene Gruppe handelte. So seien die Industriellen aus den urbanen Zentren gleichzeitig die Plantagenbesitzer in der Küstenregion und die Großgrundbesitzer im Hochland gewesen. In diesem Sinne sei es während des Beobachtungszeitraums nicht zu der Formation einer industriellen Bourgeoisie gekommen, die das auf den Export konzentrierte Wirtschaftsmodell hätte in Frage stellen können. Siehe Bertram (1991): „Peru. 1930-1960,” S. 447.

⁶⁴ Siehe Luis Felipe Zegarra (2014): „Perú, 1920-1980. Contexto Internacional, Políticas Públicas y Crecimiento Económico.” In: Contreras (Hg.): *La Economía Peruana*, S. 19-104.

aufrecht erhalten und eine weiterreichende Umverteilungspolitik vermieden werden konnten.

Sobald jedoch die Preise für die peruanischen Exportprodukte auf dem Weltmarkt nach unten zeigten, stieg die Staatsverschuldung. Bereits 1957 stimmte die Regierung von Manuel Prado y Ugarteche einem Strukturanpassungsprogramm des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu, um ihre Kreditwürdigkeit zu erhalten. Auch wenn die fiskalischen und politischen Grenzen des klientelistischen Politikmodells immer offensichtlicher zu Tage traten, hatte der *estado oligárquico* bis in die späten 1960er Jahre Bestand. Dabei blieben jedoch die Einflussmöglichkeiten der Regierungen auf die tiefgreifenden gesellschaftlichen Umwälzungsprozesse begrenzt.⁶⁵

Besonders in der Sierra entfaltete sich in den 1950er und 1960er Jahren eine soziale Dynamik mit politischer Sprengkraft. Das Hochland befand sich Mitte des 20. Jahrhunderts im ökonomischen Niedergang, das schnelle Bevölkerungswachstum und die Krise des Haciendasystems führten wie in Ecuador und Bolivien zu einer Verarmung der Landbevölkerung.⁶⁶ Im Kontext dieses Transformationsprozesses entstand in den 1950er und 1960er Jahren eine breite Bauernbewegung, die den politischen und ökonomischen Status quo in Frage stellte und Zugang zu Acker- und Weideland forderte.⁶⁷ Im gesamten peruanischen Hochland kam es im Laufe der 1950er und 1960er Jahre immer wieder zu Besetzungen von Haciendas durch landlose Bauern und Streiks, die von einer heterogenen Gewerkschaftsbewegung, in der sowohl kommunistisch als auch katholisch orientierte Organisationen präsent waren, getragen wurde.⁶⁸

⁶⁵ Siehe Bertram (1991): „Peru. 1930-1960,” S. 449.

⁶⁶ Siehe ebd., S. 390-95.

⁶⁷ Cotler schreibt: “[There] emerged a broad indigenous peasant movement, centered in the Sierra that was determined both to recover the property that landowners had pillaged from the Indian communities and to put an end to their traditional exploitation and political domination. This movement spread throughout the country, ending the isolation of the peasants, who interrupted into the political scene and shattered the clientelistic-oligarchic framework of state organization.” Vgl. ebd. (1991): „Peru since 1960,” S.452.

⁶⁸ Besonders in den Jahren 1962 und 1963, die durch den unregelmäßigen und durch das Militär herbeigeführten Übergang der Regierung von Prado y Ugarteche auf Belaunde Terry geprägt waren, kamen die Unruhen in der Sierra an einen Höhepunkt und waren dominierendes Thema der politischen Debatte im Land. Die Provinz La Convención in der Region Cuzco war das Zentrum der Proteste. In der durch den Kaffeeanbau geprägten Provinz organisierte der trotzkistische Gewerkschafter Hugo Blanco unter dem Kampfruf „¡Tierra o Muerte!“ („Land oder Tod!“) eine breite, teils bewaffnete Protestbewegung, die das Land der Haciendas für die landlosen Pächter einforderte und zumindest zum Teil auch eine Übertragung von Landtiteln

Ebenso versuchten Guerillabewegungen in den Jahren 1963 und 1964 nach kubanischem Vorbild Fuß im Hochland zu fassen.⁶⁹ Der Aufruf zum bewaffneten Kampf scheiterte jedoch an der geringen Unterstützung der lokalen Bevölkerung für die Guerilleros, deren Aktivitäten im Hochland durch die peruanische Armee schnell niedergeschlagen wurden.⁷⁰

Die Reaktion der lokalen und nationalen Regierungen auf die Unruhen im Hochland wiederum schwankte zwischen Entgegenkommen und der nachträglichen Legalisierungen von Landnahmen auf der einen Seite und Repression der Proteste durch Polizei und Armee auf der anderen. In diesem Kontext stellte sich aus Regierungsperspektive die Frage nach einer staatlichen Agrar- und Entwicklungspolitik, die die Situation der Bauern verbessern und das Hochland so politisch befrieden sollte. So gingen die Regierungen von Manuel Prado y Ugarteche (1956-62) als auch von Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) Agrarreformprojekte an, die jedoch durch den Widerstand der landbesitzenden Eliten weitestgehend ausgebremst wurden.⁷¹

Die Debatte über die Rolle der in ihrer Mehrheit als indigen charakterisierten bäuerlichen Hochlandbevölkerung war dabei – wie in Bolivien und Ecuador auch – untrennbar mit der Frage nach einer Agrar- und Landreform verknüpft. Im Sinne der staatlichen Entwicklungspolitik sollte die Situation der indigenen Bauern durch die Einbindung bi- und multilateraler Entwicklungshilfe, den Ausbau von Agrarkrediten und die

erreichte. Hugo Blanco wurde im Zuge der Auseinandersetzung zu einer langjährigen Haftstrafe verurteilt und erst durch die Militärregierung von Juan Velasco wieder rehabilitiert. Aber auch in anderen Regionen des Hochlandes kam es zu Besetzungen von Haciendas und Streiks der Landarbeiter. Für einen Überblick über die Mobilisierung der ländlichen Bevölkerung in Peru und die Besetzungen und Streiks siehe Guillermo de La Peña (1994): „Rural mobilizations in Latin America since c. 1920.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Economy, Society and Politics*, Part 2 Politics and Society. Band VI. Cambridge: Cambridge University Press, S. 379-482, hier S.430-435 und 458-464. Für eine Langzeitstudie der Landkonflikte in der Sierra mit regionalem Fokus auf Puno siehe Rénique (2004): *La batalla por Puno*.

⁶⁹ Das prominenteste Beispiel war der Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) um Luis de la Puente Uceda.

⁷⁰ Siehe etwa José Luis Rénique (2004). „De la ‘traición aprista’ al ‘gesto heroico’. Luis de la Puente Uceda y la guerrilla del MIR.“ *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 15 (1), S. 89–115.

⁷¹ Für einen Überblick über das Landreformprojekt der Belaunde Administration von 1966 siehe etwa James F. Petras et al. (1971): „Gradualism in Belaundes Peru.“ In: Dies. (Hg.): *Cultivating revolution. The United States and agrarian reform in Latin America*. New York: Random House. S. 33-125

Durchführung einer gradualen Landreform sukzessive verbessert werden, *ohne* eine weitreichende Umverteilung des Landbesitzes über flächendeckende Enteignungen durchzuführen. Ausgehend von den Erfahrungen des PIA wie auch des Peru-Cornell-Projektes der Cornell University in Vicos legte die Regierung von Manuel Prado Ende der 1950er Jahre erstmals landesweite Programme auf, 1959 den *Plan Nacional para la Integración de la Población Indígena* (PNIPA). Im Jahr 1966 folgte bereits unter Fernando Belaúnde das *Proyecto de Integración y Desarrollo de la Población Indígena*, das mit einem 20 Millionen US-Dollar Kredit aus den Mitteln der Allianz für den Fortschritt von der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) gefördert wurde.⁷²

In den Debatten um die Ausrichtung einer solchen Politik spielten besonders in Peru Kulturanthropologen eine gewichtige Rolle. In den anthropologischen Fakultäten peruanischer wie auch US-amerikanischer Universitäten wurden Forschungsprogramme zur „sozialen Transformation“ indigener Gemeinden aufgelegt, in deren Kontext breit angelegte Feldforschungen im Hochland durchgeführt wurden. So sollten mit anthropologischer Expertise Prozesse des sozialen Wandels der indigenen Gemeinden analysiert und im Sinne einer „angewandten Anthropologie“ dezidiert mitgestaltet werden.⁷³

Pricilla Archibald und William Mitchell haben darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen dieser Entwicklungsprogramme auf die tatsächlichen sozio-ökonomischen Transformationsprozesse im Andenhochland letztendlich gering blieben.⁷⁴ Im Bereich des Politischen entfalteten diese jedoch durchaus Wirkung, repräsentierten diese aus Sicht der Regierung und

⁷² Siehe etwa Osterling und Martínez, (1983): „Notes for a History of Peruvian Social Anthropology,” S. 345-45.

Daneben gab es im Land natürlich auch außerhalb des Hochlandes andere großangelegte Entwicklungs- und Infrastrukturprojekte. So wurde etwa in der Küstenregion durch die Ausweitung der Bewässerungssysteme großflächig neues Ackerland für die Plantagenwirtschaft gewonnen. Siehe Bertram (1991): „Peru. 1930-1960,” S. 345.

⁷³ Siehe hierzu auch Osterling und Martínez (1983): „Notes for a History of Peruvian Social Anthropology.”

⁷⁴ William P. Mitchell etwa argumentiert, dass der soziale Wandel in den indigenen Gemeinden, die im Aktionsgebiet von Entwicklungshilfeprojekten lagen, sich nicht sonderlich von den Prozessen in Gemeinden unterschieden hätte, die nicht Ziel von staatlicher oder internationaler Entwicklungspolitik geworden waren. Siehe ebd. (2010): „Esperanza Antropológica y Realidad Social. el proyecto Vicos de Cornell vuelto a examinar.” In: Ralph Bolton, Tom Greaves und Florencia Zapata (Hg.), *50 años de antropología aplicadas en el Perú: Vicos y otras experiencias*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, S. 123-152, S. 126. Siehe ebenso Archibald (2011): *Imagining modernity in the Andes*,” S. 80-81.

der beteiligten internationalen Organisationen doch den Versuch, die sozialen Konflikte im Hochland *innerhalb* der bestehenden Ordnung entwicklungspolitisch zu „lösen“, was von Vertretern der staatlichen Administration wie der internationalen Organisationen in der öffentlichen Debatte immer wieder betont wurde und somit durchaus als Quelle politischer Legitimation nach innen wie nach außen zu werten ist.⁷⁵

Jedoch gelang es der Regierung von Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) nicht, die sozialen Konflikte einzuhegen. Im Angesicht eines sich abzeichnenden Wahlsieges der linken *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) um Haya de la Torre, putschte 1968 eine Gruppe nationalistisch orientierter Militärs um Juan Francisco Velasco Alvarado. Die neue Militärregierung setzte sich zum Ziel, die Nation durch die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit zu einen.⁷⁶ In den folgenden Jahren führte die neue Regierung eine der weitreichendsten Landreformen in der Geschichte Lateinamerikas durch, die jedoch mittelfristig in weiten Teilen an der Einführung von staatlich koordinierten Großbetrieben scheiterte.

Mit Blick auf die Dynamik der Entwicklungspolitik im Andenraum lässt sich konstatieren, dass der Putsch Velascos von 1968 zu einem Bruch der Entwicklungspolitik in der peruanischen Sierra führte. Die Militärregierung setzte zwar auf eine breitangelegte nationalistische Entwicklungspolitik – das übergreifende staatliche Entwicklungsprogramm erhielt den Namen *Plan Inca*. Dessen anti-imperialistische und auf Importsubstitution zielende Stoßrichtung beschnitt jedoch den unmittelbaren Einfluss der internationalen Organisationen auf die Entwicklungspolitik in der Sierra.⁷⁷ Gleichzeitig stützte sich die neue Politik jedoch zumindest in Teilen auf das Personal und die entwicklungspolitischen Ansätze, die während der 1950er und 1960er Jahre im entwicklungspolitischen

⁷⁵ Mit Blick auf die politische Kommunikation rund um das PIA siehe Martin Breuer (2018): „El Programa Indigenista Andino en la prensa: Imágenes de lo indígena y la cooperación internacional para el desarrollo (1953-1965)“ *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/72087> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.72087

⁷⁶ Siehe Juan Martín Sánchez, Juan (2002): *La revolución peruana. Ideología y práctica política de un gobierno militar, 1968-1975*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

⁷⁷ S. 139-145, 207-221 und S. 249-543 Siehe Martín Sánchez, Juan (2002): *La revolución peruana. Ideología y práctica política de un gobierno militar, 1968-1975*. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas Escuela de Estudios Hispano-Americanos (Catálogo Diputación de Sevilla, Servicio de Archivo y Publicaciones Serie, 13).

Verflechtungsraum des Andenhochlandes unter Einbeziehung der internationalen Entwicklungshilfe ausgebildet worden waren.⁷⁸

War es in Ecuador der Erdölboom zu Beginn der 1970er Jahre, der eine neue Phase der wirtschaftlichen Entwicklung und auch der Entwicklungspolitik im Lande einleitete, kam es in Peru zu diesem Zeitpunkt durch die Machtübernahme der Militärregierung und deren Reformpolitik zu einem tiefgreifenden Bruch im Bereich der politischen, aber auch der wirtschaftlichen und identitätspolitischen Tradition des Landes.

Bolivien

Während zwischen den politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozessen, die Peru und Ecuador im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts durchliefen, viele Gemeinsamkeiten bestehen, unterschied sich die Situation in Bolivien besonders mit Blick auf die politische Konstellation im Land grundlegend von den beiden nördlichen Nachbarländern. Dies geht in erster Linie auf die Revolution von 1952 zurück, deren Auswirkungen das Land über Jahrzehnte geprägt haben.

Bolivien entstand 1825 als unabhängiger Staat aus dem südlichen Teil des Vizekönigreichs Peru. Durch die Niederlage im Salpeterkrieg von 1879-83 musste das Land seine Provinzen am Pazifik an Chile abtreten und verlor damit den direkten Zugang zum Meer. Ebenso verlor das Land den Chaco-Krieg (1932-35) gegen Paraguay und büßte große Teile der Chaco-Region ein. Diese Niederlage stürzte das Land in eine tiefe Krise, die gerade auch den nationalistischen Diskurs bis Mitte des 20. Jahrhunderts prägte. Seither vereint das Staatsgebiet Boliviens das südliche Andenhochland, in dem der Regierungssitz La Paz liegt, eine Region an der östlichen Flanke der Anden mit der Hauptstadt Sucre und Cochabamba, sowie die zum Amazonas abfallende und Mitte des 20. Jahrhunderts noch spärlich erschlossene Tiefebene rund um die Stadt Santa Cruz, den sogenannten *oriente* (Osten).

Neben der Land- bzw. Hacienda-Wirtschaft war der Bergbau seit der Kolonialzeit von großer Bedeutung für Bolivien. War es während der Kolonialzeit noch der Silberabbau in Potosí, der dem Spanischen Kolonialreich exorbitante Einkünfte bescherte, hatte seit Ende des 19.

⁷⁸ Siehe Martin Breuer (2017): „The Nexus of *Indigenismo* and International Development Cooperation in Peru: The Examples of the Vicos-Cornell and the Puno-Tambopata Projects in the 1950s and 60s.“ In: Lukas Rehm, Jochen Kemner und Olaf Kaltmeier (Hg.): *Politics of Entanglement in the Americas: Connecting Transnational Flows and Local Perspectives*. Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, S. 129-149.

Jahrhunderts der Zinnbergbau zentrale wirtschaftliche Bedeutung für das Land erlangt. Diese Abhängigkeit vom Zinnbergbau bedingte auch die Phasen wirtschaftlichen Auf- und Abschwungs, je nachdem, wie sich der Weltmarktpreis für Zinn entwickelte.

Besonders im Vorlauf und während des zweiten Weltkriegs stand die bolivianische Zinnförderung im Fokus der Alliierten und der Achsenmächte, da das Metall große Bedeutung für die Rüstungswirtschaft hatte und ein großer Teil der weltweiten Fördermenge aus den Minen des Landes stammte.⁷⁹ Im Verlauf der 1940er Jahre gelang es den USA schließlich, sich umfassenden Zugriff auf die bolivianische Zinnproduktion zu sichern. Die verstärkte Präsenz der Nordamerikaner sollte auch in den folgenden Dekaden bestehen bleiben und die politische und ökonomische Entwicklung Boliviens maßgeblich beeinflussen.

Bis in die 1950er Jahre wurden die politischen Geschehnisse des Landes primär von einer Oligarchie von Mineneignern bestimmt, der sogenannten *rosca*. Gleichzeitig entstand im Verlauf des 20. Jahrhunderts im Bergbausektor eine schlagkräftige Gewerkschaftsbewegung der Minenarbeiter, die in erster Linie aus den bäuerlichen Gemeinden im Hochland stammten.⁸⁰ Als es zu Beginn der 1950er Jahre durch einen Einbruch des Zinnpreises zu einer politischen und ökonomischen Krise im Land kam, übernahm der *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) unter Ernesto Paz Estenssoro die Macht im Land.⁸¹ Erklärtes Ziel der neuen Regierung war es, eine sozial geeinte, souveräne Nation zu schaffen. Gestützt auf eine Allianz aus Minengewerkschaften und Bauernverbänden leitete der MNR nach 1952 einen revolutionären Umbruch ein und beendete durch die Verstaatlichung der Zinnminen und eine weitreichende Umverteilung des Landbesitzes von Großgrundbesitzern an indigene Bauern die Vormachtstellung der alten Eliten, wobei letztere durch finanzielle Kompensationen und die Vergabe umfassender Landtitel im noch unerschlossenen Tiefland entschädigt wurden.⁸²

Somit war der alte *estado oligárquico*, der in Peru und Ecuador bis Ende der 1960er Jahre Bestand hatte, in Bolivien bereits zu Beginn der 1950er

⁷⁹ Siehe etwa Laurence Whitehead (1991): „Bolivia since 1930.“ In: Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America*. VIII-IX, S. 509–586.

⁸⁰ Rosemary Thorp fasst dies folgendermaßen zusammen: „Bolivia was set apart by the dominance of tin, the strength of the elite group dominating it, and the strength of the corresponding political reaction.“ Vgl. ebd. (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S. 189.

⁸¹ Der MNR war ein linkspopulistisches Parteienbündnis, das seit den 1940er Jahren existierte.

⁸² Siehe Whitehead (1991): „Bolivia since 1930,” S. 509–586.

Jahre formell abgelöst. Die kommenden Dekaden standen im Zeichen der Auseinandersetzung verschiedener Gruppen innerhalb und außerhalb der Regierungspartei über die Frage, wie der entstandene postrevolutionäre politische Raum ausgefüllt und das bolivianische Staatswesen ausgerichtet werden sollten – wobei die USA als wichtigster Handelspartner und Kreditgeber des Landes großen Einfluss ausübten.

Im Bereich der Ökonomie zielte die neue Regierung auf die Stärkung nationaler Autonomie durch die Gründung von Staatsunternehmen – also durchaus auf dem Papier die Schaffung eines *estado desarrollista*. In den ersten zwölf Jahren nach der Revolution hielt sich der MNR an der Regierung und etablierte ein staatlich dominiertes Wirtschaftssystem.⁸³ Gleichzeitig sah sich die Regierung jedoch enormen ökonomischen Schwierigkeiten gegenüber, da der Zinnpreis weiter nachgab. In dieser Situation setzten sich moderate Kräfte im MNR um Paz Estenssoro gegenüber radikaleren Gruppierungen der Minengewerkschaften durch, akzeptierten 1956 (nahezu gleichzeitig mit Peru) ein Strukturanpassungsprogramm des IWF und suchten die enge Bindung an die USA, um mit Nahrungsmittellieferungen und Hilfgeldern die ökonomische Krise im Land abfedern zu können.⁸⁴

Was die demographische und sozioökonomische Entwicklung Boliviens in den Jahren nach der Revolution angeht, zeichnen sich jedoch durchaus Parallelen zur Situation in Ecuador und Peru ab. So wuchs auch in Bolivien die Bevölkerung Mitte des Jahrhunderts verhältnismäßig schnell, 1950 hatte Bolivien 3,1 Millionen Einwohner, zehn Jahre später 3,7 und 1970 bereits 4,7 Millionen.⁸⁵ Gleichzeitig wuchsen die Städte durch eine stetige Migration aus den ländlichen Regionen der Sierra, lebten 1950 noch 37,8 Prozent der Bolivianer in Städten, waren es 1970 bereits 53,4 Prozent⁸⁶, was wiederum zu einem Anwachsen des informellen Sektors in den Städten führte.⁸⁷

⁸³ Whitehead schreibt: "The scale of the economic interventionism in Bolivia between 1952 and 1956 was unprecedented in Latin America until that undertaken in Cuba in the 1960s, as was the sweeping agrarian reform." Vgl. ebd., S.543.

⁸⁴ Siehe Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S.189-190.

⁸⁵ Siehe CEPAL - Base de datos de población: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

⁸⁶ Siehe Oviedo Hernández (2002): „Estructura Social de América Andina," S. S. 72.

⁸⁷ Der Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, die im informellen Sektor in den Städten arbeitete, stieg von 10,5 Prozent 1950 auf 14,5 Prozent 1970. Siehe Thorp (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S. 173.

Gegenüber den politischen Erklärungen gelang es den MNR-Regierungen und auch den späteren Militärjuntas in der Folgezeit nicht, durch staatliche Planung und Eingriffe in die Wirtschaft einen Industrialisierungsprozess in Gang zu setzen. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtwirtschaftsleistung stagnierte bei circa 12,5 Prozent.⁸⁸ Auch das durchschnittliche jährliche Wirtschaftswachstum fiel tendenziell niedrig aus und lag zwischen 1945 und 1972 bei lediglich 2,5 Prozent, womit das Land deutlich niedrigere Wachstumsraten in diesem Zeitraum aufwies als Ecuador oder Peru.⁸⁹ Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen lag deutlich unter dem regionalen Durchschnitt. Es lässt sich also konstatieren, dass Bolivien Mitte des Jahrhunderts das wirtschaftlich schwächste und ärmste Land der Region war. Erst gegen Ende der 1960er Jahre führten US-Hilfszahlungen und ausländische, in erster Linie US-amerikanische Direktinvestitionen in den wieder liberalisierten Bergbau- und Erdölsektor zu einer kurzen Phase des ökonomischen Aufschwungs.⁹⁰

Die USA setzten in den Folgejahren der Revolution in Bolivien vor allem auf Einflussnahme durch Hilfsleistungen, auf ein „Zähmen der Revolution“, die sie eher als nationalistische denn als sozialrevolutionäre Bewegung einordneten.⁹¹ Dieses Vorgehen stand dabei im Gegensatz zum Handeln in Guatemala im Jahr 1954, wo die CIA einen Staatsstreich der Militärs gegen die Regierung von Jacobo Árbenz Guzmán einleitete. Der Einsatz „weicher“ Mittel der Einflussnahme in Bolivien zeigte sich durchaus erfolgreich, bis zum Sturz des MNR gelang es der US-Administration, großen Einfluss auf die Politik des Landes und vor allem auf die Restrukturierung des bolivianischen Militärs zu nehmen. Bolivien war zu diesem Zeitpunkt einer der größten Pro-Kopf-Empfänger bilateraler US-Entwicklungshilfe weltweit. In der Periode von 1952 bis 1964 flossen fast 310 Millionen US-Dollar Hilfgelder in das Land, wobei ein großer Teil aus bilateralen Krediten bestand. Zwischen 1965 und 1976 stieg diese Summe nochmals auf 341 Millionen US-Dollar. Besonders in der zweiten Phase wuchs dabei der Anteil

⁸⁸ Siehe ebd., S. 162.

⁸⁹ Siehe ebd. (2002): „La Economía de los Países Andinos,” S. 50.

⁹⁰ Zwischen 1965 und 1969 wuchs die Wirtschaft jährlich im Schnitt mit 6,6 Prozent, bevor das Land im Kontext der lateinamerikanischen Schuldenkrise in den 1970er und 1980er Jahren in eine tiefe Rezession glitt. Siehe ebd. (1998): *Progress, poverty and exclusion*, S.189-190.

⁹¹ Das Vorgehen der USA in Bolivien wurde oftmals als „Zähmung der Revolution“ beschrieben, wie etwa im Aufsatz von Stephen Zunes (2001): „The United States and Bolivia. The Taming of a Revolution, 1952-1957.” *Latin American Perspectives* 28 (5), S. 33-49.

der Militärhilfe kontinuierlich an.⁹² Diese Summen zeigen das umfassende Ausmaß des US-Engagements im Land.

Als die MNR-Regierung 1964 an inneren Widersprüchen zerbrach – nicht zuletzt führte die Unvereinbarkeit des nationalistischen, auf Souveränität zielenden politischen Diskurses des MNR mit der faktischen Abhängigkeit von den USA zu unüberwindbaren Spaltungen innerhalb der Partei –, übernahm 1964 General René Barrientos Ortuño die Macht im Land. Mit diesem Regierungswechsel begann eine Periode von hochgradig korrupten Militärregierungen, die äußerst eng mit den USA kooperierten und – obwohl sie sich zum Teil auf die durch den MNR geschaffenen klientelistischen Strukturen und die Bauerngewerkschaften stützen – einen Kurs der anti-kommunistischen Repression verfolgten.⁹³

Die Situation im Hochland und den Tälern am Osthang der Anden, die wie in Peru und Ecuador durch den Konflikt um den Zugang zu Land geprägt war, entwickelte in Bolivien durch die Revolution von 1952 eine besondere Dynamik. Wie in den nördlichen Nachbarländern setzte sich in Bolivien der Großteil der Landesbevölkerung aus quechua- und aymarasprachigen Bauern zusammen, die auf den Haciendas in semi-feudalen Verhältnissen lebten und arbeiteten.⁹⁴ Als der MNR 1952 nach der Macht griff, stützte er sich nicht zuletzt auf die militante Bauernbewegung. Diese Verbindung blieb auch in den Jahren nach der Revolution bestehen.

So avancierten die Bauerngewerkschaften zur wichtigen Stütze des neuen Staates. Im Kontext der revolutionären Unruhen von 1952 hatte der MNR den Schulterchluss mit den Bauernverbänden gesucht und bewaffnete Bauernmilizen aufgestellt. In den Jahren nach der Revolution fungierten diese paramilitärischen Bauernverbände zusammen mit den Minengewerkschaftern als Gegengewicht zur bolivianischen Armee, die der MNR zeitweise nahezu demobilisierte, und sicherten so die Macht der Regierung. Gleichzeitig waren verschiedene Milizen auch in die

⁹² Siehe über die verschiedenen US-Zahlungen an Bolivien Jerry R. Ladman (Hg.) (1982): *Modern-Day Bolivia. Legacy of the Revolution and Prospects for the Future*. Tempe, Arizona: Arizona University Press, S. 85-86. Für eine generelle Analyse der US-Politik in Bolivien ab den 1960er Jahren siehe auch Field (2014): *From Development to Dictatorship*.

⁹³ Hierunter fällt auch die Ermordung Che Guevaras in La Higuera in Bolivien nach dessen Gefangennahme durch bolivianische Militärs im Jahr 1967, nachdem dieser versucht hatte, eine Guerilla-Bewegung im Land aufzubauen.

⁹⁴ Siehe etwa Laura Gotkowitz (2007): *A revolution for our rights. Indigenous struggles for land and justice in Bolivia, 1880-1952*. Durham: Duke University Press.

innerparteilichen Auseinandersetzungen involviert und wurden etwa nach 1956 als Streikbrecher gegen die Minengewerkschafter eingesetzt.

Erklärtes Ziel der MNR-Regierungen war eine Politik der nationalen Einheit, die eine Einbindung der bäuerlichen Bevölkerung in Staat und Nation voraussetzte. Zu diesem Zweck führte der MNR neben der Landreform erstmals das universelle Wahlrecht auch für Analphabet*innen ein, baute die Grundschulbildung im ländlichen Raum massiv aus und förderte die Etablierung von Bauerngewerkschaften, die an der Umsetzung der Agrarreform entscheidend mitwirkten.⁹⁵ Zentrales Bindeglied zwischen Bauern und Staat war dabei die Agrarreform, die in vielen Regionen des Hochlandes unter Mitwirkung der Bauerngewerkschaften umgesetzt wurde.⁹⁶ Die nun in den Besitz der Haciendas gekommenen Bauern sahen im MNR (und durchaus auch in den nachfolgenden Militärregimen) den Garanten gegen jegliche Versuche einer Rückabwicklung der Umverteilung, wodurch sich die MNR-Regierungen (wie auch die Militärjuntas) der Unterstützung der Bauern sicher sein konnten. Doch auch wenn die MNR Regierungen einen inklusiven Diskurs gegenüber der bäuerlichen indigenen Bevölkerung verfolgten – der Begriff *indígena* oder *indio* wurde im offiziellen Sprachgebrauch kategorisch durch *campesino* ersetzt – und durch die Landreform und ländliche Entwicklungspolitik materielle Redistribution anstrebte, blieb der Gegensatz zwischen Stadt und Land bestehen und es entstand eine neue Form der kulturellen Diskriminierung:

[The] ideal of the 1952 state was to build a society that was more inclusive, but also more homogenous, through the adoption of mestizo culture. Society was no longer to be *indígena*, but rather subject to a common culture ever closer to that of the dominant *criollo*/white society with its civilizing mentality. [...] Paradoxically then, a system originally designed to overcome ethnic discrimination – and thus welcomed by those affected – ended, boomeranglike, by creating yet another form of cultural discrimination.⁹⁷

Die Frage nach ländlicher Entwicklung im bolivianischen Andenhochland gestaltete sich vor diesem Hintergrund anders als in Ecuador und Peru, wo der *estado oligárquico* um sein Fortbestehen kämpfte. In Bolivien war die

⁹⁵ Siehe Xavier Albó (2008): „The ‘Long Memory’ of Ethnicity in Bolivia and Some Temporary oscillations.” In: John Crabtree und Laurence Whitehead (Hg.): *Unresolved tensions. Bolivia past and present*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 13–34, S.18–21.

⁹⁶ Siehe ebd., S. 19.

⁹⁷ Vgl. ebd., S. 21.

Landfrage im Hochland 1952 bereits zugunsten der Bauern entschieden worden. Für die Regierung des MNR stand nun die Frage nach der Re-Organisation der landwirtschaftlichen Produktion in Agrarkooperativen und eine erhoffte Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität im Zentrum, um die nationale Ökonomie insgesamt zu stärken und sich unabhängiger von Lebensmittelimporten zu machen.

Dabei setzte die Regierung nicht zuletzt auf Programme der internationalen Entwicklungshilfe, wie das Point-IV-Programm und die AID aus den USA und vor allem auch das PIA der UN. Auf der Grundlage der Erfahrungen des PIA startete die bolivianische Regierung 1957 den *Plan Decenal de Desarrollo Rural* mit dem Ziel einer umfassenden Modernisierung der Landwirtschaft vor allem im Hochland.⁹⁸ In Bolivien lag der Fokus im Bereich der ländlichen Entwicklung daneben jedoch auf umfassenden Plänen zur Erschließung des Tieflandes östlich der Anden.⁹⁹ Während in Ecuador und Peru die Migration aus dem Hochland in die Küstenregionen dominierte, fand in Bolivien in den 1950er und 1960er Jahren ein weitreichender Migrationsprozess in den *oriente* statt, der staatlich intensiv gefördert wurde. Auf diese Weise sollten einerseits der Bevölkerungsdruck im Hochland und den Tälern reduziert und andererseits die ökonomische Basis des Staates erweitert werden. Besonders die staatliche *Corporación Boliviana de Fomento (CBF)* investierte große Summen in die Erschließung des östlichen Tieflandes.¹⁰⁰ Es ist interessant zu sehen, dass im Kontext dieser Erschließung des Tieflands im *oriente* neue Strukturen des agroindustriellen Großgrundbesitzes geschaffen wurden, die bis heute das Land prägen und den Grundstein für den aktuell virulenten Konflikt zwischen Hoch- und Tiefland legen.¹⁰¹

⁹⁸ Siehe Flavio Barbosa de la Puente (2011): „Lo que América Indígena nos dejó. Una revisión del Indigenismo Interamericano para Bolivia, 1940-1970.“ In: Gaya Makaran (Hg.): *Perfil de Bolivia (1940-2009)*. Mexiko-Stadt: UNAM, S. 35.

⁹⁹ Hier war vor allem der Plan des US-amerikanischen Beraters Merwin L. Bohan richtungsweisend, den dieser im Zuge einer Beratungsmission 1941 ausgearbeitet hatte und der eine Gesamtstrategie zur ökonomischen Entwicklung Boliviens entwarf. Siehe ebd. (1988 [1941]): *Plan Bohan*. Neuauflage mit Vorwort von Carlos A Machado. La Paz: Carmach.

¹⁰⁰ Siehe Whitehead (1991): „Bolivia since 1930.“ S. 546 sowie generell zur Kolonisation des bolivianischen Tieflandes Olaf Kaltmeier (1999): *Im Widerstreit der Ordnungen. Kulturelle Identität, Subsistenz und Ökologie in Bolivien*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

¹⁰¹ Xavier Albó schreibt diesbezüglich: “Yet at the same time, these reforms created the basis for a new dual agrarian structure on the agricultural frontier. This frontier expanded in the eastern lowlands, the consequence of a strategy of selfsufficiency, modernization, and agricultural diversification, with large units of landholding cheek by jowl with small-scale peasant migrants (colonizadores). Thus it was that the counterrevolutionary face of the MNR began to gestate in

In der Gesamtschau betrachtet unterschied sich die Situation in Bolivien im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts in vielen Aspekten von den Fällen Ecuadors und Perus, wobei die Revolution von 1952 und die tiefgreifenden ökonomischen und politischen Umbrüche in den Folgejahren ausschlaggebend waren. Mit der Revolution von 1952 war die in ihrer Mehrheit quechua- und aymarasprachige Bauernschaft zu einer Stütze des neuen Staates geworden. Dementsprechend zielte die staatliche Entwicklungspolitik auch nicht auf eine „Integration“ der Hochlandbevölkerung in die Gesellschaft – diese war im Selbstverständnis der Revolution bereits gewährleistet und durch die Landreform zumindest im Bereich der Ökonomie auch tatsächlich initiiert. Vielmehr ging es um eine ökonomisch konnotierte „Rehabilitierung“ der ländlichen Gemeinden, die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, den Ausbau des staatlichen Bildungswesens im Hochland und die Bindung der Bauerngewerkschaften und Agrargenossenschaften an den Staatsapparat.

1.2 Interamerikanischer Indigenismo und internationale Kooperation

Der interamerikanische *Indigenismo* mit seinem Credo der „Integration“ der indigenen Bevölkerung als Bedingung für die erfolgreiche Entwicklung der lateinamerikanischen Nationen repräsentiert einen spezifischen Strang des lateinamerikanischen Entwicklungsdenkens und war Ausgangspunkt einer speziellen Form der ländlichen Entwicklungspolitik, die gerade in Ländern mit großer indigener Landbevölkerung relevant war (und hier vor allem in Mexiko und im Andenraum). Die sogenannte indigene Frage, die Debatte über die Rolle der indigenen Bevölkerung in den Gesellschaften und Ökonomien Lateinamerikas, war im Andenraum Mitte des 20. Jahrhunderts von großer politischer Relevanz. In Bolivien argumentierte die Regierung des MNR, dass sie durch die Gewährung des Wahlrechts und die Umverteilung des Landbesitzes die seit der Kolonialzeit existierende Spaltung der Nation in eine mestizisch-urbane Ober- und eine ländlich-indigene Unterschicht überwunden hätte. Und auch in Peru und Ecuador imaginierten die konservativen und liberalen Eliten die „Integration der *indios*“ im Sinne der

the eastern lowlands, with the development of a new landowning and agroindustrial oligarchy, the beginnings of what would become one of the country's most important structural conflicts.” Vgl. ebd. (2008): „The ‘Long Memory’ of Ethnicity,” S. 22.

Schaffung einer homogenen und damit entwicklungsfähigen nationalen Gemeinschaft.

José María Arguedas, peruanischer Ethnologe und kanonischer Literat des *Indigenismo*, urteilte in seinem 1953 in der Tageszeitung *El Diario* veröffentlichtem Aufsatz „La sierra en el proceso de la cultura Peruana“ über das Verhältnis der indigenen Bevölkerung zur modernen Gesellschaft und Ökonomie folgendermaßen:

El indio no aspira a ninguna de las formas características de la vida moderna; jamás es un consumidor regular; se representa como un oscuro obstáculo de nuestra economía [...]. En cuanto el indio, por circunstancias especiales, consigue comprender este aspecto de la cultura occidental, en cuanto se arma de ella, precede como nosotros; se convierte en mestizo, y en un factor de producción económica positiva. [...] es decir que su conducta se identifica con la nuestra. ¡Por haberse convertido en un individuo que realmente participa de nuestra cultura [...] estará movido por incentivos, por ideales, semejantes a los nuestros [...]!¹⁰²

Dieses Zitat mag in seiner Härte auf den ersten Blick überraschen, gilt Arguedas doch zu Recht als differenzierter Beobachter der soziokulturellen Prozesse seiner Zeit und als Verteidiger der indigenen Kultur innerhalb der nationalen Identität.¹⁰³ In seiner Deutlichkeit unterstreicht es jedoch umso klarer, wie zu Beginn der 1950er Jahre über die politischen Lager hinweg innerhalb der urbanen hispanisch-mestizischen Mittel- und Oberschicht hinsichtlich der Position der quechua- und aymarasprachigen bäuerlichen Bevölkerung in der „modernen“ Gesellschaft und Ökonomie gedacht wurde: Diese Bevölkerungsgruppe wurde in ihrer imaginierten kulturellen Identität als Hindernis für die Entwicklung der nationalen Ökonomien charakterisiert, da sie sich dem ökonomischen Prozess als Produzent und Konsument verweigern würde. Auch die mögliche Integration der indigenen Bevölkerung in die „moderne Kultur“ wird nicht zuletzt in ökonomischen Dimensionen gedacht: Der *indio* wird zum Mestizen, zu „einem von uns“, wie Arguedas sagt, sobald er als Konsument und Produzent auftritt. Dieses Argument stellt eine der zentralen Diskursachsen des interamerikanischen *Indigenismo* dar. Im Umkehrschluss wurde die „Integration“ der indigenen

¹⁰² Siehe ebd. (1975 [1953]) „La sierra en el proceso de la cultura peruana.“ In: Ebd. Formación de una cultura nacional indoamericana. Selección y prólogo de Ángel Rama. Mexiko Stadt: Siglo XX, S.183-198.

¹⁰³ Siehe etwa Enrique E. Cortéz (2016): „José María Arguedas, etnógrafo: campo cultural y mestizaje.“ LETRAS 87 (125), S. 68-91.

Bevölkerung in eine neu zu schaffende nationale Gemeinschaft als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche zukünftige ökonomische Entwicklung der Staaten Lateinamerikas erklärt.

Die Ursprünge des *Indigenismo* als kulturpolitisches Programm liegen im späten 19. Jahrhundert, als Vertreter der urbanen Mittel- und Oberschichten Lateinamerikas die Politik ihrer postkolonialen Staaten gegenüber der indigenen Bevölkerung in Frage stellten. Die fortgesetzte Ausgrenzung der indigenen Bevölkerung und Kultur hatte aus Sicht der frühen *indigenistas* die Ausbildung von genuin lateinamerikanischen Nationen verhindert und stellte damit ein Grundproblem der lateinamerikanischen Nationalbewegungen dar.¹⁰⁴ Als Gegenbewegung zum Hispanismus, der die Kultur der alten Kolonialmacht als exklusive kulturelle Basis für die nationalen Projekte in Lateinamerika propagierte, sahen die *indigenistas* die lateinamerikanischen Nationen also als unvollkommen an und argumentierten, dass nur die Einbindung der indigenen Bevölkerung und des indigenen kulturellen Erbes, und damit dessen Auflösung im Prozess der *mestizaje*, die Schaffung einer integrierten zukünftigen Nation ermögliche.

Favre weist darauf hin, dass in diesem Sinne „die Bewegung des Indigenismo nicht der Ausdruck indigenen Denkens ist, sondern die kreolische [*criolla*] und mestizische Reflektion über den *indio*“ darstellt.¹⁰⁵ Innerhalb des *Indigenismo* wurde also die Rolle des Indigenen als Teil der postkolonialen Nationen Lateinamerikas verhandelt. Dafür wurde die Kategorie des Indigenen im Sinne einer Identitätspolitik immer wieder neu als das gesellschaftlich „Andere“ gegenüber dem hispanisch-mestizischen urbanen „Eigenen“ konstruiert, um anschließend über die Möglichkeiten einer Integration beider Seiten und die daraus resultierende Schaffung einer homogenen Nation zu verhandeln. Dieses indigenistische Denken fand dabei Widerhall in vielen Bereichen von Gesellschaft und Politik, wie dem Rechts-, Bildungs-, und Gesundheitswesen, wobei seine politische Ausrichtung stark variierte.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Siehe Favre (2007): El movimiento indigenista, 10-15.

¹⁰⁵ Favre schreibt im spanischen Original: “[E] movimiento indigenista no es la manifestación de un pensamiento indígena, sino la expresión de una reflexión criolla y mestiza sobre el indio.“ Vgl. ebd. (2007): El movimiento indigenista, S. 13.

¹⁰⁶ Zu nennen sind hier die Kulturproduktion (Belletristik, Malerei, Photographie), das Bildungswesen (Beschulung der indigenen Bevölkerung zum Zwecke der linguistischen Hispanisierung wie auch Pflege und Wiederbelebung indigener Sprachen), die Rechtsprechung (rechtliche Formalisierung gemeinschaftlichen Grundbesitzes der indigenen Gemeinden wie auch die Schaffung einer paternalistischen Zwei-Klassen-Justiz zum Schutz der angeblich unmündigen Indigenen) oder auch die Verteilungspolitik (Konzeptionen von Boden- und

Befand sich der *Indigenismo* Anfang des 20. Jahrhunderts noch weitestgehend außerhalb der staatlichen Machtgefüge, setzte im ersten Drittel des Jahrhunderts in den nationalen wie auch im inter-amerikanischen Kontext ein Vernetzungs- und Institutionalisierungsprozess ein, der zur sukzessiven Übernahme von indigenistischen Ansätzen in die Regierungspolitik vieler lateinamerikanischer Staaten führte.¹⁰⁷ Kaltmeier wie auch Giraudo und Martín-Sánchez haben aufgezeigt, wie sich der inter-amerikanische *Indigenismo* während der 1940er Jahre in permanenten grenzübergreifenden Austauschprozessen über verschiedene Professionen hinweg als transnationales professionelles Feld von Juristen, Ärzten, Anthropologen, Pädagogen, Ökonomen, Literaten und Künstlern durchaus unterschiedlicher politischer Provenienz formierte.¹⁰⁸ Diese *epistemic community* des *Indigenismo* erlangte sukzessive die Deutungshoheit über die sogenannte indigene Frage in den lateinamerikanischen Gesellschaften und beeinflusste zunehmend die staatliche Politik gegenüber der indigenen Bevölkerung.

Mit der Gründung des Instituto Indigenista Interamericano (III) 1940 in Pátzcuaro, Mexico, setzte ein inter-amerikanischer Institutionalisierungsprozess des *Indigenismo* ein, der auf vielfältige Weise Rückwirkungen auf die verschiedenen nationalen und regionalen Kontexte entfaltete, nicht zuletzt durch die Gründung von nationalen indigenistischen Instituten in einer Reihe von Ländern im Laufe der 1940er Jahre und die Etablierung eines kontinentalen professionellen Netzwerkes.¹⁰⁹ Im Andenraum wurden im Laufe der 1940er Jahre das *Instituto Indigenista Peruano* (IIP, 1946), das *Instituto Indigenista Ecuatoriano* (IIE, 1946) und das *Instituto Indigenista Boliviano* (IIB, 1949) gegründet, wobei lediglich des IIP in den Folgejahren größere politische Relevanz erreichen sollte. Das III bot dabei nicht zuletzt durch die Veröffentlichung der Vierteljahreszeitschrift

Agrarreformen, um der wirtschaftliche Marginalisierung und Ausbeutung der indigenen Bevölkerung entgegenzuwirken). Siehe hierfür auch Mirko Lauer (1997): *Andes imaginarios. Discursos del indigenismo* 2. Lima: SUR Casa de Estudios del Socialismo.

¹⁰⁷ Die Mexikanische Revolution (1910-1920) stellt ohne Zweifel einen zentralen Katalysator für diesen Prozess dar, stieg der *Indigenismo* im postrevolutionären Mexiko doch zu einer Art Staatsdoktrin auf. Siehe Favre (2007): *El movimiento indigenista*. Ebenso ist in diesem Zusammenhang die Ausbildung der akademischen Disziplin der Anthropologie und im Besonderen der Teildisziplin der angewandten Anthropologie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hervorzuheben, die den Anspruch einer Verwissenschaftlichung des *Indigenismo* formulierte, wobei der US-amerikanische-mexikanische Kontext eine Vorreiterrolle spielte.

¹⁰⁸ Siehe Giraudo und Martín Sánchez (2011): „Introducción. Acotando el indigenismo en su historia.“

¹⁰⁹ Siehe Giraudo (2011): „Un campo indigenista transnacional.“

América Indígena, die zum zentralen und im gesamten Kontinent rezipierten Forum avancierte, und die Ausrichtung von regelmäßigen interamerikanischen indigenistischen Kongressen den zentralen Rahmen für den kontinentalen Dialog bezüglich der indigenen Frage.

Der sogenannten *cuestión indígena* wurde ein doppelter Charakter eingeschrieben: So wurden Armut und Ausgrenzung der indigenen Bevölkerung auf der einen Seite als historisches und soziales Problem beschrieben, das es im Sinne der Betroffenen zu lösen gelte. In diesem Sinne war es in den Augen der *indigenistas* moralisch geboten, die aus der Kolonialisierung resultierende Subordination der indigenen Bevölkerung zu überwinden und deren Lebensverhältnisse auf das Niveau der mestizischen Bevölkerung zu „heben.“ Dieser Prozess wurde als zentrale Aufgabe der jeweiligen Staaten wie auch der internationalen Gemeinschaft betrachtet. Auf der anderen Seite stellte die marginale Position der indigenen Bevölkerung für die *indigenistas* aber auch ein grundlegendes Problem der lateinamerikanischen Gesellschaften im Ganzen dar. Deren ethno-kulturelle und sozioökonomische Heterogenität wurde als Hindernis für den gesamtgesellschaftlichen Fortschritt interpretiert. In diesem Sinne wurde die „Integration“ – und damit letztendlich die Auflösung – der indigenen Bevölkerung in der imaginierten nationalen Gemeinschaft zur notwendigen Bedingung für eine erfolgreiche Entwicklung der lateinamerikanischen Nationen (und damit des Subkontinents insgesamt) erklärt.

Der französische Soziologe Andres Aubry, ein scharfer Kritiker der *politica indigenista* der 1950er und 1960er Jahre, beschrieb dieses dem *Indigenismo* innewohnende Entwicklungsdenken im Jahr 1982 aus kritischer Perspektive folgendermaßen:

[El] indigenismo no es sino una respuesta del sistema a una pregunta de blancos: ¿por qué los países pluriétnicos están atrasados? Encubre una hipótesis: el indígena es un freno al desarrollo. En vez de cuestionar la sociedad global y su modelo de desarrollo, desprecia la cultura indígena.¹¹⁰

Man muss dieses politische Urteil in seiner Härte nicht teilen, besonders wenn man das Programm des *Indigenismo* mit der staatlichen Ausgrenzungs- und Auslöschungspolitik vergleicht, der die indigenen Völker Amerikas bis weit in das 20. Jahrhundert ausgesetzt waren, etwa in den USA und Argentinien. Jedoch ist Aubry hinsichtlich der engen Verbindung des *Indigenismo* mit der Frage nach der ökonomischen Entwicklung der

¹¹⁰ Vgl. Aubry (1982): *Indigenismo, Indianismo y movimientos de liberación nacional*, 1982.

nationalstaatlichen Ökonomien Recht zu geben. Das politische Hauptziel des *Indigenismo* – die Integration der indigenen Bevölkerung in die nationalen Gemeinschaften – schloss immer auch eine Überwindung deren vorgeblicher ökonomischer Desintegration ein.

Hier ist aus der Perspektive des Historikers anzumerken, dass das Argument einer sozialen und ökonomischen Desintegration oder gar Isolation der indigenen Gemeinschaften in den nationalen Gesellschaften und Ökonomien empirisch nur schwer aufrecht zu erhalten ist. So waren die Menschen aus den ländlichen Gemeinden, die von den urbanen Mittel- und Oberschichten als indigen charakterisiert wurden, über die Jahrhunderte eng mit den urbanen mestizischen Wirtschaftsräumen verflochten, und zwar als Produzenten und Konsumenten, aber in erster Linie als Anbieter ihrer Arbeitskraft. Auch im Andenraum Mitte des 20. Jahrhunderts waren es die quechua- und aymarasprachigen Land- und Minenarbeiter oder Hausangestellten, die saisonal oder permanent ihre Arbeitskraft unter härtesten Bedingungen verkaufen mussten, um für ein kärgliches Auskommen die nationalen Ökonomien am Laufen zu halten. Dieser Umstand trug dem Ruf vieler *indigenistas* nach „Integration“ der indigenen Bevölkerung in die nationalen Gesellschaften und Ökonomien keinen Abbruch.

Damit markierte der interamerikanische *Indigenismo* den Rahmen, in dem die sogenannte indigene Frage Mitte des 20. Jahrhunderts kontinental diskutiert und in dem die Rolle der internationalen Kooperation bei einer möglichen „Lösung“ derselben ausgelotet wurde.

Die Debatte über den Charakter einer kontinentalen Integrationspolitik

Ein Zeitdokument, dass die Verknüpfung von Entwicklung und Integration im indigenistischen Diskurs aufzeigt und auf mehreren Ebenen emblematisch für die Debatten des interamerikanischen *Indigenismo* in den 1940er Jahren steht, ist Victor Garcés *Condiciones de Vida de la población indígena en países americanos*.¹¹¹ Garcés formuliert hier in weiten Teilen bereits die Idee einer multilateralen und kontinentalen *política indigenista*, die während der 1950er und 1960er Jahre dann in Projekten wie dem PIA Form annahm.

¹¹¹ Siehe ebd. (1946): „Living Conditions of indigenous populations in American countries.“ Montreal: International Labor Office.

Im Jahr 1946 veröffentlichte Garcés, Gründungsmitglied des *Instituto Indigenista Interamericano* und einer der führenden *indigenistas* Ecuadors, die Schrift im Auftrag der ILO. Die ILO hatte sich seit den späten 1930er Jahren vermehrt der sogenannten indigenen Frage zugewendet und warb nun verstärkt lateinamerikanische Experten an, um die institutionelle Expertise in diesem Bereich auszubauen.¹¹² Dezidiert als Debattenbeitrag konzipiert, bezeichnete der Text die sozioökonomische Marginalisierung großer Teile der indigenen Bevölkerung in den Amerikas als „größtes kontinentales Problem“ und verknüpfte die sogenannte *cuestión indígena* direkt mit der Frage nach der ökonomischen Entwicklung gesamt (Latein-) Amerikas.¹¹³

The fact that there are some 30 million Indians scattered throughout the countries of America makes the problem of their living conditions one of major importance for the whole continent. [...]. At present they are a deadweight holding back progress, but the Governments and peoples of countries with a large Native population are earnestly seeking the means to translate their plans and aspirations for the Indians into reality and to include them in the social and economic development of America.¹¹⁴

Garcés definierte die *cuestión indígena* also ähnlich wie Arguedas in seiner eingangs zitierten Arbeit als ökonomisches Problem. Gleichzeitig verwies er auf die Existenz staatlicher Pläne zur Integration der indigenen Bevölkerung in die „soziale und ökonomische Entwicklung Amerikas.“

Des Weiteren diskutierte er die Frage, wie die Integration der indigenen Bevölkerung in der Praxis erreicht werden könne – ja worin sie überhaupt konkret bestehen solle. Damit positionierte er sich in einer der zentralen Debatten innerhalb des *Indigenismo*. Ohne an dieser Stelle die Debatten im Detail nachzeichnen zu können, lassen sich doch drei Ebenen identifizieren, auf denen der Modus der angestrebten „Integration“ verhandelt wurde und entlang derer sich der zeitliche Wandel des Diskurses retrospektiv nachvollziehen lässt, und zu denen sich auch Garcés positionierte. Dies ist erstens die Frage nach dem Charakter der Integration, zweitens die Frage nach dem Verhältnis von nationalstaatlicher Politik und internationaler Kooperation und drittens die Frage nach der Beziehung von wissenschaftlicher Forschung und praktischer Aktion:

¹¹² Für die Rolle der ILO im Feld des interamerikanischen Indigenismo siehe vor allem Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

¹¹³ Vgl. Garcés (1946): „Living Conditions of indigenous populations,” S. 26.

¹¹⁴ Vgl. ebd., S. 1.

1.) Das Credo der Integration eröffnete die Frage, auf welchen Ebenen eine Integrationspolitik ansetzen sollte. Sollte diese primär auf politischer, rechtlicher oder technisch-ökonomischer Ebene vorangetrieben werden? Welches waren die adäquaten Mittel und Maßnahmen, um die jeweiligen Integrationsbestrebungen praktisch voranzutreiben? Eine Umverteilung des Landbesitzes, breite Bildungsprogramme für eine „Akkulturation“, eine gesetzliche Stärkung des kommunalen Landbesitzes und Ausweitung des Wahlrechts, oder die Einführung von technischen Neuerungen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität? Diese Frage wurde in verschiedenen Artikeln in *América Indígena* mit teilweise konträren Argumenten diskutiert.¹¹⁵ Auch Garcés etwa beschreibt in seinem Text von 1946 die Lebensumstände der indigenen Bevölkerung primär mit Blick auf deren rechtliche und politische Ausgrenzung. Davon ausgehend argumentiert er, dass eine Integrationspolitik zuerst auf diesen Ebenen ansetzen müsse. Die technische-ökonomische Dimension bleibt hier noch eher vage.

2.) Die Rolle der Nationalstaaten sowie die Bedeutung der internationalen Kooperation waren ein weiterer Themenbereich, der kontrovers diskutiert wurde. Ohne Frage war es über die verschiedenen Lager innerhalb des *Indigenismo* hinweg ein Gemeinplatz, dass die Integration der indigenen Bevölkerung in die nationalen Gemeinschaften eine originäre Aufgabe der jeweiligen Nationalstaaten war und damit Ziel staatlicher Politik sein sollte. Gleichzeitig wurde aber der sogenannten *cuestión indígena* eine kontinentale Dimension attestiert, und ihre Lösung sollte durch panamerikanische Kooperation befördert, wenn nicht gar erst ermöglicht werden. Ebenso wurde die Rolle der Nationalstaaten, ihr Wille und ihre Mittel zur Realisierung einer erfolgreichen Integrationspolitik im *campo*

¹¹⁵ 1943 argumentierte Jorge A. Vivó in *América Indígena*, dass das Agrarproblem der indigenen Bevölkerung nicht in erster Linie eine Frage der Verteilung des Landbesitzes sei. Vielmehr bedürfe es ökonomischer Unterstützung in Form von Krediten, technischer Beratung und Verbesserung der Anbaumethoden. Siehe ebd. (1943): „Aspectos Económicos, fundamentales del Problema Indígena“ *América Indígena* III (1), S. 67-72. Auch Emilio Vázquez sprach sich für eine technische Ausrichtung der Schulbildung der indigenen Bevölkerung aus, um die Hygiene zu verbessern, die Produktivität der Landwirtschaft und Viehzucht zu erhöhen und richtete sich gegen das seiner Meinung nach überkommene Bildungsideal iberisch-kolonialer Prägung. Siehe ebd. (1944): „Nuevo Significado del Maestro Rural“ *América Indígena* IV(1), S. 73-77, 1944. Wiederum Aureliano Esquivel Casas argumentierte 1950, dass eine wirkliche Lösung des problema indígena nur durch einen umfassenden Ansatz mit Landreform, Bildungs- und Kulturprogramm möglich sei. Siehe ebd. (1950): „El Problema del Indio.“ *América Indígena* X (1), S. 63-80. Und schließlich veröffentlicht Alexander Lipschutz 1953 einen Artikel, in dem er argumentierte, dass die indigenen Völker ihre politische Autonomie wiedererlangen müssten, um sich in die Nationalstaaten integrieren zu können. Siehe ebd. (1952): „El Movimiento Indigenista y la Reestructuración Cultural Americana.“ *América Indígena* XIII (4), 275-290.

indigenista durchaus kritisch bewertet.¹¹⁶ Die internationale Kooperation sollte hierbei eine Hilfestellung leisten, wobei sich besonders das III als zentraler Knotenpunkt verstand, vermehrt aber auch die ILO als relevante multilaterale Institution auftrat.¹¹⁷ Garcés Beitrag zeigt hier, wie die internationale Kooperation bereits während der 1940er Jahre als zentraler Baustein bei der Etablierung einer wirksamen *política indigenista* gewertet wurde. So entwirft Garcés eine Reihe von Vorschlägen, wie eine Integration der indigenen Bevölkerung in den Amerikas durch ein Zusammenspiel von nationalstaatlicher Politik und internationaler Zusammenarbeit erreicht werden könne.¹¹⁸ Er plädiert in diesem Kontext für die Schaffung einer internationalen Expertenkommission, welche zuerst die Situation der indigenen Völker in den Amerikas evaluieren solle, um auf dieser Grundlage dann ein kontinentales Integrationsprogramm auszuarbeiten: „to work out a programme applicable to the whole continent.“¹¹⁹ Diese Überlegungen legten die Basis für die spätere *Andean Indian Mission* der ILO und damit auch für das PIA.¹²⁰

3.) Neben dem Charakter der Integration und der Rolle staatlicher Politik und internationaler Kooperation debattierten die *indigenistas* auch darüber, welches Maß an wissenschaftlicher Expertise für eine erfolgreiche

¹¹⁶ So schreibt Aureliano Esquivel im bereits zitierten Artikel „El Problema del Indio“, dass die Integration der indigenen Bevölkerung in erster Linie durch das staatliche Bildungssystem zu leisten sei. Hinsichtlich der internationalen Kooperation kommentierte er: „There ought to be an agreement between the American governments in order to hold annual Indian Congresses in which the Ministers of Education take part. The congresses would have as a principal mission the duty of informing on what is still to be done for the Indian peoples and the methods that are being put into practice in order to solve the problems of technique and of culture in said peoples.“ Siehe ebd. (1953): „El Problema del Indio“, S. 63.

¹¹⁷ Hinsichtlich der institutionellen Konkurrenz im campo indigenista interamericano zwischen III und ILO siehe Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

¹¹⁸ Garcés schreibt: „Up to the present time a great deal of attention has been given to these problems, but they have not been co-ordinated or treated from an international point of view. Many people have believed that, even though national differences exist, the similarity of the problem throughout the continent would make it possible to work out practical concrete programmes for all countries; but so far this has not been done.“ Vgl. ebd. (1946): „Living conditions of indigenous populations“, S. 26.

¹¹⁹ Vgl. ebd., S.6. Dabei zielte Garcés bewusst auf die Neugründung dieser Kommission außerhalb der bisher etablierten internationalen Institutionen, wie etwa dem III. Der Auftragstext Garcés‘ stand also in der Linie der Agenda der ILO, sich als Institution im campo indigenista zu positionieren. 1951 rief die Organisation dann die ILO Commission of Experts on Indigenous Labour ins Leben, deren Konzeption sich an Garcés‘ Konzept einer internationalen Expertenkommission orientiert.

¹²⁰ Siehe Kapitel 2 dieser Arbeit.

Gestaltung der Integrationspolitik notwendig sei. Besonders die Formierung der Kulturanthropologie als akademische Disziplin an lateinamerikanischen Universitäten in der Mitte des 20. Jahrhundert und der Einfluss des US-amerikanischen Wissenschaftsbetriebes auf diesen Prozess sind hier in den Blick zu nehmen, war doch die indigene Bevölkerung als das sozio-kulturell „Andere“ per se primäres anthropologisches Studienobjekt.¹²¹ Auch wenn Zielsetzung und Strukturen des *Indigenismo* über den rein akademischen Rahmen hinauswiesen, waren sie doch in weiten Teilen wissenschaftlich orientiert mit dem Anspruch, indigene Kultur durch deren wissenschaftliche Erforschung für die Nachwelt zu „bewahren“ sowie wissenschaftliche Forschung über die indigenen Völker und ihre soziokulturelle Position und Transformation in den nationalstaatlichen Gesellschaften disziplinübergreifend zu koordinieren und für die politische Praxis zu interpretieren. Die Frage, welche Art und welches Ausmaß von Forschung im Vorfeld von praktischen Programmen nötig war und ab wann von der Erforschung der Problemstellung zur praktischen Aktion übergegangen werden sollte, war permanent Ursprung spannungsreicher Debatten bis in die 1970er Jahre und spiegelt sich auch in der Projektgeschichte des PIA konstant wider.

Der Blick auf Garcés Text und andere Veröffentlichungen aus dieser Zeit macht deutlich, wie die sogenannte *cuestión indígena* bereits Mitte der 1940er Jahre mit der Frage nach der ökonomischen Entwicklung der lateinamerikanischen Nationen verknüpft und die Integration der indigenen Bevölkerung als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Entwicklung der nationalen Ökonomien postuliert wurden. Somit stellte der *Indigenismo* bereits vor den großen entwicklungspolitischen Initiativen der 1950er und vor allem der 1960er Jahre ein Feld dar, in dem über regionale Integrations- und Entwicklungspolitik hinsichtlich eines speziellen Sektors der nationalen Bevölkerung – den indigenen Bauern – debattiert und eine transnationale Kooperation in diesem Bereich eingefordert wurde. Im Folgenden soll nun in den Blick genommen werden, wie *campo indigenista*, die überregionale Ausgestaltung von Integrationsprogrammen, angedacht und diskutiert wurde.

¹²¹ Zur Formation der Anthropologie in Lateinamerika und im Andenraum siehe etwa Gustavo Lins Ribeiro (Hg.) (2006): *World anthropologies. Disciplinary transformations within systems of power*. Oxford: Berg oder Alice Beck Kehoe, Paul L Doughty und Nancy K. Peske. (Hg.) (2012): *Expanding American anthropology, 1945-1980. A generation reflects*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, oder Carlos I. Degregori und Pablo Sandoval (2007): „La Antropología en el Perú. Del estudio del otro a la construcción de un nosotros diverso.“ *Revista Colombiana de Antropología* 43, S. 299–334.

Das Instituto Indigenista Interamericano, die Gründung der UN und das Point-IV-Programm

Am Ende der 1940er Jahre setzten zwei Prozesse ein, die die Dynamiken des *campo indigenista* für die kommenden Dekaden maßgeblich beeinflussen sollten und deren Rolle bisher – wie auch Giraudo aufzeigt – in der historischen Forschung zum *Indigenismo* nicht genauer analysiert wurde.¹²² Zum einen fanden die indigenistischen Netzwerke um die Jahrhundertmitte vermehrt Zugang zu den staatlichen Administrationen und prägten so besonders in Mexiko aber auch im Andenraum die Formulierung einer staatlichen *política indigenista*.¹²³ Zum anderen fand gerade im Andenraum während dieses Zeitraums eine Verflechtung der staatlichen *política indigenista* mit dem sich zu diesem Zeitpunkt etablierenden Feld der internationalen Entwicklungshilfe statt.

Dabei ist vor allem die Perspektive aus dem *campo indigenista* auf das sich neu ausbildende System der internationalen Entwicklungshilfe von Interesse. In der Monatszeitschrift *América Indígena* des III fanden sich Ende der 1940er Jahre immer wieder Beiträge, die auf die Gründung der UN und der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) sowie auf den Start der ersten US-Programme im Bereich der internationalen Entwicklungshilfe eingehen. Dabei wurden diese neuen Entwicklungen im Bereich der internationalen Kooperation als potenziell belebende Effekte für die Etablierung einer kontinentalen Integrationspolitik im Sinne des *Indigenismo* diskutiert. Die Gründung der Vereinten Nationen 1945 und der OAS 1948 sowie die sogenannte „Point-IV“-Rede von Präsident Truman von 1949, die den Startschuss für die großangelegte Initiative der USA im Bereich Entwicklungszusammenarbeit markierte, stießen auf breites Interesse im *campo indigenista*, wie ein Blick in die Zeitschrift *América Indígena* zeigt.

¹²² Siehe Giraudo (2011): „Un campo indigenista transnacional,” S. 98.

¹²³ Im Laufe der 1940er Jahre fanden Vertreter des *Indigenismo* besonders in Mexiko aber auch im Andenraum vermehrt Zugang in die staatlichen Administrationen und nahmen so Einfluss auf die Politik der Staaten gegenüber der indigenen Bevölkerung. Siehe etwa Laura Giraudo und Stephen E. Lewis (2012): „Introduction Pan-American Indigenismo (1940–1970). New Approaches to an Ongoing Debate.” In: Dies. (Hg.): *Pan-American Indigenismo (1940-1970). New Approaches to an Ongoing Debate. Special Issue Latin American Perspectives* 39 (3): S. 3–11, S. 7.

Das Editorial einer Ausgabe von *América Indígena* von 1949 mit dem Titel „Increase of Indianist Activities“ hielt bezüglich der Umbrüche in der internationalen Arena Ende der 1940er Jahre fest:

In the report [...] we presented to the Second Inter-American Indian Congress, held in mid 1949 in Cuzco, Peru, we referred to all kinds of obstacles that Indianist activities have encountered due to the World War and the economic difficulties which characterize the post-war period [...]. However, in recent times new light has again illumined the dark panorama in which the life of the Indians develops, making it possible to hope that in the future this life will unfold in better conditions.¹²⁴

Als „Lichtblick“ im dunklen Panorama des *Indigenismo* wird anschließend der Beschluss der UN-Vollversammlung vom 11. Mai 1949 beschrieben, in dem diese dem Antrag Boliviens und Mexikos folgte und den *UN Economic and Social Council* (ECOSOC) beauftragte, zusammen mit den UN-Sonderorganisationen und dem III die Situation der indigenen Bevölkerung in den Amerikas zu evaluieren. Darüber hinaus geht das Editorial auf die Planung eines Projektes des III in Zusammenarbeit mit der *Unesco* ein, in dessen Rahmen erforscht werden sollte, wie indigene Gemeinden „mental“ auf die Einführung von modernen Kulturtechniken vorbereitet werden könnten.¹²⁵

Neben den UN-Beschlüssen stieß auch der Start des Point-IV-Programms der USA auf großes Interesse des III. Bereits 1949 wurde im *Boletín Indigenista*, einer Zeitschrift in dem das III über die indigenistischen Aktivitäten in den Amerikas informiert, die sogenannte „Point IV“-Rede des Präsidenten der USA, Harry S. Truman, abgedruckt, in der dieser die zukünftige entwicklungspolitische Initiative der Weltmacht skizzierte.¹²⁶ Im folgenden Band des *Boletín* von 1950 findet sich dann im Editorial ein Kommentar zum in der Zwischenzeit von der US-Administration aufgelegtem Point-IV-Programm mit dem Titel „The Point Four Program and

¹²⁴ Siehe Instituto Indigenista Interamericano (1949): „Incremento de actividades indigenistas.“ *América Indígena* IX (4), S. 263-266, S. 264

¹²⁵ Das übergreifende Ziel wird im Editorial folgendermaßen definiert: “[To] transform the mental processes of populations of pre-Columbian and colonial origin, which obstruct the introduction of means intended to raise the living and cultural standards of native groups, as occurs in the establishment of medical and health services, agricultural and industrial techniques etc.“ Vgl. ebd. S. 264.

¹²⁶ Siehe Instituto Indigenista Interamericano (1949): *Boletín Indigenista* IX (4), S. 315-317. Im Heft finden sich auch Informationen über die ILO und die Unesco Aktivitäten im Feld. Für eine Einordnung der Point-IV Rede Trumans siehe Macekura (2013): „The Point Four Program.“

its Bearing on the Aboriginal Population of America.“¹²⁷ Nachdem der Artikel zuerst das Point- IV-Programm beschrieb und lobte, zählte er dann die Defizite der bisherigen staatlichen Politik gegenüber der indigenen Bevölkerung auf.¹²⁸ Abschließend forderte er dann eine umfassende wissenschaftliche Evaluation der Situation der indigenen Völker in den Amerikas und die Ausarbeitung eines praktischen kontinentalen Integrationsprogramms.¹²⁹ Der Kommentar schließt mit einem Appell an die USA, das Point-IV-Programm, die OAS sowie die UN, diese Vorhaben aktiv zu unterstützen:

We particularly appeal to the Department of State of the United States Government which outlined the Point Four Program, and to the Organization of American States and the United Nations Organization through whose combined effort and skillful collaboration the program will operate – its fulfillment can make the hopes and aspirations of the Indians of the Americas come true.¹³⁰

Diese Einblicke in *América Indígena* und *Boletín Indigenista* machen deutlich, wie aus Perspektive des III den Veränderungen in der internationalen Arena Ende der 1940er Jahre zentrale Bedeutung für die Entwicklung der *política indigenista* in den Amerikas zugemessen wurde. Das in Mexiko angesiedelte III, das 1940 auf Initiative von *indigenistas* aus verschiedenen Ländern Lateinamerikas gegründet wurde, beanspruchte für sich die Führungsrolle in der internationalen Koordination einer

¹²⁷ Siehe Instituto Indigenista Interamericano (1950): „The Point Four Program and its Bearing on the Aboriginal Population of America.“ *Boletín Indigenista* X (2), S. 115-94.

¹²⁸ Zum Point-IV-Programm hielt er fest: „For the first time in history of the world a noble and comprehensive program, such as President Truman’s Point Four plan, is being initiated.“ Vgl. ebd., S. 115. Bezüglich der Defizite der Staatspolitik hieß es: „The action by which [the governments] sought to improve [...] the material and intellectual development [of the indigenous populations], frequently turned out to be inadequate, exotic, and even counteracting. [...] Only in the last three decades have a small number of American governments begun to attack, gradually and with a degree of scientific inspiration, the arduous problem of the aboriginal populations. On the other hand the methods employed by most of these governments remain empirical and conventional.“ Vgl. ebd., S. 116-117.

¹²⁹ Hier heißt es im Original: „What is acutely needed is integral investigation by specialists who can detect all the interdependent factors that govern the life of a [indigenous] group. [...] Moreover, such investigations, though undoubtedly of high scientific value, frequently are exclusively theoretical and academic, and fail to include recommendations and suggestions of help to those in charge of putting into practice programs designed to improve the welfare of the investigated groups.“ Vgl. ebd., S. 117.

¹³⁰ Vgl. ebd., S. 117-18.

kontinentalen *política indigenista*, und war mit seinen Direktoren Manuel Gamio und später Gonzalo Aguirre Beltrán und über die Zeitschriften und andere Publikationen zweifellos ein zentraler Ankerpunkt innerhalb des interamerikanischen *Indigenismo*. Jedoch litt das Institut, obwohl es in den 1950er Jahren in das System der OAS integriert wurde, während der Dauer seiner Existenz an permanenten Finanzierungsschwierigkeiten. Daher waren die Vertreter des III während der 1950er und 1960er Jahre darauf angewiesen, bei der Umsetzung der von ihnen anvisierten interamerikanischen *política indigenista* mit anderen Institutionen aus dem sich neu bildenden System der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu kooperieren.¹³¹ Im Andenraum war dies in erster Linie die ILO, wobei die Kooperation der beiden Institutionen, allen voran bei der Umsetzung und Evaluation des PIA, immer durch eine gewisse institutionelle Konkurrenz und Ambivalenz geprägt war, wie im Verlauf dieser Arbeit noch zu zeigen sein wird. In der Gesamtschau lässt sich konstatieren, dass die Gründung des UN-Systems sowie das Anlaufen der US-amerikanischen Entwicklungshilfe in der Region eine neue Dynamik in die internationale Politik zur „Entwicklung“ und „Integration“ der indigenen Bevölkerung in Lateinamerika brachten, was sich nicht zuletzt auch im Andenraum beobachten lässt.

1.3 Anfänge der UN-Entwicklungsarbeit im Andenraum: Die CEPAL und das ETPA

Auf den folgenden Seiten sollen einige generelle Linien hinsichtlich der Etablierung der UN- Entwicklungshilfe in Lateinamerika und besonders im Andenraum herausgearbeitet werden, die es ermöglichen, die Geschichte des PIA in den größeren Rahmen der UN-Entwicklungshilfe einzubetten. Nach wie vor existieren keine historischen Überblickstudien zur Geschichte der UN-Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika. Für den globalen Kontext haben Richard Jolly und Olaf Stokke im Rahmen des *United Nations Intellectual History Project* zwei umfassende Studien zur Rolle der UN bei der Etablierung des internationalen Systems der Entwicklungshilfe vorgelegt.¹³² Die Arbeiten geben einen umfassenden Einblick, wie das UN-System in den Jahren nach seiner Gründung zu einem zentralen Forum der

¹³¹ Siehe etwa Laura Giraudo (2006): „El Instituto Indigenista Interamericano y la participación indígena (1940-1998).“ *América Indígena* 62 (3), S. 6–35.

¹³² Siehe Stokke (2009): *The UN and Development* und Jolly et al. (2004): *UN contributions to development*.

theoretischen Reflektion über Fragen der Entwicklung der nicht-industrialisierten Welt avancierte und gleichzeitig einflussreicher Akteur in der praktischen Umsetzung internationaler Entwicklungszusammenarbeit wurde. Ebenso stellen sie heraus, wie diese Politik zwar einerseits durch die USA vorangetrieben wurde, es andererseits aber innerhalb des UN-Systems zu Konflikten zwischen dem Führungsanspruch der USA und den Interessen der sogenannten Entwicklungsländer kam.¹³³

Gerade die vom Wirtschafts- und Sozialrat der UN (ECOSOC) ins Leben gerufenen Regionalkommissionen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden zu Zentren der Debatte über die Entwicklungspolitik in den verschiedenen Weltregionen.¹³⁴ Dabei stach die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (spanisch CEPAL) auch überregional als einflussreiche Institution heraus. Die CEPAL war unter Leitung des argentinischen Ökonomen Raúl Prebisch maßgeblich an der theoretischen Ausarbeitung und politischen Proliferation der wirtschaftswissenschaftlichen Schule des Strukturalismus beteiligt und wurde so zu einer der Keimzellen der Dependenztheorie.¹³⁵

Die zweite, in erster Linie praktisch orientierte Säule der UN-Entwicklungspolitik in Lateinamerika war das 1949 vom ECOSOC aufgelegte *Expanded Programme for Technical Assistance* (EPTA), in dessen Rahmen sich die UN und ihre Sonderorganisationen an der Finanzierung, Planung und Umsetzung von praktischen Entwicklungsprojekten weltweit und eben auch in Lateinamerika beteiligten. Mit der Gründung des EPTA durch den ECOSOC wurde eine UN-Bürokratie zur Administration der multilateralen technischen Zusammenarbeit

¹³³ Siehe Stokke (2009): *The UN and Development*, S. 121-129

¹³⁴ Siehe etwa Yves Berthelot (2004): *Unity and diversity in development ideas. Perspectives from the UN regional commissions*. Bloomington: Indiana University Press.

¹³⁵ Der Strukturalismus widmete sich der Frage der entwicklungspolitischen Auswirkung der ökonomischen Beziehungen der lateinamerikanischen Volkswirtschaften zu den USA und Europa und vertrat die These, dass erstere sich in einer strukturellen Dependenz zu den kapitalistischen Zentren befänden und daher in ihrer ökonomischen Entwicklung behindert würden. Aus Sicht des Strukturalismus galt es eine Wirtschaftspolitik zu etablieren, die die Abhängigkeit der lateinamerikanischen Ökonomien sukzessive überwinden und so eine erfolgreiche ökonomische und soziale Entwicklung der jeweiligen Nationen ermöglichen sollte. Mit der These der historisch determinierten strukturellen Dependenz der lateinamerikanischen Volkswirtschaften von den kapitalistischen Zentren und dem Ansatz einer Import-Substituierenden Entwicklungspolitik zur Überwindung dieser Dependenz entwarf der Strukturalismus eine Blaupause für staatliche Entwicklungspolitik aus der Perspektive der Peripherie weltweit, die auf vielfältige Weise eine Alternative zum modernisierungstheoretischen Unterbau der US-amerikanischen Entwicklungspolitik bot.

geschaffen, die dann in den 1960er Jahren in das *United Nations Development Programm* (UNDP) überführt wurde.¹³⁶ Gerade in den ersten Jahren bestand die Arbeit des EPTA vornehmlich darin, UN-Expertenmissionen in diejenigen Länder des Globalen Südens zu entsenden, die Interesse an der Technischen Zusammenarbeit mit der UN signalisierten.¹³⁷ Zweck dieser Expertenkommissionen war es, Perspektiven für staatliche Entwicklungspolitik und Möglichkeiten für zukünftige Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auszuloten.

Expertenkommissionen der CEPAL sowie des EPTA besuchten auch die Andenländer. Unter ihnen fand sich etwa die durch das EPTA finanzierte *Andean Indian Mission* oder *Misión Andina* (1952), aus der später das PIA hervorging und die im folgenden Kapitel im Detail analysiert wird.¹³⁸ Im Laufe der 1950er Jahre kam im EPTA dann vermehrt die Koordination und teilweise Finanzierung von konkreten Entwicklungsprojekten hinzu.¹³⁹ Das Finanzvolumen des EPTA, das zwischen 1951 und 1955 von 6,5 auf 21,3 Millionen US-Dollar anstieg, war im Vergleich zu den bilateralen Aufwendungen der USA im Bereich Entwicklungspolitik sehr überschaubar. Dennoch war das Programm durchaus richtungsweisend, wie Jolly und Stokke aufgezeigt haben.¹⁴⁰ Gerade der multilaterale Charakter des EPTA und die Vernetzung von Akteuren aus verschiedensten Ländern entfalteten zusammen mit der wissenschaftlichen Expertise der Regionalkommissionen

¹³⁶ Die UN Technical Assistance Administration (UNTAA), welche ihren Sitz in New York hatte, realisierte neben den UN-Sonderorganisationen die im Rahmen des EPTA bewilligten Entwicklungsprojekte. Dabei wurden die Aktivitäten des EPTA vom UN Technical Assistance Board (TAB) als gemeinsames Gremium der UN-Sonderorganisationen koordiniert und durch das Technical Assistance Committee (TAC) evaluiert und kontrolliert.

¹³⁷ Siehe Murphy (2006): *The United Nations Development Programme*, S. 9.

¹³⁸ Für einen Überblick über den Aufbau des EPTA Mitte der 1950er Jahre siehe David Blelloch (1957): „Bold New Programme. A Review of United Nations Technical Assistance.“ *International Affairs* 33 (1), S. 36–50.

¹³⁹ Die Finanzierung des EPTA wurde über freiwillige Zuwendungen von Geberländern sichergestellt, wobei die USA der mit Abstand größte Nettozahler waren und etwa 40 Prozent des Budgets aufbrachten. Einzelne UN-Mitgliedstaaten konnten in Zusammenarbeit mit den UN Sonderorganisationen und der UNTAA die Umsetzung konkreter Entwicklungsprojekte beim EPTA beantragen. Im Jahr 1951 realisierte das EPTA bereits Entwicklungsprojekte in 71 Ländern mit einem Finanzvolumen von 6,5 Millionen US-Dollar. 1955 waren die jährlichen Ausgaben bereits auf 21,3 Millionen US-Dollar gestiegen. Siehe Jolly et al. (2004): *UN contributions to development*, S. 71. Für einen detaillierteren Einblick siehe auch Gerard J. Mangone (1966): *UN Administration of Economic and Social Programs*. New York/London: Columbia University Press.

¹⁴⁰ Siehe Stokke (2009): *The UN and Development* und Jolly et al. (2004): *UN contributions to development*.

wie der CEPAL breite Wirkung innerhalb des sich etablierenden Feldes der internationalen Entwicklungshilfe. Besonders die regionale Breite und Diversität der global eingesetzten Experten – viele stammten selbst aus sogenannten Entwicklungsländern – zeichnete das EPTA von Beginn an aus und unterschied es von den bilateralen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit. Lateinamerika erhielt Mitte der 1950er Jahre mit 5,6 Millionen US-Dollar circa ein Viertel der Mittel aus dem Topf des EPTA. Dies macht deutlich, dass im EPTA der Subkontinent keinesfalls unterrepräsentiert war.¹⁴¹

Zu Beginn der 1950er Jahre war die Zielsetzung und praktische Ausrichtung der UN-Entwicklungszusammenarbeit noch recht offen. Der ECOSOC hatte bei der Gründung des EPTA das Ziel ausgegeben, mit dem Programm die Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, die Basis für zukünftige in- oder ausländische Kapitalinvestitionen zu schaffen. Dafür sollten die administrativen Kapazitäten der Staatsapparate der Entwicklungsländer gestärkt und die Infrastruktur sowie das Bildungsniveau der Bevölkerung verbessert werden. Gerade zu Beginn der 1950er Jahre blieb aber noch weitgehend offen, welche konkreten Schwerpunkte und Kooperationsprogramme im Sinne dieses übergeordneten Ziels aufgelegt werden sollten. Hier traten die UN-Experten in einen Dialog mit den Vertretern der nationalen Bürokratien sowie anderen Akteuren im Bereich der internationalen Kooperation ein.

Eine wichtige Komponente bei der Etablierung des EPTA bestand dementsprechend im Aufbau eines Netzwerks von entwicklungspolitischen Feldbüros in den sogenannten Entwicklungsländern, die von einem *Resident Representative of the United Nations Technical Assistance Board*, also einem im Land residierenden entwicklungspolitischen UN-Repräsentanten geleitet wurden. Die „UN field offices“ fungierten damit als eine zentrale Schnittstelle im Dialog mit den staatlichen Administrationen und Akteuren der internationalen Entwicklungshilfe und nahmen ihrem Selbstverständnis nach auch die Funktion der Koordination aller Projekte der internationalen

¹⁴¹ Das relative Gewicht Lateinamerikas im EPTA während der 1950er Jahre spiegelt den während dieser Jahre durchaus noch großen Einfluss der lateinamerikanischen Staaten im UN-System wider, der erst mit der Ausweitung der UN im Zuge der Welle der Dekolonisation in Afrika und Asien sukzessive zu schwinden begann. Siehe etwa Corinne A. Pernet (2012): „Shifting Position to the Global South. Latin America's Initiatives in the Early Years at the United Nations.“ In: Claude Auroi und Aline Helg (Hg.): *Latin America 1810-2010. Dreams and Legacies*. London: Imperial College Press, S. 83–100.

Entwicklungshilfeprojekte in einem Land ein – also auch der bilateralen und privaten Initiativen.¹⁴²

Wie gestaltete sich nun die Situation der UN-Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum? Das *UN Technical Assistance Board* (UNTAB) entsandte im Jahr 1950 *Resident Representatives* nach Bolivien, Ecuador und Peru, wo die Länderrepräsentanten in den Folgejahren enge Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern wie auch zu anderen Akteuren aus dem Bereich der Entwicklungshilfe aufbauten. Für den Andenraum – und insbesondere den bolivianischen Kontext – bietet hier die Autobiographie von Margaret Joan Anstee, die während der 1950er und 1960er Jahre im UNTAB *field office* in Bolivien arbeitete und als eine von wenigen Frauen schließlich zur dortigen UN-Repräsentantin aufstieg, aufschlussreiche Einsichten.¹⁴³ Anstee beschreibt hier im Detail, wie sich die Praxis der UN-Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum während der 1950er und 1960er Jahre entwickelte und thematisiert dort auch die Umsetzung des PIA, worauf in den kommenden Kapiteln noch eingegangen wird.

Als das PIA im Jahr 1953 beim TAB beantragt wurde, hatte das EPTA bereits eine ganze Reihe von Aktivitäten in den Andenländern aufgenommen: 10 Projekte in Bolivien, 33 in Ecuador und 24 in Peru.¹⁴⁴ Oftmals bestanden die Projekte, die alle einzeln beim UNTAB beantragt und bewilligt worden waren, etwa aus mehrmonatigen Missionen einzelner Experten der UN-Sonderorganisationen. Die Experten reisten in die Zielländer und evaluierten dort einzelne Aspekte der Ökonomien und Gesellschaften, um anschließend die jeweiligen nationalstaatlichen Administrationen zu beraten. Die Spanne der UN-Aktivitäten erstreckte sich dabei auf nahezu alle Bereiche der Ökonomien: Industrie, Transportwesen und Infrastruktur, Fischfang und Landwirtschaft.¹⁴⁵ Der Schwerpunkt der UN-Aktivitäten im Andenraum fiel

¹⁴² Im Rahmen des EPTA wurden insgesamt 115 solcher „field offices“ in Entwicklungsländern eröffnet. Siehe Jolly et al. (2004): *UN contributions to development*, S.71-72.

¹⁴³ Siehe Margaret Joan Anstee (2003): *Never learn to type. A woman at the United Nations*. Chichester: Wiley.

¹⁴⁴ Siehe „Project Submission for the Prior Review of the Executive Chairman of TAB for 1953.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

¹⁴⁵ Die jährlichen Länderberichte der Resident Representatives in Bolivien, Ecuador und Peru geben einen Überblick über die mannigfaltigen Projekte, die durch das EPTA in den drei Ländern gefördert wurden. Siehe etwa den Bericht zu Bolivien „Technical Assistance Activities in Bolivia. Report of Mr. A. Oropeza Castillo, Resident Representative of the U.N. Technical Assistance Board, for the period October-December 1957.“ (Archiv ILO Genf, Mappe TAP-A 3-8, 2) oder zu Peru „Technical Assistance Activities in Peru, Report of Eduardo Albertain, Acting

jedoch auf den Bereich der Landwirtschaft, wie etwa der *UNTAB Resident Representative* in Peru, Eduardo Albertal, 1958 festhielt: „Die FAO unterhält die größte und aktivste Mission innerhalb des peruanischen Programms. Dies liegt hauptsächlich an der Bedeutung der Landwirtschaft für das Land.“¹⁴⁶

Anstee weist in ihren Ausführungen zu Bolivien darauf hin, dass das Land während der 1950er Jahre den Schwerpunkt der EPTA-Aktivitäten in Lateinamerika bildete, und dass die EPTA-Experten direkt an verantwortlichen Stellen in den Ministerien der Regierungen des MNR mitarbeiteten. In ihren Augen war „der Beitrag dieser Männer (keine Frauen!) [der EPTA-Experten, M.B.] ein Glücksfall für eine Regierung, die enormen Problemen gegenüberstand.“¹⁴⁷ In Bolivien lag der Schwerpunkt der UN-Aktivitäten laut Anstee auf zwei Bereichen: Zum einen arbeiteten die UN-Experten auf Initiative der CEPAL zusammen mit Regierungsmitarbeitern an der Aufstellung eines langjährigen Entwicklungsplans für Bolivien, dem *Plan Decenal de Desarrollo Nacional*, der ab 1957 umgesetzt werden sollte.¹⁴⁸ Zum anderen beschreibt Anstee das PIA als zweiten Schwerpunkt der UN-Arbeit in Bolivien.¹⁴⁹ Auch in Peru und Ecuador waren UN-Mitarbeiter in die Arbeit in den Ministerien und die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen

Resident Representative of the United Nations Assistance Board for the period 1 January to 30 June 1958.” (Archiv ILO Genf, Mappe TAP-A 3-8, 2).

¹⁴⁶ Im englischen Original: “FAO is one of the largest and busiest missions in the Peruvian technical assistance programme. This is largely due to the importance of agriculture to the country.” Vgl. „Technical Assistance Activities in Peru, Report of Eduardo Albertal, Acting Resident Representative of the United Nations Assistance Board for the period 1 January to 30 June 1958.” (Archiv ILO Genf, Mappe TAP-A 3-8, 2).

¹⁴⁷ Im englischen Original schreibt Anstee: [The] contribution of these men (no women!) was a godsend to a government struggling with huge problems.” Vgl. dies. (2003): Never learn to type, S. 177.

¹⁴⁸ Hierzu schreibt Anstee: „We aimed to help the Government design a development plan that would facilitate rational use of all its resources, benefit the population as a whole and attract external support. Our team of experts from the UN, the FAO and ECLA was led by Pedro Vuskovic, who 12 years later became Minister of Economy in Salvador Allende’s ill-fated government in Chile. This was the first mission of this kind, but similar groups followed elsewhere and led to the establishment of the Latin American Economic and Social Planning Institute (IPLES). But in 1960 development planning was a novelty in developing countries, not looked on with favour by the United States.” Vgl. ebd., S. 177-178.

¹⁴⁹ So schreibt sie: “Another innovative enterprise, the Andean Indian Programme, inspired by Jef Rens, the Belgian Assistant Director general of the ILO, covered Peru and Ecuador as well, and aimed to incorporate Andean Indians into the mainstream of development, through integrated rural programmes. In each country pilot centres were established but Bolivia was the only where the political and legal structures were conducive to such an experiment.” Vgl. ebd., S. 178.

während der 1950er und zu Beginn der 1960er Jahre involviert, wenn auch nicht im gleichen Maß wie im postrevolutionären Bolivien.

Die Auswahl der zu fördernden Projekte und damit die Ausrichtung der UN-Entwicklungspolitik im Andenraum wurde innerhalb der verschiedenen Gremien und zwischen den einzelnen UN-Sonderorganisationen oftmals kontrovers diskutiert, wobei gerade letztere mit Blick auf die knappen finanziellen Ressourcen auch in Konkurrenz zueinander standen. Dabei fällt auf, dass gerade in den Anfangsjahren des EPTA durchaus ein Schwerpunkt auf Fragen des *social development* lag, also auf Fragen der „Entwicklung“ von bestimmten Bevölkerungsgruppen und Gesellschaftsbereichen (Bildung, Gesundheit etc.), die erst auf den zweiten Blick ökonomische Relevanz hatten.¹⁵⁰

Der frühe Fokus des EPTA auf Bereiche des sogenannten „social development“, der sich auch in den UN-Entwicklungsaktivitäten im Andenraum zeigte, steht dabei konträr zu gängigen Metaerzählungen der Geschichte der internationalen Entwicklungs-zusammenarbeit.¹⁵¹ Hier werden die 1950er, 1960er und 1970er Jahre gemeinhin als Phase einer auf großangelegte Industrialisierungs- und Infrastrukturprogramme zielenden Entwicklungspolitik beschreiben, die erst in den 1980er und 1990er Jahren durch einen Schwenk hin zu neuen, die sozialen Komponenten von Entwicklungsprozessen betonenden, Ansätzen ergänzt wurden (Stichwort: „human development“). Die Analyse der Geschichte der UN-Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum während der 1950er und 1960er Jahre kann also dazu beitragen, ein differenzierteres Bild der internationalen Entwicklungszusammenarbeit während dieser Phase zu zeichnen und aufzuzeigen, wie verschiedene Ansätze während dieser Jahre in einem spezifischen Kontext ergebnisoffen um die Deutungshoheit über die

¹⁵⁰ Dieser Fokus auf den Bereich des „social development“ wurde etwa vom ILO-Experten David Belleloch kritisiert, der 1952 an der Andean Indian Mission teilgenommen hatte (siehe Kapitel 2.2) und 1956 als TAB Resident Representative in Kolumbien fungierte. Belleloch schrieb in einem Artikel für *Foreign Affairs*: „A comparison between the 'Point Four' programme as enunciated by President Truman and the manner in which EPTA is being administered shows that the latter deviates seriously from the President's doctrine. In President Truman's formulation the stress was laid on technical (or technological) knowledge and the fostering of capital investment. As regards the steps taken by the United Nations in the latter of these two spheres, the less said the better. As regards the former, it has to be recorded that, while a good deal of the aid furnished under EPTA is genuinely technological, a considerable proportion of EPTA's funds is being dissipated (in my view, at least) on what might be called socio- logical assistance, in such fields as general and fundamental education, public administration, and 'community development.'“ Vgl. Belleloch (1957): „Bold New Programme,“ S. 47.

¹⁵¹ Siehe für Lateinamerika etwa Montúfar (2002): *Hacia una teoría de la asistencia internacional*.

Entwicklungspolitik stritten. Im Rahmen der UN setzte die UNESCO auf den Ausbau von Bildungs- und Alphabetisierungsprogrammen, die ILO versuchte den Bereich der Berufsausbildung zu stärken, die UNTAA förderte Programme des *community development* und die FAO plädierte für die Steigerung und Technisierung der landwirtschaftlichen Produktion.¹⁵² Ab 1953 kooperierten all diese UN-Sonderorganisationen dann im PIA, mit dem Ziel die nationalen Regierungen bei der Suche nach Methoden zur „Integration“ der quechua- und aymarasprachigen Hochlandbevölkerung zu unterstützen, womit sie sich im Kern der Realisierung einer *política indigenista* verschrieben.

Diese offene und vielschichtige erste Phase der UN-Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum, welche nicht einem gewissen Eklektizismus hinsichtlich der Wahl der Konzepte und Methoden entbehrte, ging dann im Laufe der 1960er Jahre in eine Phase der Professionalisierung der Strukturen und Vereinheitlichung der entwicklungspolitischen Ansätze über. Die UN riefen 1961 die erste UN-Entwicklungsdekade aus und gründeten 1965 das *United Nations Development Programme* (UNDP), in dem das EPTA aufging. Auch die USA intensivierten ab den 1960er Jahren im Rahmen der *Allianz für den Fortschritt* ihr entwicklungspolitisches Engagement im Andenraum deutlich. Daneben traten neue Akteure in die Arena, etwa kirchliche Organisationen, bilaterale Akteure aus westeuropäischen Staaten sowie internationale NGOs, gegenüber denen sich die UN-Entwicklungszusammenarbeit positionieren musste. Gerade die Ausweitung kreditfinanzierter internationaler Entwicklungsprogramme – wobei die neu gegründete Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) eine gewichtige Rolle spielte – stärkte dabei die ökonomische Komponente, da sie Fragen nach der konkreten monetären Rentabilität von entwicklungspolitischen Investitionen einschloss.

In den Augen Margaret Anstee's verloren die UN in diesem neuen Szenario innerhalb des entwicklungspolitischen Verflechtungsraums der Andenregion sukzessive ihre Vorreiterrolle. So hält sie mit Blick auf die Situation in Bolivien, wo nach dem Putsch von General Barrientos das PIA

¹⁵² Mit Blick auf den Ansatz des *community development* siehe etwa Naciones Unidas (Hg.) (1957): Colección de estudio. Formación de personal para el desarrollo de la comunidad. New York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales oder United Nations Department of Economic and Social Affairs (1963): Community Development and National Development. Report by an ad hoc Group of Experts appointed by the Secretary-General of the United Nations. New York: United Nations.

(was in Bolivien unter *Accion Andina* firmierte) zusehends unter Druck geriet, Folgendes fest:

Our ten-year plan fell into destitute [...] The rural development plan became distorted, with emphasis on investment on infrastructure at the expense of the integrated approach that had been the core of Acción Andina's [PIA's, M.B.] philosophy. Now USAID, rather than UN, took the lead role.¹⁵³

In Bolivien war dieser Wandel sicherlich am deutlichsten. Aber auch in Ecuador und Peru lässt sich im Grunde ähnliches beobachten. In diesem Sinne soll nun der Fokus auf das bilaterale entwicklungspolitische Engagement der USA in der Region gerichtet werden, das neben dem Indigensimo und der UN-Entwicklungspolitik den dritten entscheidenden Strang innerhalb des Andenraums als entwicklungspolitischem Verflechtungsraum repräsentiert.

1.4 US-Entwicklungspolitik im Andenraum: Kalter Krieg und *applied anthropology*

Im Rahmen der *Good Neighbour Policy* hatten die USA bereits vor und während des Zweiten Weltkrieges im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erste Verbindungen zu Lateinamerika aufgebaut.¹⁵⁴ Eine wichtige Rolle spielte hierbei das von der Roosevelt-Administration 1939 gegründete *Institute for Inter-American Affairs* (IIAA), welches unter der Leitung Nelson Rockefellers die ökonomische aber auch kulturpolitische Kooperation zwischen Lateinamerika und den USA koordinieren und intensivieren sollte, um so den Subkontinent im Zweiten Weltkrieg auf Seiten der Alliierten zu halten. Bereits in den vorangegangenen Dekaden hatten die USA verschiedene Expertenkommissionen in lateinamerikanischen Staaten entsandt, um die dortigen Administrationen beim Aufbau eines modernen Staatswesens zu unterstützen.¹⁵⁵ Seit den 1930er Jahren begannen neben dem US State Department auch erstmals die großen philanthropischen Stiftungen der USA (Rockefeller, Carnegie, später

¹⁵³ Vgl. Anstee (2003): Never learn to type, S. 201.

¹⁵⁴ Siehe etwa Ursula Prutsch (2008): Creating good neighbors? Die Kultur- und Wirtschaftspolitik der USA in Lateinamerika, 1940 - 1946. Stuttgart: Steiner.

¹⁵⁵ Siehe Paul W. Drake (1989): The money doctor in the Andes. The Kemmerer missions, 1923 - 1933. Durham: Duke Univ. Press.

Ford) in Lateinamerika und damit auch im Andenraum aktiv zu werden. Der Aufbau dieser Kooperationsstrukturen war dabei eng mit der Entstehung der modernen *area studies*, und hier also der Institute für *Latin American Studies*, im US-amerikanischen Universitätswesen verknüpft. Diese Institute sollten in den folgenden Jahrzehnten das Expertenwissen für die kontinentale Entwicklungszusammenarbeit produzieren.¹⁵⁶

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges fiel Lateinamerika dann aber zeitweilig aus dem entwicklungspolitischen Fokus der USA.¹⁵⁷ Als Begründung wird oftmals die geopolitische Position des Subkontinents zu Beginn der 1950er Jahre angeführt, als die Region nicht zu den *hot spots* des Kalten Krieges gehörte, und im Fokus der USA hinter den oft im Prozess der Dekolonisation begriffenen Staaten Asiens rangierte. Dies änderte sich mit der kubanischen Revolution von 1959 schlagartig. In Reaktion auf den Umsturz auf Kuba legte die Kennedy-Administration mit der *Allianz für den Fortschritt* ein entwicklungspolitisches Megaprojekt für Lateinamerika auf, das ein Übergreifen der Revolution auf das Festland verhindern sollte. Im Rahmen der Allianz für den Fortschritt wurden in großem Umfang Entwicklungskredite an lateinamerikanische Staaten vergeben mit dem Ziel, gesellschaftliche und ökonomische Reformprozesse anzustoßen, um die politischen Konfliktlinien in den Ländern zu befrieden.¹⁵⁸ Eine wichtige Rolle nahm hierbei die 1959 gegründete Inter-amerikanische Entwicklungsbank (IDB) ein.

Wenn der Blick vom kontinentalen Szenario auf die Andenregion gerichtet wird, sticht hier zuerst der Fall Boliviens heraus. Wie in Kapitel 1.1. bereits ausführlicher diskutiert, nahmen die USA im Anschluss an die Revolution von 1952 durch ein breitangelegtes, hunderte Millionen Dollar umfassendes entwicklungspolitisches Hilfsprogramm massiven Einfluss auf die Ausgestaltung der nationalen Politik. So war Bolivien in den 1950er Jahren gerechnet auf geleistete Entwicklungshilfe pro Kopf der weltweit größte Empfänger bilateraler US-Hilfe. Dies unterstreicht, dass die USA auch während der 1950er Jahre je nach Einschätzung der politischen Lage

¹⁵⁶ Siehe Loschke (2017): *Area Studies Revisited*. Für eine kritische Perspektive siehe auch Immanuel Wallerstein (1997): „The Unintended Consequences of Cold War Area Studies.“ In: Noam Chomsky und et al. (Hg.): *The Cold War and the University. Towards an Intellectual History of the Postwar Years*. New York: The New Press, S. 195–232.

¹⁵⁷ Siehe Karin Fischer (2019): „Development.“ In: Olaf Kaltmeier et al. (Hg.): *The Routledge Handbook to Political Economy and Governance in the Americas*. London: Routledge, S. 68–77.

¹⁵⁸ Siehe Taffet, (2007): *Foreign aid as foreign policy*. Für die Allianz für den Fortschritt in Bolivien siehe auch Field (2014): *From Development to Dictatorship*.

durchaus bereit waren, sich in einzelnen Ländern Lateinamerikas intensiv entwicklungspolitisch zu engagieren. Dabei stützen sich die US-Aktivitäten in Bolivien wie im Andenraum insgesamt auf bereits während der Zwischenkriegszeit und des Zweiten Weltkriegs etablierte Kooperationsstrukturen. In Bolivien wurde im Jahr 1941 die sogenannte Bohan-Mission aktiv. Es handelte sich um eine Expertenkommission aus den USA unter Leitung von Merwin L. Bohan und neun US-amerikanischen Experten, die einen weitreichenden Entwicklungsplan für Bolivien ausarbeiteten – den sogenannten Bohan-Plan –, der in weiten Strecken die Blaupause für die Entwicklungspolitik der 1950er und 1960er Jahre im Land schuf.¹⁵⁹ So sah der Plan den Bau von Straßen, die das Hochland mit dem *oriente* verbinden sollten, vor, etwa zwischen Cochabamba und Santa Cruz. Des Weiteren legte er den Fokus auf die Entwicklung des Tieflandes. Ausgehend vom Bohan-Plan schuf die bolivianische Regierung 1942 die *Cooperación Boliviana de Fomento* (CBF), ein Staatsunternehmen, das bis in die 1960er Jahre hinein maßgeblich an der Erschließung des Tieflandes östlich der Anden beteiligt war.¹⁶⁰ An diese Verbindungslinien der Zeit vor und während des Zweiten Weltkriegs wurde in den 1950er Jahren angeknüpft.¹⁶¹

Nach dem Krieg setzten die USA ihr entwicklungspolitisches Engagement in der Region fort, wobei neben den Expertenmissionen und dem akademischen Austausch neue Akteure und Praktiken traten. Träger waren verschiedene staatliche und auch nicht staatliche Akteure aus den USA: Point-IV und später die US-AID, das *Peace Corps*, die philanthropischen Stiftungen Rockefeller und Carnegie, aber auch evangelikale Projekte wie die *Wycliff Bible Translators*.¹⁶² Aus US-

¹⁵⁹ Der Bohan Plan wurde in Bolivien im Jahr 1988 in spanischer Übersetzung aufgelegt. Siehe Bohan: (1988 [1941]). Plan Bohan.

¹⁶⁰ Siehe Vorwort der Neuauflage von Carlos A Machado, Bohan: (1988 [1941]). Plan Bohan, S. 33.

¹⁶¹ José Antonio Peres Arenas (2009): „Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ.“ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. La Paz, S. 16.

¹⁶² Für das Peace Corps siehe etwa Fernando Purcell (2014): „Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s.“ *histerit* 53, S. 129–154 oder Henry F Dobyns, Paul L. Doughty und Allan R. Holmberg, (1966): „Peace Corps Program Impact in the Peruvian Andes. Final Report.“ Hg. v. Cornell Peru Project. Cornell University. Ithaca, New York.

Für die Wycliff Bible Translators siehe etwa David Stoll (1982): *Fishers of Men or Founders of Empire. The Wycliffe Bible Translators in Latin America*. London: Zed Books.

Perspektive kam dem Andenraum dabei auch geopolitisch eine besondere Bedeutung zu, galt die Region doch vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Chinesischen Revolution von 1949 als anfällig für Revolten der verarmten Landbevölkerung, die sich potentiell zu einer kommunistischen Revolution nach chinesischem Vorbild auswachsen könnten.

Einen guten Überblick über die Perspektive der US-amerikanischen Regierung auf die Entwicklungspolitik im Andenraum sowie die politischen Implikationen bietet der Bericht der US-Senatoren Mansfield und Hickenlooper mit dem Titel „Technical Cooperation in the Andes Countries of South America“ von 1957.¹⁶³ In dem Bericht entwerfen die Senatoren ein regionales entwicklungspolitisches Szenario für Bolivien, Ecuador und Peru. Neben den geographischen Parallelen weist der Bericht vor allem auf die Bedeutung der indigenen Hochlandbevölkerung als verbindendes entwicklungspolitisches Element hin:

The Indians and mixed indian inhabitants of the highlands constitute the vast majority in the three countries. It is to them that the principal efforts of the technical cooperation programs are directed. Most of them still live under standards of health, diet, and education, and use productive technologies which are centuries behind those of the modern world.¹⁶⁴

So wurde gerade die Forschungs- und Entwicklungspolitik mit Blick auf die ländliche Bevölkerung intensiviert, wobei der Kulturanthropologie als junge wissenschaftliche Disziplin eine wichtige Rolle zukam.¹⁶⁵ In diesem Kontext ordnete sich auch das bereits erwähnte Peru-Cornell Projekt in der Hacienda-Gemeinde in Vicos, Peru, ein, in dem US-Anthropologen zusammen mit peruanischen Kollegen Modelle für den sogenannten „guided social change“, also gelenkten sozialen Wandel, ausarbeiten wollten.¹⁶⁶ Das Projekt war dabei Teil eines globalen Forschungsprojekts, in dem neben Vicos auch ländliche

¹⁶³ Mike Mansfield und Bourke B. Hickenlooper (1957): „Technical Cooperation in the Andes Countries of South America. Report to the Senate Committee on Foreign Relations“. Washington, D.C.

¹⁶⁴ Vgl. ebd., S. 4.

¹⁶⁵ Siehe Eric B. Ross (2005): „Vicos as Cold War Strategy: Anthropology, Peasants and ‘Community Development.’“ In: *Anthropol Action* 12 (3), S. 21–33..

¹⁶⁶ Die Geschichte des Peru-Cornell-Projektes ist umfassend erforscht, das Projekt hat schon während seiner Zeit als Experiment der angewandten Anthropologie große öffentliche Aufmerksamkeit genossen. Das Projekt wurde dabei als Modellbeispiel für die Realisierung von „guided social change“ diskutiert. Siehe etwa Pribilsky (2009): „Development and the ‘Indian Problem.’“

Gemeinden in Indien, dem Navajo Reservat in den USA sowie in Thailand in Form eines wissenschaftlichen Feldexperiments durch Anthropologen „sozial transformiert“, also aus einer angenommenen traditionellen Rückständigkeit in einen „modernen“ Zustand überführt werden sollten.¹⁶⁷

So hielt der bei der beim *Carnegie Endowment for Peace* eingereichte Förderantrag für das Peru-Cornell-Projekt vom 19. April 1951 fest, dass

the hope of the Andean countries as a whole lies in the mountain regions where their masses of hard-working Indians live, and unless these are soon given opportunities and assistance in changing and improving their lot considerably, present conditions of unrest and dissatisfaction are apt to lead to more and bloodier revolutions within the next few years ... We would like, therefore, to attempt to change these conditions in a controlled manner as possible.¹⁶⁸

Diese Verquickung zwischen anthropologischer Forschung, ländlicher Entwicklungspolitik im Sinne einer *applied anthropology* und US-amerikanischen Sicherheitsinteressen kommentierte der US-amerikanische Anthropologe Adams 1964 folgendermaßen: „[US-] Anthropologen wurden in Bolivien und im südlichen Peru, und dies wahrscheinlich nicht aus Zufall, in Gegenden eingesetzt, wo große Probleme mit kommunistischer Agitation vermutet wurden.“¹⁶⁹

Wie sahen die US-Entwicklungsplaner und Anthropologen die ländliche Bevölkerung des Andenhochlandes und welche Rolle wiesen sie der Ethnizität der quechua- und aymarasprachigen Bauern innerhalb des anvisierten Transformationsprozesses zu? In der US-Zeitschrift *Economic Development and Cultural Change*, die in den 1950er Jahren zu einer wichtigen Plattform für die US-amerikanische akademische Debatte avancierte, finden sich einige Beiträge zur Situation im Andenraum, wie etwa der Beitrag „The Human Element in Industrialization: A Hypothetical Case Study of Ecuadorean Indians“ von Beate Salz.¹⁷⁰ Für die Autorin stellte die

¹⁶⁷ Siehe Eric B. Ross (2005): „Vicos as Cold War Strategy,” S. 24.

¹⁶⁸ Vgl. Sharp (1951), zitiert in Ross (2005): „Vicos as Cold War Strategy,” S. 27.

¹⁶⁹ Adams schreibt im englischen Original: “[US] anthropologists in Bolivia and southern Peru were, I presume, more than coincidentally, utilized in areas where there were thought to be serious problems of communist agitation.” Vgl. ebd. (1964) „Politics and Social Anthropology in Spanish America.” *Human Organization* 23 (1), S. 1–4, S. 2, zitiert in Ross (2005): „Vicos as Cold War Strategy,” S. 26.

¹⁷⁰ Die Arbeit war in einem transnationalen Forschungsprojekt namens „The Human Factor in the Industrialization of Some Latin American Countries“ entstanden, in dem unter anderem auch

Indigenität der Mehrheit der ländlichen Bevölkerung ein potentielles Hindernis für zukünftige Industrialisierungsbestrebungen dar, da die indigene Bevölkerung weiter von dem für die industrielle Produktion nötigen Level an Arbeits- und Zeitdisziplin entfernt wäre, als deren – in den Worten der Autorin – „weiße“ Landesgenossen.

Ähnliche Argumente finden sich auch zehn Jahre später in Raymond Crists Doppelaufsatz „The Indians of Andean America“¹⁷¹ oder Henry Dobyns „The Social Matrix of Peruvian Indigenous Communities.“¹⁷² In der US-amerikanischen Perspektive auf den Andenraum wurde die Landbevölkerung des Andenhochlandes in ihrer Mehrheit als indigen wahrgenommen. Indigenität wurde dabei primär mit der These der Fortschrittsfeindlichkeit verbunden. So zeichnete sich die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes in den Augen vieler US-Anthropologen durch einen besonders starken bäuerlichen Konservatismus aus, den es zu überwinden gelte, wenn aus den indigenen Kleinbauern Farmer nach US-amerikanischem Vorbild werden sollten. Ethnizität und Kultur wurde also von Anfang an mitgedacht, aber aus universalistischer Perspektive im Sinne einer globalen Transformation der als „traditionell“ markierten ländlichen Bevölkerung in Entwicklungsländern.¹⁷³ So schrieb etwa Alexander 1962:

One fundamental obstacle to higher productivity has been the innate conservatism of the small peasant. He is inclined to follow the techniques of his ancestors, and to grow the crops which they grew, until he is thoroughly convinced of the value of changing his ways. This is particularly true in the countries with heavy Indian populations. Hence, virtually all governments undertaking agrarian reform are faced with a basic need for education.¹⁷⁴

Studien zu Peru und Mexiko durchgeführt wurden. Siehe Salz. (1955): „The Human Element in Industrialization.“

¹⁷¹ Siehe Raymond E. Crist (1964): „The Indians of Andean America, I. From Encomienda to Hacienda.“ *The American Journal of Economics and Sociology* 23 (2), S. 131–143 und ders. (1964): „The Indians of Andean America, II. The Basis for Development and Hemispheric Solidarity.“ *The American Journal of Economics and Sociology* 23 (3), S. 303–314.

¹⁷² Siehe Dobyns, Henry F. (1964): „The Social Matrix of Peruvian Indigenous Communities.“ Cornell Peru Project; Department of Anthropology, Cornell University.

¹⁷³ Siehe etwa Bert F. Hoselitz (1952): „Non-Economic Barriers to Economic Development.“ *Economic Development and Cultural Change* 1 (1), S. 8–21 oder ders. (1954): „Problems of Adapting and Communicating Modern Techniques to Less Developed Areas.“ *Economic Development and Cultural Change* 2 (4), S. 249–268.

¹⁷⁴ Vgl. Robert J. Alexander (1962): „Agrarian Reform in Latin America.“ *Foreign Affairs* 41 (1), S. 191–207, S.207.

Für diesen kulturellen Transformationsprozess sollte die angewandte Anthropologie den notwendigen entwicklungspolitischen Werkzeugkasten liefern. Ross kritisiert diese These eines fortschrittsfeindlichen bäuerlichen Konservatismus in seinem Aufsatz "Anthropology, the Cold War and the Myth of Peasant Conservatism" und sieht in ihr vielmehr die implizite Delegitimation der Kämpfe der quechua- und aymarasprachigen Bauern um Zugang zu Acker- und Weideland.

Die wissenschaftliche Debatte schlug sich auch in der Praxis der US-amerikanischen Entwicklungspolitik im Andenhochland nieder. So wurde das Peru-Cornell Projekt in Vicos in einem Artikel der New York Times genau in diesem Sinne interpretiert. In der Reportage heißt es:

The 400 men of Vicos were peons. Now they are farmers. They are united in an agricultural cooperative that is the second largest marketer of potatoes in Peru ... The message out of this community of 2,500 Indians in the highland valley of Huaylas is dramatic. In many parts of Peru, land-hungry peasants are invading rural estates and forcing the issue of agrarian reform. Vicos is proof that with technical assistance, credit and political decision the land problem can be resolved in favor of the peasants and that increased production can be the result.¹⁷⁵

In Peru entstand vor allem im Bereich der angewandten Anthropologie eine besonders enge und langfristige Kooperation mit US-Institutionen. Zu Beginn der 1960er Jahre wurde aufbauend auf den Erfahrungen des Vicos-Cornell Projektes das USAID-Projekt „Andean Indian Community Development and Research Project“ realisiert, in dessen Rahmen besonders in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre verschiedene Studien und Entwicklungsprojekte im Hochland umgesetzt wurden. So heißt es in einer Publikation des Projektes mit dem Titel „Indians in Misery, A Preliminary Report of the Cota Lake Region in Chimborazo, Ecuador“ von 1965:

There is no doubt that the conditions prevailing among the Indian population in the Colta Lake region present a potentially explosive situation. The years of exploitation and frustrated hopes combined with demographic pressure and abject poverty have created a social milieu dominated by suspicion and latent aggression. ... Unless strong measures are taken to relieve the misery and ignorance, there remains the ever-present danger of a violent social upheaval. The Colta Lake region should be declared an emergency zone and immediate

¹⁷⁵ Vgl. „Indian in Andes Advance From Peonage: U.S. Helps to Bring Self-Rule and Farm Skills to Vicos“, New York Times, 05.09. 1963.

attention given to the economic and social development of the Indians within this area.

The course of economic and social development of the Colta Lake region should be meticulously planned, using for the first time in Ecuador the techniques of applied anthropology.”¹⁷⁶

Aus dem Bericht spricht zum einen das Selbstverständnis und auch Selbstbewusstsein der US-amerikanischen Entwicklungsexperten, indem sie für sich beanspruchten, den Ansatz der angewandten Anthropologie erstmals in der Entwicklungszusammenarbeit in Ecuador einsetzen zu wollen und damit einen Transfer von Peru in das nördliche Nachbarland anstrebten. Gleichzeitig wird hier auch deutlich, wie weit die jeweiligen Verfasser solcher Berichte und Planungen oftmals von den lokalen politischen Kontexten entfernt waren: In der Region Chimborazo, in der der Colta See liegt, war seit Mitte der 1950er Jahre das PIA aktiv und auch die aus dem PIA resultierende staatliche Entwicklungsagentur *Misión Andina del Ecuador* (MAE) war schwerpunktmäßig in der Region aktiv, wobei permanent Anthropologen in Aktivitäten im Bereich des *community development* eingebunden waren – es ließ sich also schwerlich behaupten, dass die Experten der USAID im Jahr 1965 die ersten waren, die in Ecuador eine auf anthropologischer Expertise basierende ländliche Entwicklungspolitik etablieren wollten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch innerhalb der US-amerikanischen Entwicklungspolitik im Andenraum der als indigen charakterisierten ländlichen Hochlandbevölkerung eine Schlüsselrolle im antizipierten Entwicklungsprozess der Andenländer zugewiesen wurde. So stand neben den Landreformprojekten auch die Überwindung einer angeblich unter der als indigen markierten Bevölkerung besonders ausgeprägten Fortschrittsfeindlichkeit im Fokus, wobei hierfür die Methoden der *applied anthropology* zum Zuge kommen sollten. Dabei interpretierten auch die US-Anthropologen den Andenraum als eine Art spezifischen Entwicklungsraum, der eines besonderen entwicklungspolitischen Ansatzes bedurfte. So schrieb etwa Doughty im Jahr 1969 über die entwicklungspolitische Perspektive der angewandten Anthropologie für den Andenraum:

¹⁷⁶ Andean Indian Community Research and Development Project (1965): „Indians in Misery. A preliminary Report on the Colta Lake Zone, Chimborazo, Ecuador.” Cornell University Libraries, Ithaca, New York, S.83.

La tesis fundamental ha sido que los costos principales del desarrollo en los Andes serán los costos sociales: las deudas que se han acumulado en esta área son muy grandes y tendrán que ser pagadas. Consequentemente, pueden seleccionarse caminos de acción que se encuentran, al menos superficialmente, al margen del pensamiento económico tradicional.¹⁷⁷

Es lässt sich also konstatieren, dass die US-amerikanischen Entwicklungsplaner, ihre Kollegen aus dem UN-System und die *indigenistas* der quechua- und aymarasprachigen Hochlandbevölkerung eine zentrale Rolle innerhalb der Entwicklungspolitik im Andenraum zuwiesen. So fokussierten auch die US-amerikanischen Entwicklungsplaner den Bereich des sogenannten „social development“ und suchten im Sinne einer angewandten Anthropologie nach Methoden zur Überwindung eines ihrer Ansicht nach kulturell bedingtem bäuerlichen Konservatismus der indigenen Gemeinden. Dabei war die US-Entwicklungspolitik im Andenhochland – wie Ross überzeugend anmerkt – immer auch in ein sicherheitspolitisches Szenario des Kalten Krieges eingebunden. Ziel der US-Entwicklungspolitik war es, aus indigenen Kleinbauern in einem Prozess des „guided social change“ Farmer nach US-amerikanischem Vorbild zu machen, und so auch deren revolutionäres Potential zu entkräften.

1.5 Zwischenfazit: Das Andenhochland als „Labor“ für transnationale Entwicklungspolitik

Der Andenraum galt bereits in den 1950er und 60er Jahren unter Akteuren der internationalen Entwicklungshilfe als eine Art Testgebiet für die Erprobung entwicklungspolitischer Ansätze. So wurden Programme wie das PIA oder auch das Peru-Cornell Projekt dezidiert als Testläufe konzipiert, deren Erkenntnisse der Konzeption zukünftiger Entwicklungspolitik dienen sollten.¹⁷⁸ Gerade im Bereich der angewandten Anthropologie und der Methode des *community development* konzentrierten sich im Andenraum

¹⁷⁷ Paul L. Doughty (1969): „La cultura del regionalismo en la vida de Lima, Perú.” *América Indígena* 29 (4), S. 951.

¹⁷⁸ Für einen Überblick über die Verwendung des Begriffes „Experiment“ im Zusammenhang mit dem Peru-Cornell Projekt siehe etwa Pribilsky (2009): „Development and the ‘Indian Problem’”.

viele Forschungsaktivitäten und Modellprojekte.¹⁷⁹ Davon ausgehend wurde der Andenraum in der Retrospektive oftmals als „Labor“ oder „Experimentierfeld“ für (internationale) Entwicklungspolitik beschrieben. So bezeichnet Margaret Anstee das Bolivien der 1950er Jahre als „Versuchskaninchen“ der UN-Entwicklungszusammenarbeit.¹⁸⁰ Mercedes Prieto fasst den Andenraum der 1950er und 60er als „eine Art Labor“ für die Erprobung ländlicher Entwicklungspolitik und Daniel Maul nennt ihn „ein Experimentierfeld für die Modernisierungspraktiken aus verschiedenen internationalen Organisationen.“¹⁸¹

Wie das vorliegende Kapitel zeigt, zeichnete sich die erste Phase der Etablierung der Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum durch relative Offenheit aus, in der eine Vielzahl von entwicklungspolitischen Akteuren, Ideen und Praktiken miteinander in Kontakt traten aber auch konkurrierten, wobei sie an bereits bestehende Strukturen der internationalen Zusammenarbeit sowie des interamerikanischen *Indigenismo* anknüpften. In den Augen nahezu aller zeitgenössischen Entwicklungsplaner und Beobachter zeichnete sich der Andenraum in erster Linie durch die Existenz einer großen, als indigen definierten ländlichen Bevölkerung im Hochland aus. Auch wenn die drei Länder durchaus unterschiedlichen politischen und ökonomischen Konjunkturen unterworfen waren, einte sie der Fakt, dass das Hochland zwischen den Andenkordillern jeweils einen elementaren Bestandteil ihres Territoriums ausmachte. Hier konzentrierte sich sowohl in Bolivien als auch in Ecuador und Peru jeweils über die Hälfte der schnell wachsenden nationalen Bevölkerung, die in ihrer Mehrheit quechua- und aymarasprachig war und damit als das kulturell *andere* imaginiert wurde. Gleichzeitig befand sich die Landwirtschaft im Hochland, die seit der Kolonialzeit durch das Hacienda-System geprägt war, in einer systemischen Krise, in deren Zuge die sozialen Konflikte – besonders um den Zugang zu

¹⁷⁹ Siehe etwa Gerrit Huizer (1969): „Community Development, Land Reform, and Political Participation. Preliminary Observations on Some Cases in Latin America.“ *The American Journal of Economics and Sociology* 28 (2), S. 159–178.

¹⁸⁰ So beschrieb Anstee in ihren Memoiren Bolivia als „guinea-pig“ der UN-Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich der Planung von Entwicklungszusammenarbeit und folgerte: „Bolivia came to be crucible for innovative approaches.“ Vgl. Anstee (2003): *Never learn to type*, S. 177–78.

¹⁸¹ Mercedes Prieto schreibt: “Entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, las naciones andinas funcionaron como una suerte de laboratorio de experimentación para viabilizar formas de integración de las poblaciones indígenas a través de intervenciones de desarrollo.” Vgl. Prieto (2017): *El Programa Indigenista Andino*, S. XI.; vgl. Maul (2007): *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation*, S. 196.

Land – immer weiter zu eskalieren drohten. In der Logik des Kalten Krieges fürchteten daher sowohl die urbanen Eliten der Region als auch die internationalen Beobachter, dass die sozialen Konflikte im Andenhochland potentiell in Aufstände oder gar sozialistische Revolutionen umschlagen könnten.¹⁸² Ein Ausschnitt aus der U.S-amerikanischen *Business Week* von 1956 illustriert dies eindrücklich:

Hunger and an explosive birth rate are driving the Andean Indian from his small farm plot to seek shelter in city slums. To three countries [...] – Ecuador, Peru, and Bolivia – [...] these unassimilated people add up to a keg of potential revolutionary dynamite.¹⁸³

Die nationalen Öffentlichkeiten wie auch die internationale akademische Debatte setzten sich hierbei intensiv mit der Frage auseinander, wie die zukünftige Beziehung zwischen den urbanen ökonomischen Zentren und den als rückständig wahrgenommenen ländlichen Hochlandregionen gestaltet werden könnte. Dabei wiesen sie der sogenannten *cuestión indígena*, der Frage nach der Rolle der als indigen charakterisierten Landbevölkerung im nationalen Entwicklungsprozess, zentrale Bedeutung für Erfolg oder Scheitern der nationalen Entwicklungsanstrengungen zu. Somit fungierte die indigene Bevölkerung quasi als entwicklungspolitisches Bindeglied zwischen den drei Ländern.

Entlang der sogenannten indigenen Frage und ihrer Operationalisierung in Form von Entwicklungs- und Integrationsprogrammen überschritten und verflochten sich im Andenraum der interamerikanische *Indigenismo* und die entwicklungspolitischen Initiativen der USA und UN. Das entwicklungspolitische Engagement der UN- und US-Institutionen im Bereich des *rural development*, also der ländlichen Entwicklung, knüpfte mit Projekten wie dem PIA oder dem Cornell-Peru Projekt an Konzepte des *Indigenismo* an und kooperierte mit dessen Institutionen, brachte aber gleichzeitig neue Impulse und Verfahrensweisen ein. Dabei verwoben sich universalistische Perspektiven der angewandten Anthropologie und des *community development* mit der regional spezifischen Reflektion der

¹⁸² Hierbei galten zuerst der chinesische Bürgerkrieg und der Sieg der Kommunisten im Jahr 1949 und dann die Kubanische Revolution von 1959 als Negativbeispiele einer Revolte der Landbevölkerung, die sich anschließend auf die Städte ausweitete und zum politischen Umsturz und sozialen Revolution führte.

¹⁸³ Vgl. „An Old Civilization Stirs Up Political Problems,” *Business Week*. June 1, 1956, zitiert in Pribilsky, (2009): „Development and the ‘Indian Problem’”, S. 410.

sogenannten indigenen Frage und es bildete sich ein spezifischer imaginärer und institutioneller entwicklungspolitischer Raum heraus, innerhalb dessen Entwicklungspolitik im Andenraum realisiert wurde.

Kapitel 2: Die Planung des PIA (1949-1953)

Am 27. Mai 1953 bewilligte das UN *Technical Assistance Board* (TAB) des UN *Expanded Programme for Technical Assistance* (EPTA) den gemeinsamen Antrag Boliviens, Ecuadors und Perus auf Finanzierung des PIA. Damit trat das Projekt von seiner Planungs- in die Umsetzungsphase.¹⁸⁴ Mit dem PIA entschied sich das zentrale Gremium des 1949 ins Leben gerufenen UN-Entwicklungshilfeprogramms für die Förderung eines durchaus ungewöhnlichen Projektes.¹⁸⁵ Im Vergleich zur bisherigen Praxis der UN-Entwicklungszusammenarbeit unterschied sich das PIA gleich in mehreren Punkten.

So war das Projekt von Beginn an als sogenanntes *multiagency project* angelegt, an dem sich mehrere UN-Sonderorganisationen gleichzeitig beteiligen sollten. Diese Form einer die UN-Institutionen übergreifenden Zusammenarbeit war zu diesem Zeitpunkt die Ausnahme innerhalb des EPTA, in aller Regel wurden die verschiedenen UN-Projekte von je einer UN-Sonderorganisation durchgeführt. Auch stellte der regionale Charakter des PIA eine Besonderheit dar, waren die Mehrzahl der UN-Projekte doch länderspezifische Projekte, die sich auf einzelne nationale Kontexte beschränkten.

Das Alleinstellungsmerkmal des PIA bestand jedoch vor allem in der Zielgruppe des Programmes: Das PIA richtete sich dezidiert an eine als indigen charakterisierte Bevölkerung, die quechua- und aymarasprachige bäuerliche Bevölkerung des Andenhochlandes. Dabei stellte das Kriterium der Indigenität nicht einen Nebenaspekt dar, sondern repräsentierte vielmehr die Legitimitätsgrundlage für das Programm: Im Projektantrag wurde die soziale und ökonomische Desintegration, Isolation und Marginalisierung der bäuerlichen Hochlandbevölkerung primär im Zusammenhang mit deren ethno-kultureller Differenz gegenüber der mestizisch-hispanischen Stadtbevölkerung begründet. Aus dieser postulierten Differenz zwischen

¹⁸⁴ So hielt das Protokoll der 24. Sitzung des UN TAB vom Mai 1953 folgendes fest: „After further consultation among the Agencies [die UN-Sonderorganisationen, M.B.], the Board [das TAB; M.B.] agreed to approve the project as described in document.” Vgl. „Technical Assistance Board, 24th Meeting, Genève, 18-27 May, 1953.” (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1).

¹⁸⁵ Das TAB fungierte als zentrales Entscheidungsgremium des 1949 gegründeten EPTA und war bis zur Gründung des UN Special Fund 1958 hauptsächlich verantwortlich für die praktische Planung und Evaluierung der UN-Entwicklungszusammenarbeit.

indigener Hochlandbevölkerung und nicht-indigener Stadtbevölkerung resultierte laut Projektantrag zum einen die bittere Armut der Bauern im Hochland. Zum anderen wurde sie zu einem Hemmnis für die Entwicklung der imaginierten nationalen Gemeinschaften. Beiden Aspekten sollte in Form des PIA durch multilaterale „technische Zusammenarbeit“ begegnet werden.

Mit dieser Zielsetzung und Legitimationsgrundlage unterschied sich das PIA von allen anderen bis dahin geförderten Projekten des EPTA.¹⁸⁶ Durch die Förderung des Programms stellte das UN TAB indigene Völker erstmals in den Fokus der UN-Entwicklungszusammenarbeit. Die Zielsetzung des Programms wurde in der kurzgehaltenen siebzehnseitigen Projektbeschreibung, welche der Entscheidung des TAB zugrunde lag, folgendermaßen formuliert:

The essential object of the programme is to demonstrate the effectiveness of each of a number of methods for attacking the general problem of Indian integration. The programme will have succeeded if, on its termination, each of the governments has a positive Indian integration policy based on the results achieved in the programme, possesses the technical and administrative personnel and is prepared to provide the funds necessary for giving effect to that policy.¹⁸⁷

Demnach sollte das PIA laut Projektbeschreibung in erster Linie einen Beitrag zur Lösung des „generellen Problems der Indianerintegration“ leisten, ohne jedoch weitergehend zu definieren, worum es sich bei diesem Problem im Detail handelte. Im Zentrum des PIA stand die Erprobung von Methoden zur Integration der indigenen Bevölkerung. Darüber hinaus sollte das PIA die nationalen Regierungen beim Aufbau der staatlichen Verwaltungsstrukturen und der Ausbildung des technischen Personals unterstützen und so in Zukunft dazu befähigen, eine „positive“ nationalstaatliche Integrationspolitik gegenüber der indigenen Bevölkerung zu implementieren. Im Umkehrschluss gingen die Projektplaner also davon aus, dass die betreffenden Staaten bisher nicht über einen erfolgsversprechenden methodischen Ansatz sowie die nötigen

¹⁸⁶ Neben dem PIA fokussierte lediglich noch ein Projekt der UNESCO in Mexiko im Valle del Mezquital auf die sogenannte indigene Frage, das jedoch deutlich kleiner als das PIA angelegt war und anscheinend nicht über einen längeren Zeitraum bestand hatte. Siehe *América Indígena* X (2), 103-110.

¹⁸⁷ Vgl. „Andean Indian Programme; draft prepared by the International Labour Office, May 1953.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1), S. 6.

Verwaltungsstrukturen zur Integration der indigenen Bevölkerung verfügten und daher der Unterstützung der UN in Form des PIA bedürftigen.

Die Projektbeschreibung blieb auch die konkrete Charakterisierung der indigenen Bevölkerung betreffend recht kurz. Lediglich deren angenommene Größen und grenzübergreifende Ausdehnung wurden thematisiert, womit der regionale Charakter des PIA begründet wurde:

The programme affects a population of from seven to ten million, inhabiting a region comprising three separate countries. The Joint Field Mission has worked out a single regional programme [Unterstreichung im Original, M.B], to be executed by stages over a period of five years, and comprising a certain number of „anchored“ projects in each of the three countries. [...] Each project is adapted to the circumstances of the country in which it is to be carried out, but has no independent validity – its value lies in the contribution it makes to the regional programme as a whole.¹⁸⁸

Das PIA sollte dementsprechend eine Reihe von regionalen Teilprojekten an verschiedenen Standorten im Andenhochland und in Regionen östlich der Anden aufbauen, in denen unterschiedliche Aspekte der angestrebten Integrationspolitik erprobt werden sollten, die aber nur in der Gesamtheit des Projektes ihre volle Wirkung entfalten könnten.

Bei einem Blick auf den Start des PIA stellt sich zu allererst die Frage, wie die UN-Administration dazu gekommen war, ein Projekt wie das PIA zu fördern, das sich in Struktur und Zielsetzung deutlich von der sonst gängigen Praxis unterschied. Unter welchen Umständen begann die UN-Entwicklungszusammenarbeit sich Anfang der 1950er Jahre mit der sogenannten indigenen Frage in Lateinamerika auseinanderzusetzen? Welchen Beitrag zu deren „Lösung“ gedachte sie zu erbringen? Wie wurden in diesem Kontext Konzepte wie Indigenität, Integration und Entwicklung interpretiert und miteinander in Verbindung gesetzt? Diesen Fragen nimmt sich das folgende Kapitel an, das den mehrjährigen Planungsprozess des Projektes rekonstruiert und analysiert. Hierbei ist vor allem die zentrale Rolle der ILO bei der Planung und Beantragung des PIA genauer zu eruieren (3.1), setzte die Organisation das PIA doch immer wieder auch gegen Widerstände innerhalb des UN-Systems durch. Dabei gilt es herauszustellen, wie die ILO schon seit den 1930er Jahren zu einem bedeutenden Forum und Akteur hinsichtlich der Internationalisierung der indigenen Frage und innerhalb des *campo indigenista interamericano* avancierte und ihre Agenda in dem

¹⁸⁸ Vgl. ebd., S. 8.

Bereich schließlich mit der Realisierung des PIA (ab 1953) und der Verabschiedung der Konvention 107 *Indigenous and Tribal Populations Convention* (1957) auf eine neue Ebene hob. Ebenso gilt es die Konstitution und das Wirken des sogenannten *Misión Andina* oder *Andean Mission* im Detail in den Blick zu nehmen (3.2). Die *Misión Andina* war die UN-Expertenkommission, die 1952 durch Lateinamerika reiste, um Möglichkeiten für ein UN-Projekt auszuloten.

Die Realisierung des PIA beruhte weitestgehend auf den Empfehlungen dieser Kommission, wobei der Name *Misión Andina* in der Folgezeit oftmals synonym für das PIA verwendet wurde. Bereits seit 1951 war im TAB auf Initiative der ILO über die Möglichkeit der Realisierung eines UN-Entwicklungshilfeprojektes für die indigenen Völker Lateinamerikas beraten worden.¹⁸⁹ Und abschließend gilt es, den entwicklungspolitischen Ansatz des PIA beim Projektstart zu umreißen (3.3). Das PIA verkörperte die sowohl von den beteiligten Staaten, der Fachöffentlichkeit des *Indigenismo* wie auch den verschiedenen UN-Institutionen geteilte Idee, dass die internationale Entwicklungszusammenarbeit und im speziellen ein gemeinsames Entwicklungshilfeprojekt der UN im Rahmen des EPTA einen zentralen Beitrag zur praktischen Ausgestaltung einer Integrationspolitik im Andenraum leisten konnte. Welches Verständnis von Indigenität und Entwicklung verbarg sich hinter dem Postulat des „generellen Problems der Indianerintegration“, wie es in der Projektbeschreibung kurzerhand erklärt wurde? Welche entwicklungspolitische Perspektive auf den Andenraum stand im Zentrum des PIA? Wie wurde davon ausgehend die anvisierte Praxis der „technischen Zusammenarbeit“ im PIA konzipiert? Dies sind die Themen und Fragen, die in den folgenden Unterkapiteln in den Blick genommen werden.

2.1 Die ILO und die sogenannte indigene Frage: Die Organisation als Forum und Akteur im interamerikanischen *Indigenismo*

In diesem Unterkapitel wird nun der Blick auf die ILO gerichtet um herauszuarbeiten, wie die Organisation als Forum und Akteur innerhalb des interamerikanischen *Indigenismo* wirkte und zu Beginn der 1950er Jahre eine eigenständige entwicklungspolitische Agenda bezüglich der *cuestión indígena* ausbildete, in der schließlich das PIA zu einer zentralen Achse

¹⁸⁹ Siehe „Technical Assistance Board, 24th Meeting, Genève, 18-27 May, 1953.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1).

wurde. Daniel Maul beschreibt die ILO in seiner bereits zitierten Arbeit zur Geschichte der Institution zwischen 1940-1970 sowohl als Forum als auch als Akteur der internationalen Politik.¹⁹⁰ So unterstreicht er auf der einen Seite die spezifische Bedeutung der ILO als der eines internationalen Forums (neben anderen), in dem sich staatliche und nicht-staatliche Akteure über eine spezifische Thematik – im Fall der ILO etwa über die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiterschaft in den verschiedenen Weltregionen – austauschten.

Darüber hinaus weist Maul aber auch auf die eigenständige Rolle der ILO als Akteurin hin, die in erster Linie im Wirken ihres professionellen Apparats, des *International Labour Office*, begründet liege. Dieses sei „als aktiver Teilnehmer an den Diskussionen“ innerhalb der Gremien der ILO und auch nach außen im Dialog mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren beteiligt gewesen.¹⁹¹ Demensprechend war das International Labour Office in der Lage, eine eigenständige Agenda zu formulieren und zu verfolgen. Die Mitarbeiter dieses professionellen Apparats seien dabei aber immer auch Teil institutionenübergreifender *epistemic communities*, also wissensgestützter Netzwerke, gewesen.¹⁹² Das International Labor Office könne – so Maul – daher „als Teil eines beziehungsweise mehrerer solcher wissensgestützter Netzwerke“ begriffen werden und diene somit „einerseits als Resonanzboden und Transmitter für Expertenwissen, so wie es andererseits selbst in vielen Fällen die Inspiration für dessen Formulierung lieferte.“¹⁹³

Diese doppelte Perspektive auf die ILO als Akteur und Forum bietet sich auch an, um das Wirken der Organisation in den transnationalen Debatten zur sogenannten indigenen Frage zu analysieren. Ausgehend von Mauls Beobachtungen lässt sich argumentieren, dass die ILO Mitte des 20. Jahrhunderts über eine Reihe von Mitarbeitern im International Labor Office in engem Austausch mit den Netzwerken des interamerikanischen *Indigenismo* stand, und so bis zu einem gewissen Punkt selbst zum Akteur innerhalb dieser spezifischen *epistemic community* wurde. Wie bereits erwähnt, wurde die Situation der indigenen Völker in der ILO bereits seit den 1930er Jahren thematisiert. Die Frage, wie die Thematik – die ja auf den

¹⁹⁰ Siehe Maul (2007): Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation.

¹⁹¹ Siehe ebd., S. 19-24.

¹⁹² Maul nennt als Beispiel für *epistemic community* in der ILO der 1950er Jahre etwa die Keynesianische Schule in den Wirtschaftswissenschaften, der sich eine Vielzahl der ILO-Funktionäre zurechnete.

¹⁹³ Vgl. ebd., S. 22.

ersten Blick nicht als Kernbestandteil der ILO-Agenda erscheint, die sich primär auf die Regulierung industrieller Arbeitsbeziehungen fokussierte – in die ILO getragen wurde und wie die Organisation davon ausgehend eine spezifische Agenda entwickelte, ist bereits untersucht worden.¹⁹⁴ Die bisherigen Arbeiten folgen dabei jedoch fast ausschließlich einem rechtshistorischen Zugriff und fragen nach der Rolle der ILO bei der Genese des internationalen Systems indigener Menschenrechte (und konzentrieren sich auf das Entstehen und Wirken der ILO Konventionen Nr. 107 und Nr. 189).

Für die 1940er und 1950er Jahre zeichnet Rodríguez-Piñero in diesem Kontext entlang der amerikanischen Regionalkonferenzen der ILO (1936 in Santiago de Chile, 1939 in Havana, 1946 in Mexiko-Stadt und 1949 in Montevideo) nach, wie einerseits die amerikanischen Mitgliedsstaaten, und hier allen voran Mexiko und die Andenländer, das Thema auf die Tagesordnung setzten und in die Abschlusserklärungen einbrachten.¹⁹⁵ Andererseits analysiert Rodríguez-Piñero, wie der professionelle Apparat der Institution sukzessive eine eigenständige Agenda in der indigenen Frage entwickelte und sich damit im *campo indigenista* positionierte.¹⁹⁶

Dabei kommt dem von der ILO im Jahr 1949 ins Leben gerufenen *Indigenous Labour Programme* zentrale Bedeutung zu, stieß das Programm doch eine Neuausrichtung und Intensivierung der Aktivitäten an. Die Arbeit des Programms kulminierte in der Einrichtung des *Committee of Experts on Indigenous Labour* (1951) sowie der Publikation der vielbeachteten Studie *Indigenous Peoples* (1953) und nicht zuletzt in der Realisierung des PIA und schließlich der Verabschiedung der ILO Konvention Nr. 107 im Jahr 1957. Im *Indigenous Labour Programme* der ILO waren auch eine Reihe von ILO-Funktionären beteiligt, die die Agenda der Organisation im Feld der indigenen Völker während der nächsten zwanzig Jahre maßgeblich prägen sollten, wobei besonders die Rolle des Stellvertretenden Generaldirektors Jef

¹⁹⁴ So zeigt etwa Herrera auf, wie sich die ILO aufgrund des Siegeszuges des Faschismus‘ in den 1930er und 1940er Jahren weg von Europa und hin zu den Amerikas orientierte. Diese Neuorientierung schloss auch die Einbindung neuer Fragestellungen in die Agenda der Institution ein, etwa der Frage nach der Bedeutung der Existenz einer großen indigenen Bevölkerung in vielen lateinamerikanischen Ländern. Siehe Patricio Herrera González (2013): „La primera Conferencia Regional del Trabajo en América. Su influencia en el Movimiento Obrero, 1936.“ In: Herrera und Herrera González (Hg.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo*, S. 199–242.

¹⁹⁵ Siehe Rodríguez-Piñero (2005): *Indigenous peoples*.

¹⁹⁶ Siehe ebd., S. 53–78.

Rens und David Efróns zu nennen ist.¹⁹⁷ Mit dem *Indigenous Labour Programme* positionierte sich die ILO erstmals strategisch im Feld des interamerikanischen *Indigenismo* und damit auch gegenüber dem *Instituto Indigenista Interamericano* (III), das von seinem Anspruch her die internationale Führungsrolle bei der Konzeption transnationaler Konzeption der Integrationspolitik in Lateinamerika beanspruchte.¹⁹⁸ Die Strategie der ILO bestand darin, sich im Sinne der Agenda der eigenen Institution primär auf die Beschäftigungssituation der indigenen Bevölkerung in den Amerikas zu konzentrieren und so gegenüber dem III abzugrenzen, ein Aspekt der so nicht immer aufrecht erhalten werden konnte und immer wieder zu Diskussionen über die Expertise und Legitimität der ILO in diesem Bereich führen sollte.

Mit dem *Indigenous Labour Programme* erweiterte die ILO also ihr Portfolio an Aktivitäten hinsichtlich der indigenen Bevölkerung in den Amerikas und wurde über den reinen Forschungsauftrag vergangener Jahre hinaus hinsichtlich der Ausarbeitung internationaler Arbeitsrechtsnormen für die indigene Bevölkerung (Konvention 107) und die Realisierung von Programmen im Bereich der technischen Zusammenarbeit aktiv.

Für Rodríguez-Piñero standen die ILO-Aktivitäten im Feld der indigenen Völker seit den 1950er Jahren unter dem Motto der „Entwicklungspolitik.“ So schreibt er:

The period following World War II witnessed the definitive articulation of ILO policy regarding indigenous populations in the Americas, in a context in which the pervasive idea of ‘development’ guided the search for a ‘practical’ solution to the ‘Indian problem’.¹⁹⁹

Die Nachkriegsjahre waren – wie Maul aufzeigt – eine Phase, in der die ILO die technische Zusammenarbeit als weitere Säule ihrer Agenda etablierte (neben Forschung und der Ausarbeitung und Durchsetzung internationaler

¹⁹⁷ Der Belgier Jef Rens war als Deputy General Director der ILO der ranghöchste ILO-Funktionär, der in den kommenden zwei Dekaden die ILO-Agenda im Bereich der indigenen Völker und die Umsetzung des PIA maßgeblich vorantreiben sollte, u.a. zusammen mit dem während dieses Zeitraumes ebenfalls verschiedene hohe Positionen in der ILO bekleidenden Argentinier David Efrón.

¹⁹⁸ Siehe Rodríguez-Piñero (2005): *Indigenous peoples*, S. 58.

¹⁹⁹ Vgl. ebd., S. 66. Darüber hinaus notiert Rodríguez-Piñero bezüglich der Ausarbeitung der ILO-Konvention Nr. 107 zu indigenen Bevölkerungen folgendes: „[The] drafting of the first international standards regarding indigenous populations might be explained as a by-product of the international development regime.“ Vgl. ebd., S. 116.

Arbeitsrechtsnormen).²⁰⁰ In diesem Kontext ist auch die technische Zusammenarbeit der Organisation in Bezug auf die indigene Bevölkerung der Amerikas zu sehen. Jedoch stellt sich hier die Frage, wie das Konzept der Entwicklung im Hinblick auf die indigene Bevölkerung interpretiert wurde, wie die Begriffe im Zusammenspiel mit der Debatte um die sogenannte indigene Frage aufgeladen und in Zusammenhang gesetzt wurden. Was sollte Entwicklungspolitik im konkreten Kontext der indigenen Frage leisten, wer sollte wie zu ihr beitragen (Staaten und internationale Organisationen) und wie verortet die ILO ihr eigenes Handeln im Bereich der indigenen Völker diesbezüglich?

Auf der ILO-Regionalkonferenz in Montevideo in 1949 verabschiedeten die Delegierten die „Resolución sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas“, welche als offizieller Auftakt für das Indian Labour Programme diente.²⁰¹ In der Resolution wird die indigene Frage mit der Thematik der Menschenrechte in Verbindung gebracht und auf die UN-Deklaration der Menschenrechte von 1948, die ILO-Erklärung von Philadelphia von 1944 und auch die Abschlusserklärung des „Primer Congreso Indigenista Interamericano“ in Pátzcuaro, Mexiko, 1940 verwiesen. Die Resolution unterstrich, dass alle Menschen, und damit auch die indigenen Völker, Zugang zu denselben Rechten haben müssen. Gleichzeitig setzte die Erklärung die indigene Frage in den Kontext der ökonomischen Entwicklung, indem sie postulierte, dass die Potentiale der indigenen Bevölkerung besser eingesetzt werden müssten, um gleichzeitig die Lebensbedingungen der indigenen Bevölkerung zu verbessern und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Staaten zu verbessern.

Hier wird klar, dass die ILO in ihrer Politik mit Blick auf die indigene Bevölkerung auf den transnationalen Menschenrechts- und Entwicklungsdiskurs Bezug nahm. Die Resolution in Montevideo ging jedoch über die bisherigen Absichtserklärungen vorheriger ILO-Regionalkonferenzen hinsichtlich der indigenen Völker hinaus, indem sie festhielt, dass die ILO eine Expertenkommission ins Leben rufen sollte, welche die Situation der indigenen Völker in Lateinamerika evaluieren und Vorschläge für die Ausrichtung zukünftiger Politik formulieren sollte – woraus 1951 das *Committee of Experts on Indigenous Labour* hervorging.

²⁰⁰ Siehe Maul (2007): Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation.

²⁰¹ Siehe ILO (1949): „Resolución sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas.“ In: ILO (Hg.): Resoluciones adoptadas por la Cuarta Conferencia de los Estados der América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Genf.

In der ILO-internen Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des *Committee of Experts* – der sogenannten *Working Group on Indigenous Labour* – wirkten mit David Efrón, Luis Alvarado Garride und Carlos D’Ugard bereits Personen mit, denen später eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des PIA und der *política indigenista* der Andenländer zufallen sollte.²⁰²

Die Working Group setzte sich als Ziel, die Agenda der ILO hinsichtlich der indigenen Frage langfristig zu planen, um „ein detailliertes und langfristiges Arbeitsprogramm auszuarbeiten.“²⁰³ Hierbei wurde bereits 1949 das neugeschaffene EPTA in den Blick genommen und über Möglichkeiten für Projektanträge diskutiert. Ein Sitzungsprotokoll hielt unter dem Punkt „Relation Between the Indigenous Labour Project and the Technical Assistance Programme“ Folgendes fest:

Several members expressed the view that the success of the former [das Indigenous Labour Project, M.B.] would be greatly facilitated if it could benefit from some of the material facilities of the latter [das EPTA, M.B.] (personnel, field missions, etc.). The Conference [die International Labour Conference, M.B.] had decided that the projects on indigenous workers in Latin-America should not be included, for the time being, in the Technical Assistance Programme. The Director General has stated, however, that the list of projects was not yet definitely established.²⁰⁴

Hier wird deutlich, dass es hinsichtlich der Frage, wie und ob die ILO im Feld der indigenen Völker entwicklungspolitisch aktiv werden sollte, innerhalb der Organisation unterschiedliche Positionen gab. Letztendlich handelte es sich um eine politische Entscheidung, die von der ILO-Vollversammlung,

²⁰² Der Argentinier David Efrón bekleidete in den 1950er und 1960er Jahren verschiedene hohe Positionen in der ILO-Administration, der Peruaner Carlos D’Ugard war zu Beginn der 1950er Jahre kurzzeitig peruanischer Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, wurde Mitte der 1950er zum ILO-Regionaldirektor des PIA ernannt und bekleidete diese Position bis zum Auslaufen des Projekts im Jahr 1969. Der Peruaner Luis Alvarado Garride war bis Mitte der 1950er Jahre für die ILO in Genf tätig und wechselte dann als Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten in den peruanischen Staatsdienst, wo er in den 1960er Jahren auch noch Außenminister war. Die Rolle von D’Ugard und Alvarado als wichtige Vermittler – sogenannte Broker – zwischen der ILO und den staatlichen Administrationen der Andenländer wird in Kapitel 3 dieser Arbeit noch gesondert beleuchtet.

²⁰³ Im Protokoll des erstens Treffens der Arbeitsgruppe zu indigenen Völkern wurde folgendes Ziel ausgegeben: „[To] establish in some detail a long range programme of work.“ Vgl. Protokoll des „First Meeting of the Working Party on Indigenous Labour, 27 July 1949.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2-1), S. 5.

²⁰⁴ Vgl. ebd., S. 6.

also den Delegierten der Mitgliedsstaaten sowie den Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, gefällt werden musste.

Innerhalb der ILO bildete sich Ende der 1940er Jahre ein Zirkel von Funktionären, der sich die indigene Frage auf die Fahnen schrieb, und sich für die Ausweitung der ILO-Politik in diesem Bereich stark machte.²⁰⁵ Diese Gruppe von ILO-Funktionären stand dabei in ständigem und engem Austausch mit den Institutionen und Vertretern des *Indigenismo* in Lateinamerika. So lud die Working Group im Dezember 1949 Juan Comas vom III nach Genf zu einem außerordentlichen Treffen ein. Luis Alvarado schrieb anlässlich von Comas' Besuch:

The purpose of the meeting will be to meet Dr. Juan Comás, Secretary General of the Instituto Indigenista Inter-Americano, who has come to Geneva to discuss matters of mutual interest. Dr. Comás will report in the programme of action adopted by the Second Inter-American Indian Congress (Cuzco, July 1949).²⁰⁶

Die Aktivitäten der ILO stießen jedoch nicht nur auf Gegenliebe beim III. Zur ersten Sitzung des *Committee of Experts*, das 1951 in La Paz stattfand, wollte das III keinen Vertreter entsenden. Diese Entscheidung des Generaldirektors des III, Manuel Gamio, stieß auch in seiner eigenen Institution auf Unverständnis, wie etwa der Briefwechsel zwischen Juan Comas und Manuel Gamio auf Seiten des III und Luis Alvarado für die ILO illustriert.²⁰⁷

Neben den Verbindungen zum III stand die ILO auch mit den lateinamerikanischen Mitgliedsstaaten hinsichtlich einer Proliferation der indigenen Frage innerhalb der Organisation in Verbindung. So bat die ILO die Staaten um die Entsendung von Experten – also *indigenistas* – in die entsprechenden ILO-Gremien, dem diese auch nachkamen.²⁰⁸

²⁰⁵ Dieser Gruppe gehörten u.a. die bereits erwähnten Jef Rens, David Efrón, Luis Alvarado Garride, Carlos D'Ugard und später an entscheidender Stelle auch Enrique Sánchez de Lozada an. Die Rollen der Peruaner D'Ugard und Alvarado, des Bolivianers Sánchez de Lozada und des Belgiers Rens werden in Kapitel 3 dieser Arbeit noch gesondert beleuchtet.

²⁰⁶ Schreiben von Luis Alvarado an Blank bzgl. der Einladung von Juan Comás, 17.12.1949. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 2).

²⁰⁷ Siehe Briefwechsel von Luis Alvarado mit Juan Comás sowie Manuel Gamio. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

²⁰⁸ Siehe hier etwa das Schreiben des peruanischen Ministers für Arbeit und Indigene Angelegenheiten an seinen Landsmann Alvarado bei der ILO vom 08.05.1952 bzgl. der Anfrage zur Entsendung von Experten für das anberaumte Committee of Experts. Der Minister schrieb: „Muy estimado amigo: Para los efectos de la renovación del mandato de los miembros de la

Interessanterweise brachte die ILO bereits während der 1950er Jahre eine globale Perspektive in die internationale Debatte zur sogenannten indigenen Frage ein. So lag zwar der Fokus des *Indigenous Labour Programmes* vornehmlich auf Lateinamerika und ein Großteil der beteiligten externen Experten wie auch der involvierten ILO-Funktionäre stammte aus der Region. Jedoch band die Institution ihrem globalen Anspruch nach stets eine globale Perspektive ein und integrierte Experten aus anderen Weltregionen in die Arbeit des *Committee of Experts*, wobei besonders Neuseeland und Indien in die Überlegungen mit einbezogen wurden. So notierte ein Arbeitsbericht:

Although the Committee is international in character and includes experts from non-Latin-American countries, emphasis will be placed, during the first period, on problems relating to the indigenous populations of Latin-America. These problems will be examined not only in terms of the results already obtained in latin-America proper, but also in the light of the experience that has been acquired in other countries (New Zealand, for example). Conversely, the experience of some of the Latin-American countries could be useful in the treatment of indigenous labour problems in some of the non-Latin-American countries (India, for example).²⁰⁹

Das erste Treffen des *Committee of Experts on Indigenous Labour* in La Paz, Bolivien, im Dezember 1951 brachte einen weiteren Schub für die Agenda der ILO im Bereich der indigenen Völker. Auf dem Treffen wurde die Thematik entlang vier thematischer Blöcke diskutiert²¹⁰: Dies waren erstens der Bereich der Berufsbildung für indigene Arbeiter, zweitens Fragen der sozialen Absicherung, drittens der Schutz indigener Handwerker und viertens die Frage der Rekrutierungsformen für indigene Arbeiter in der Landwirtschaft und dem Bergbau sowie deren Arbeitsschutz. Anhand der

Comisión de Expertos en Trabajo Indígena, he considerado muy detenidamente si debía el Gobierno sustituir al profesor Encinas como su representante, ya que sus valiosos servicios unidos a su prestigio como autoridad en cuestiones indígenas parecían hacerlo irremplazable en esa clase de comisiones, y he llegado a la conclusión de que es conveniente para el País y para los fines que persigue la O.I.T., dar oportunidad para que también otros prestigiosos indigenistas presten su concurso a la Comisión de Expertos. Por estos motivos el Gobierno propondrá, en fecha próxima, al Dr. Francisco Ponce de León, distinguido indigenista Cusqueño, quien espero colaborará con todo entusiasmo e inteligencia en las comisiones que se le encarguen.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG_13-11-6-2, 1).

²⁰⁹ Vgl. Protokoll des „First Meeting of the Working Party on Indigenous Labour, 27 July 1949.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1), S 7.

²¹⁰ Siehe „Report of the Committee of Experts on Indigenous Labour, First Session, La Paz, 15-27 January 1951.“ (ILO Datenbank Labordoc Online, Dokumentenkennung CEIL/I/8.1951).

Kategorien wird klar, dass das ILO-Komitee einen klaren Fokus auf die Arbeitsbedingungen der indigenen Bevölkerung richtete und sich somit auf das Kernanliegen der ILO – die Regulierung von Arbeitsbeziehungen – konzentrierte.

Im Abschlussdokument der ersten Sitzung des *Committee of Experts* lässt sich darüber hinaus erkennen, wie die eingeladenen Experten die Konzepte von Entwicklung und Indigenität in Beziehung setzen, und davon ausgehend einen ersten rhetorischen Brückenschlag zur praktischen technischen Zusammenarbeit der UN und dem EPTA vornahmen.²¹¹

Im Abschlusspapier sowie den darin enthaltenen Resolutionen wird die sogenannte indigene Frage konstant mit dem Entwicklungs- und Menschenrechtsdiskurs in Verbindung gesetzt. Dabei wiesen die Experten interessanterweise nicht nur auf das angenommene positive Potential von Entwicklungspolitik für die indigenen Gemeinden hin, sondern thematisierten auch das Risiko, das Entwicklungsprozesse für indigene Bevölkerungen mit sich bringen könnten. So heißt es:

[The scientist] must accept the fact that social change is inevitable through the general economic and social development of the [indigenous, M.B] community, and an attempt must be made at channeling that development by means of standards that will safeguard indigenous groups from the risk of becoming overwhelmed by this change.²¹²

Dieser Abschnitt zeigt, dass das *Committee of Experts* den Begriff Entwicklung nicht nur als etwas von Regierungen und internationalen Institutionen anzustrebendes, sondern ebenso als etwas der sozialen Realität der Zeit inhärentes interpretierte. In diesem Sinne bewertete das Expertenkomitee den Entwicklungsprozess auch als potentiell Risiko für indigene Bevölkerungen, da er diese zu „überwältigen“ drohe. Um dies zu vermeiden, müsse Entwicklung „gelenkt“ werden, und zwar durch die

²¹¹ Die meisten Teilnehmer waren Lateinamerikaner, es waren aber auch einige Experten aus anderen Weltregionen vertreten, u.a. der neuseeländische Anthropologieprofessor Earnest Beaglehole, der im kommenden Jahr der Andean Indian Mission, der Expertenmission der ILO im Andenraum, vorsitzen sollte und dort auch den richtungsweisenden Abschlussbericht verantworten sollte. Für eine exakte Liste der Teilnehmer siehe Rodríguez-Piñero (2005): *Indigenous peoples*, S. 182.

²¹² Siehe „Report of the Committee of Experts on Indigenous Labour, First Session, La Paz, 15-27 January 1951.“ (ILO Datenbank Labordoc Online, Dokumentenkennung CEIL/1/8.1951), S. 8.

Implementierung internationaler Rechtsstandards, welche die indigene Bevölkerung vor den negativen Aspekten schützen solle.

Hier zeigt sich, wie der übergeordneten Ansatz der ILO, die sozialen Menschenrechte durch die Etablierung von rechtlichen Mindeststandards und gleichzeitiger Gewährung von technischer Zusammenarbeit für die Mitgliedsstaaten zu fördern, auf den konkreten Kontext heruntergebrochen wurde.²¹³ Gleichzeitig sei hier angemerkt, dass es zwanzig Jahre später eben genau der mangelnde Schutz der indigenen Bevölkerung vor den desintegrativen Potentialen der *política indigenista* war, der zum Ausgangspunkt der Fundamentalkritik des *Indigenismo* auf der Konferenz von Barbados wurde.

Auf dem Expertentreffen der ILO im Jahr 1951 stand trotz der mahnenden Worte die Notwendigkeit einer aktiven Regierungspolitik zur „Entwicklung“ der indigenen Gemeinden in den Amerikas noch außer Frage. Das *Committee of Experts* sprach sich deutlich für eine aktive Entwicklungspolitik aus, welche die Lebensbedingungen der indigenen Gemeinden auf das Niveau der mestizisch-hispanischen Bevölkerung heben und so die Entwicklung der Nation insgesamt fördern sollte. So spiegelte sich auch hier die dominante Argumentation wieder, dass die Entwicklung – oder Integration – der indigenen Bevölkerung eine Bedingung für die erfolgreiche Entwicklung der Nation insgesamt sei.

Davon ausgehend machte das *Committee of Experts* konkrete Vorschläge, wie die ILO über das EPTA die Staaten bei der Umsetzung einer solchen Entwicklungspolitik für die indigene Bevölkerung unterstützen könne, die auch bereits die Schwerpunktsetzung erkennen lassen, die später im PIA zum Tragen kam. So schlug das Komitee vor, eine *Joint Field Party* zu bilden, in welcher die ILO zusammen mit den UN und den UN-Sonderorganisationen die Möglichkeiten für zukünftige EPTA-Projekte im Bereich der indigenen Bevölkerung evaluieren sollte.²¹⁴ Ebenso rät der Abschlussbericht, den Fokus dieser Projekte auf die Bereiche der Berufsausbildung und der handwerklichen Produktion zu legen.²¹⁵ Diese

²¹³ Das ambivalente Verhältnis von Entwicklungsdenken und Menschenrechtsdiskurs in der Agenda der ILO im Bereich der indigenen Völker, und hier vor allem im Kontext der Realisierung des PIA, wurde bereits an anderer Stelle diskutiert, siehe Breuer (2018): „Exploring the technical assistance activities of the ILO.“

²¹⁴ Siehe „Report of the Committee of Experts on Indigenous Labour, First Session, La Paz, 15-27 January 1951.“ (ILO Datenbank Labordoc Online, Dokumentenkenntung CEIL/1/8.1951), S. 32.

²¹⁵ Siehe ebd., S. 11-14.

beiden Punkte wurden später im PIA aufgenommen und bildeten, wie im späteren Verlauf dieser Arbeit gezeigt wird, immer wieder Anlass für Kritik am Programm, gerade auch von Seiten der FAO, die den Schwerpunkt der UN-Entwicklungszusammenarbeit im Andenhochland auf die Landwirtschaft statt auf Ausbildungsprogramme und das Handwerk legen wollte.

So formulierte der Abschlussbericht der ersten Sitzung des *ILO Committee of Experts on Indigenous Labour* 1951 erstmals eine konkrete entwicklungspolitische Agenda der UN im Bereich der indigenen Bevölkerung in den Amerikas. Wie diese konkret ausgestaltet und in welchen Ländern die Projekte letztendlich umgesetzt werden sollten, blieb aber noch weitgehend offen. Diese Fragen wurden dann im Zuge der bereits im Abschlussbericht anvisierten *Joint Field Party* diskutiert, die in Form der *Andean Indian Mission* – oder *Misión Andina* – im Folgejahr durch den Andenraum reiste und im nächsten Unterkapitel in den Blick genommen wird.

2.2 Die Andean Indian Mission und die Beantragung des PIA beim Expanded Programme for Technical Assistance der UN

Das *Committee of Experts on Indigenous Labour* der ILO hatte 1951 die Realisierung von Projekten im Bereich der multilateralen Entwicklungshilfe angeregt, mit denen die Staaten Lateinamerikas bei der Konzeption ihrer *política indigenista* unterstützt werden sollten. Im folgenden Unterkapitel wird nun untersucht, wie diese Idee in die Praxis überführt wurde und schließlich in der Planung und Beantragung des PIA kulminierte. Dafür wird zuerst die bereits erwähnte *Andean Indian Mission* – also die UN-Expertenkommission, die 1952 den Andenraum bereiste und konkrete Vorschläge für ein UN-Projekt in der Region ausarbeitete – in den Blick genommen. Anschließend wird das Planungs- und Antragsprozedere für das PIA innerhalb des UN-Systems analysiert. Letzteres öffnet eine Perspektive auf den Innenraum des sich im Entstehen befindlichen Systems der UN-Entwicklungshilfe und kann die dortigen Abläufe sowie die Konfliktlinien zwischen den beteiligten Institutionen bei der Ausgestaltung des PIA aufzeigen – ein Punkt, der in bisherigen retrospektiven Betrachtungen zum PIA nicht einbezogen wurde.²¹⁶

²¹⁶ In Mercedes Prietos Analyse wird der Eindruck erweckt, dass das PIA direkt aus der *Andean Indian Mission* resultierte und eine kohärente Umsetzung die Empfehlung der

Bei der *Andean Indian Mission*, deren offizieller Titel *UN Joint Field Mission on Indigenous Populations* lautete und die in den Quellen oft auch als *Beaglehole Mission* (nach ihrem Leiter Earnest Beaglehole) bezeichnet wird, handelte es sich um eine UN-Expertenkommission, die im Auftrag des UN TAB zwischen Juni und Oktober 1952 die Andenregion besuchte, um die Situation der indigenen Bevölkerung des *altiplano* zu evaluieren und Handlungsvorschläge für ein UN-Entwicklungshilfeprojekt zu entwickeln. Die Gruppe von zwölf UN-Experten startete ihre Mission in New York und reiste über Mexiko und Guatemala erst nach Ecuador und dann weiter nach Peru und Bolivien. Auf ihren verschiedenen Stationen traf sie sich mit Regierungsvertretern der jeweiligen Staaten und tauschte sich über die Situation der indigenen Bevölkerung im Land und die staatliche Integrationspolitik aus. Desweiteren besuchte sie indigene Gemeinden und auch bereits existierende staatliche Projekte.²¹⁷ Als die Kommission im September Bolivien erreichte, befand sich das Land auf dem Höhepunkt der revolutionären Umwälzungen, nachdem der MNR im April des Jahres durch einen Volksaufstand an die Macht gekommen war. Interessanterweise reflektierte die tendenziell unpolitisch gehaltenen Kommunikation *Andean Indian Mission* die revolutionäre Situation im Land nur äußerst sporadisch.

Ausgehend von den Beobachtungen und Gesprächen arbeitete die Gruppe anschließend in ihren Abschlussbericht eine Blaupause für ein breitangelegtes regionales UN-Entwicklungshilfeprojekt für die indigene Bevölkerung des Andenraums aus, der in weiten Teilen die Grundlage für das PIA bildete. Der Abschlussbericht hielt folgendes fest:

Surveying the region as a whole, the Mission cannot be convinced that the time has come when it is necessary to develop a regional action programme whose purpose is to point the way and chart the course for the integral development of selected Indian areas. Some millions of people require immediate help; if the help is well planned, these people will be able to take full advantage of the opportunities offered them - to the ultimate benefit of themselves, their countries and indeed the whole world.²¹⁸

Expertenkommission war. Ein genauerer Blick zeigt hier jedoch durchaus Konflikte innerhalb der ILO und im UN-System sowie auch im Austausch mit den beteiligten Staaten, wie in Kapitel 3 deutlich wird. Siehe hierzu auch Prieto (2017): „Introducción.“ In: Dies. (Hg.): *El Programa Indigenista Andino*.

²¹⁷ Siehe „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

²¹⁸ Vgl. ebd., S. 26.

Ihrem Selbstverständnis nach sah sich die Kommission also in der Rolle einer zentralen Planungsinstanz für die *política indigenista* im Andenraum. Auf ihrer Reise pflegte die Expertenkommission engen Kontakt zu den nationalen Administrationen und beriet mit diesen über die Auswahl und den Zuschnitt möglicher Teilprojekte des PIA in den jeweiligen Ländern.²¹⁹

Ein Blick auf die Zusammensetzung der *Andean Indian Mission* zeigt den großen Einfluss lateinamerikanischer Mitglieder auf die Arbeit der Gruppe. Von den insgesamt zehn Experten, die von den beteiligten UN-Organisation (UN TAA, ILO, FAO, UNESCO, WHO) und der OAS entsandt wurden, stammten sieben aus Lateinamerika.²²⁰ Jedes Mitglied der Kommission war während der Reise entsprechend der jeweiligen persönlichen Expertise für einen Teilaspekt der „Integrationsproblematik“ zuständig (etwa. Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft, Arbeitsbedingungen) und fertigte nach Abschluss der Mission einen diesbezüglichen Teilbericht an.²²¹ Auf der Grundlage dieser Berichte verfasste der Leiter der Kommission, der neuseeländische Anthropologieprofessor Earnest Beaglehole, dann den Abschlussbericht.

Mercedes Prieto weist vor diesem Hintergrund zurecht darauf hin, dass die *Andean Indian Mission* also in erster Linie von lateinamerikanischen *indigenistas* und Anthropologen geprägt wurde, also Personen, deren Expertise sich zuallererst auf die indigene Bevölkerung konzentrierte. Ebenso weist das Itinerarium der Mission auf deren Verwurzelung im Diskurs des *Indigenismo* hin: Von New York aus machte die Kommission halt in Mexiko und Guatemala, bevor sie in den Andenraum weiterreiste und

²¹⁹ Siehe Korrespondenz zwischen Earnest Beaglehole und Regierungen von Bolivien, Ecuador und Peru im Appendix II des „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

²²⁰ Der der Neuseeländer Earnest Beaglehole leitete die *Andean Indian Mission*, die daher teilweise auch als Beaglehole Mission bezeichnet wurde. Beaglehole hatte bereits an der ersten Sitzung des ILO *Committees of Experts Indigenous on Labour* teilgenommen. Neben ihm waren noch der Mexikaner Juan José Alcocer für die WHO, der Brite David Blelloch für die ILO, der Schweizer Carl Firtzle für die FAO, der Bolivianer Enrique Sanchez de Lozada und der Peruaner Oscar Núñez del Prado für die UN, der Ecuadorianer Gonzalo Rubio für die UNESCO, und in beratender Funktion der Ecuadorianer Aníbal Buitrón für die OAS, der Mexikaner Edmundo Flores und der peruanische Arzt Carlos Monge Medrano Teil der Kommission. Einige der lateinamerikanischen Mitglieder hatten ihre akademische Ausbildung in Europa und den USA absolviert. Siehe ebd., S. 5.

²²¹ Earnest Beaglehole war Anthropologieprofessor. Neben ihm waren mit Núñez del Prado und Buitrón noch zwei weitere Anthropologen Teil der Kommission. Mit Alcocer und Monge Medrano nahmen außerdem zwei Ärzte teil, mit Firtzle ein Agronom, mit Sánchez de Lozada ein Jurist und mit Flores ein Ökonom.

tauschte sich dort mit den nationalen Administrationen bezüglich derer *política indigenista* aus. Gerade Mexiko mit dem *Instituto Indigenista Interamericano* (III) und dem *Instituto Nacional Indigenista* (INI) repräsentierte zu Beginn der 1950er Jahre das Zentrum des interamerikanischen *Indigenismo*.²²²

Es handelte sich also bei der *Andean Indian Mission* keineswegs primär um ein durch die US-Sozialwissenschaften dominiertes Unterfangen zur Planung entwicklungspolitischer Interventionen in Lateinamerika.²²³ Vielmehr lässt sich konstatieren, dass in der Arbeit der Expertenkommission das Entwicklungsdenken des *Indigenismo* prominent zum Tragen kam. Gleichzeitig wies die Kommission jedoch auch eine Perspektive auf, die durch die Einbindung von nicht lateinamerikanischen Experten – nicht zuletzt von Earnest Beaglehole – neue Elemente einbrachte. So war mit Earnest Beaglehole ein neuseeländischer Anthropologieprofessor der Leiter der Kommission. Beaglehole verfasste auch den Abschlussbericht, der die Ergebnisse der Teilberichte einer konkreten Projektplanung zusammenführte. Mercedes Prieto weist darauf hin, dass der Abschlussbericht in seiner Argumentation durchaus von den in den einzelnen Unterberichten der jeweiligen Experten zum Ausdruck gebrachten Positionen abweicht. Die Synthese der Kommissionsarbeit oblag also einer Person, die außerhalb des interamerikanischen indigenistischen Feldes stand, und somit ihre eigene professionelle Perspektive an prominenter Stelle einbrachte. Ebenso bestanden Kontaktpunkte der Mission zu den Netzwerken und Diskursen US-amerikanischer Entwicklungszusammenarbeit. Über Enrique Sánchez de Lozada, der für die UN TAA an der Kommission teilnahm, während des Zweiten Weltkriegs an prominenter Stelle im *US-Office for Inter-American Affairs* gearbeitet hatte und später als erster Regionaldirektor des PIA fungierte, bestanden auch enge persönliche Verbindungslinien zum US-amerikanischen Kontext.²²⁴

²²² Siehe Kaltmeier (2016): „Mexican Indigenismo in Hemispheric Context.“

²²³ Diesen Umstand führen Prieto und Páez gegen die Argumentation von Jason Guthrie an, der das PIA primär als Ausdruck US-amerikanischer Außenpolitik interpretiert. Siehe Mercedes Prieto und Carolina Páez (2017): „El Programa Indigenista Andino. Integración-desarrollo, esto y mujeres indígenas.“ In: Mercedes Prieto (Hg.): *El Programa Indigenista Andino*, S. 5–50, insb. S. 18.

²²⁴ Enrique Sánchez de Lozada stammte aus einer wohlhabenden bolivianischen Familie und lehrte seit den 1930er Jahren Jura an US-amerikanischen Universitäten. Während des Zweiten Weltkriegs wirkte er im *US Office of Interamerican Affairs* unter der Leitung Nelson Rockefellers, dem er auch nach dem Krieg freundschaftlich verbunden blieb. Für einen detaillierteren Blick auf Sánchez de Lozada siehe auch Kapitel 3 dieser Arbeit.

So lässt sich argumentieren, dass die Konzeption des geplanten UN-Projektes ein für alle Beteiligten neuartiges Unterfangen darstellte. Der Ablauf der Arbeit der *Andean Indian Mission* und vor allem der anschließende Planungsprozess für das PIA lassen sich also am ehesten hinreichend erklären, wenn der Blick gleichzeitig auf die Rolle des interamerikanischen *Indigenismo* wie auf die Funktionsweise und das Selbstverständnis der beteiligten UN-Institutionen gerichtet wird. Grundsätzlich stellt sich mit Blick auf die *Andean Indian Mission* die Frage, weshalb die ILO und die beteiligten UN-Institutionen den regionalen Fokus der Expertengruppe auf den Andenraum beschränkten. Dieser regionale Fokus war so in den Empfehlungen des *ILO Committee of Experts on Indigenous Labour* nicht vorgegeben, hier herrschte noch eine kontinentale Perspektive vor. Die recherchierten Quellen geben leider keine konkreten Hinweise, aus welchem Grund und an welchem Punkt die Entscheidung gefällt wurde, den Fokus für das anvisierte Projekt auf den Andenraum zu beschränken. Sicherlich spielte hier eine Rolle, dass in Mexiko mit dem INI und dem III bereits zwei starke Institutionen bestanden, die die Führungsrolle für die Planung und Realisierung der *política indigenista* im Land beanspruchten. Demgegenüber bestand im Andenraum von Seiten der staatlichen Institutionen anscheinend ein größeres Interesse an einer Zusammenarbeit mit der ILO in diesem Feld, das über enge Verbindungen einzelner aus den Andenländern stammender ILO-Funktionäre noch verstärkt wurde.²²⁵ Und schließlich bildete der Andenraum zu Beginn der 1950er Jahre insgesamt einen Schwerpunkt in den Aktivitäten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika, sowohl was die UN als auch die USA betraf.²²⁶

Somit gab die *Andean Indian Mission* in der Retrospektive den Pfad vor für die regionale Fokussierung der UN-Entwicklungspolitik im Bereich der indigenen Völker auf den Andenraum. In den Augen Jef Rens' stellte sie rückblickend den „saut dans l'action“, den „Schritt zur Tat“ dar, aus dem sich

²²⁵ Dieses Argument führt auch Henri Favre in seiner Betrachtung des Interamerikanischen *Indigenismo* an. Favre weist darauf hin, dass es den Andenländern im Gegensatz zu Mexiko an finanziellen und personellen Ressourcen zur Umsetzung einer aktiven *política indigenista* gefehlt habe und sie sich daher offener gegenüber den Angeboten der internationalen Entwicklungshilfe in diesem Bereich gezeigt hätten. Siehe Favre (2007): *El movimiento indigenista*. Ebenso fällt auf, dass die Aktivitäten der ILO im Bereich der sogenannten indigenen Frage maßgeblich von zwei peruanischen ILO-Funktionären vorangetrieben wurden, Carlos D'Ugard und vor allem Luis Alvarado.

²²⁶ Siehe für eine übergreifende Betrachtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum während der 1950er und 1960er Jahre Kapitel 1 dieser Arbeit.

dann mit dem PIA ein langjähriges entwicklungspolitisches Engagement der UN mit indigenistischem Fokus entwickelte.²²⁷ Dabei sollte jedoch nicht aus dem Blick geraten, dass die *Andean Indian Mission* zwar den Startpunkt für die Etablierung des PIA markierte, der Bewilligung des Projekts jedoch noch ein langwieriges erneutes Antragsverfahren vorausging, das die schlussendliche Ausgestaltung des Projekts deutlich beeinflusste. Der Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* sollte also eher als Gründungsdokument denn als tatsächliche Beschreibung des PIA zum Projektstart interpretiert werden.

Mit der Übermittlung des Abschlussberichtes und der darin enthaltenen Vorschläge für ein UN-Projekt setzte innerhalb der UN-Administrationen ein vielschichtiger und teils kontroverser Aushandlungsprozess über die Gestaltung des anvisierten Großprojektes ein, in den neben der ILO vor allem die UNTAA, die anderen beteiligten UN-Sonderorganisationen wie auch die beteiligten Nationalstaaten involviert waren. Dabei standen besonders die Fragen nach der administrativen Organisation und Finanzierung des PIA sowie der Auswahl der Teilprojekte zur Debatte. Diverse interne ILO-Dokumente, in erster Linie Sitzungsprotokolle und interne Korrespondenz von Ende 1952 bis Mitte 1953, geben Einblick in diesen Planungsprozess und die Position der ILO.²²⁸

Im Dezember 1952 trafen in Genf eine Reihe von ILO-Offiziellen sowie Professor Beaglehole und Enrique Sanchez de Lozada, letztere Mitglieder der gerade aus Lateinamerika zurückgekehrten *Andean Indian Mission*, zusammen, um über die zukünftige Gestaltung des PIA zu diskutieren.²²⁹ Im Rahmen des Treffens wurde definiert, wie das PIA aus ILO-

²²⁷ Vgl. Rens (1987): *Le Programme Andin*, S. 35. Auch die aktuellen historiographischen Arbeiten von Jason Guthrie und Mercedes Prieto setzen die *Andean Indian Mission* an den Beginn ihrer Erzählungen der Geschichte des PIA. Besonders bei Prieto gerät dabei jedoch in den Hintergrund, dass es sich bei der *Andean Indian Mission* projekttechnisch gesehen um ein eigenständiges Unterfangen handelte, das unabhängig vom PIA beim EPTA beantragt worden war und federführend vom UN TAB – und nicht etwa der ILO – durchgeführt wurde. Siehe Siehe Prieto und Páez (2017): „El Programa Indigensita Andino“ sowie Guthrie (2015): *The International Labor Organization*.

²²⁸ Siehe etwa das Gesprächsprotokoll von einem informellen Gespräch in der ILO-Chefetage am 11.12.1952, das ausführlich aufzeigt, wie die ILO sich mit dem PIA im UN TAB präsentieren wollte und wie die Innenlogik des jungen UN-Systems die Planung des PIA massiv beeinflusste. „Andean Indian Mission, Note of a meeting held in Mr. Alvarados's office on Thursday, 11 December 1952, at 4 p.m.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

²²⁹ Siehe „Note prise au cours d'une réunion tenue le 11 janvier 1953 à 11 heures, dans le bureau du Directeur général. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1). Hierbei ist interessant zu sehen, dass Beaglehole und Sánchez de Lozada eigentlich keine ILO-Funktionäre waren und dennoch sehr offen mit den anderen Anwesenden diskutierten. Besonders der Punkt, dass

Sicht am besten zu strukturieren sei. Davon ausgehend wurde besprochen, wie die ILO ihre Vorstellungen für das PIA in den anstehenden Verhandlungen mit den anderen UN-Sonderorganisationen und der UN-Verwaltung am ehesten durchsetzen könnte. Ziel war es, das PIA im Rahmen des EPTA zu finanzieren und als *multi-agency*-Projekt zu konzipieren, wobei die involvierten UN-Organisationen (FAO, WHO, UNESCO und ILO) die Besoldung ihrer jeweils beteiligten Experten übernehmen und so auch mit ihrem eigenen Budget am PIA beteiligt werden sollten.²³⁰ Das Projekt wurde auf eine Laufzeit von fünf Jahren ausgerichtet, obwohl das EPTA eigentlich nur zweijährige Projektlaufzeiten gewährte. Somit sollte die Finanzierung nach dem zweiten Jahr nur unter Vorbehalt bewilligt werden. Für den Zeitraum 1953-1958 kalkulierte die ILO für das PIA einen Finanzrahmen von 1,9 Millionen US-Dollar, der je zur Hälfte von den UN-Organisationen und den beteiligten Staaten getragen werden sollte.²³¹ Damit war das PIA im Vergleich zu anderen EPTA-Projekten relativ kostspielig. Um den hohen Kostenaufwand zu rechtfertigen, argumentierte die ILO gegenüber der UN-Verwaltung, dass sich das PIA an eine Bevölkerung von 10 Millionen Menschen richten würde, und somit gemessen an der Reichweite des Projektes keineswegs überfinanziert wäre.²³² Für die Umsetzung des PIA sollte eine zentrale Verwaltungseinheit mit Autorität über die Projektfinanzen eingerichtet und bei der ILO angesiedelt werden, also die Leitung des neuen Projekts *de facto* der ILO übertragen werden, um es unabhängig von der zentralen UN-Finanzverwaltung zu machen.

In den Quellen wird deutlich, dass die ILO den Planungsprozess nur sehr grob mit den Ministerialbürokratien in Bolivien, Ecuador und Peru abstimmte und das regionale Projekt weitestgehend auf eigenes Bestreben vorantrieb, beim EPTA einreichte und sich erst im Nachhinein von den staatlichen Stellen der Andenländer bestätigen ließ.²³³ Hier wird deutlich,

Beaglehole gebeten wird, die endgültige Formulierung des von ihm verfassten Abschlussberichtes an die Ergebnisse der Sitzung anzupassen, und dem UN TAB quasi das von der ILO präferierte Prozedere auf diese Weise „vorzuschlagen“, weist darauf hin, dass Beagleholes Loyalitäten gegenüber der ILO sehr eng waren.

²³⁰ Siehe ebd.

²³¹ Siehe „Project Submission for the Prior Review of the Executive Chairman and TAB for 1953.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1).

²³² Siehe „Andean Indian Mission, Note of a meeting held in Mr. Alvarados's office on Thursday, 11 December 1952, at 4 p.m.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

²³³ Siehe etwa den Brief von ILO-Generaldirektor David Morse an den Peruanischen Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, General Artola, vom 15.07.1953, in dem er diesen über den positiven Bescheid des EPTA zum PIA informierte. Aus den Zeilen geht hervor, dass

welch prominente Rolle der ILO bei der Planung des PIA zukam, was durchaus auch als exemplarischer Beleg für die Mechanismen der frühen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt gelesen werden kann: Die internationalen Institutionen schufen sich mit der Planung von Entwicklungsprojekten ihr Tätigkeitsfeld quasi selbst. Gerade in der Anfangsphase der UN-Entwicklungszusammenarbeit existierten darüber hinaus noch keine fest etablierten Prozedere, die eine engere Einbindung der staatlichen Stellen bei der Planung und Beantragung des Projektes vorgeschrieben hätten und wie sie im Verlauf der 1960er Jahre etabliert wurden. Im Falle des PIA zeigten die staatlichen Ministerialbürokratien ihren Gestaltungsanspruch jedoch in einer späteren Phase des Projekts, und zwar in dem Moment, als die konkrete Realisierung der Projektarbeit auf den jeweiligen nationalen Territorien anlief, wie in Kapitel 3 dargelegt und diskutiert wird.

Besonders bei der Frage der Organisation und Leitung des PIA erwarteten die ILO-Funktionäre harte Verhandlungen mit dem UN TAB und Widerstände in der UN TAA und den anderen UN-Sonderorganisationen, allen voran der FAO.²³⁴ An dieser Stelle zeigt sich bereits, dass innerhalb der UN-Sonderorganisationen eine starke Konkurrenz um Fördermittel herrschte und die ILO durchaus gedachte, sich mit dem PIA prominent in der UN-Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum und Lateinamerika zu positionieren.

Der ILO-Funktionär David Blelloch führte in einem Diskussionspapier ein Argument für die Ansiedlung des PIA unter der Führung der ILO an, das durchaus noch weitere Einblicke in die Art und Weise liefert, wie innerhalb der Institution und der UN insgesamt über die Ausrichtung der eigenen Entwicklungszusammenarbeit diskutiert wurde. So schrieb Blelloch:

The location of the Headquarter Unit [des AIP, M.B.] in Geneva rather than in New York would have distinct political advantages throughout the region. There is no disguising the fact that for political reasons there is hostility in the three countries concerned to technical assistance on bilateral basis from the United States; and there is a constant tendency to regard Unites Nations [Unterstreichung im Original, M.B.] technical assistance as United States

die Regierung Perus nach der Abreise der *Andean Indian Mission* lediglich rudimentär über den dann anschließenden Planungs- und Antragsprozess des PIA informiert war und nun, nachdem das PIA im Mai 1952 bewilligt worden war, zur Abstimmung des weiteren Vorgehens konsultiert wurde. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 1).

²³⁴ Siehe „Andean Indian Mission, Note of a meeting held in Mr. Alvarados's office on Thursday, 11 December 1952, at 4 p.m.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

[Unterstreichung im Original, M.B.] technical assistance, because it comes from New York.²³⁵

Blelloch wies also darauf hin, dass es im Andenraum politische Bedenken hinsichtlich bilateraler US-amerikanischer Entwicklungszusammenarbeit gebe, die man durch eine Ansiedlung des PIA bei der ILO mit Hauptsitz in Genf entkräften könnte. Auch wenn dieses Argument hier vor allem im Kontext der ILO-Verhandlungslinie für eine Ansiedlung des PIA unter dem Dach der ILO zu werten ist, weist es doch auf die politische Dimension der Entwicklungshilfe im Andenraum hin. Die Schwierigkeit der UN-Institutionen, sich als eigenständig gegenüber den US-Aktivitäten und damit als unabhängig von der US-Außenpolitik zu präsentieren, blieb auch während der 1950er und 1960er Jahre ein relevantes Thema, wie an verschiedenen Punkten dieser Arbeit aufgezeigt wird. Ebenso finden sich in verschiedenen Quellen, die die Sicht von Akteuren aus dem Andenraum wiedergeben, eine Gleichsetzung von UN- und US-Entwicklungsprogrammen.

Neben der Frage, welche UN-Sonderorganisation die Federführung bei der Realisierung des PIA einnehmen sollte, wurde auch über die konkrete Projektplanung, und hier vor allem die Auswahl und den Zuschnitt der verschiedenen Teilprojekte, debattiert. Das PIA sollte laut Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* aus fünf Teilprojekten bestehen, je zwei in Bolivien und Peru und eines in Ecuador.²³⁶ In Bolivien sollte in Jesus de Machaca nahe der archäologischen Fundstätte Thiahuanacu im Hochland auf 4000 Meter Höhe ein Projekt zur Förderung von landwirtschaftlichen Kooperativen eingerichtet werden, das von acht UN-Experten betreut werden sollte. Das zweite Projekt in Bolivien sollte in Vacas im *departamento* Cochabamba am Osthang der Anden eingerichtet werden. Hier sollte ein Ausbildungszentrum für Landschullehrkräfte aufgebaut sowie ein Umsiedlungsprogramm für Bauern realisiert werden, die im Tiefland weiter östlich angesiedelt werden sollten. Für das Projekt in Vacas waren insgesamt vier UN-Experten vorgesehen.

Für Peru wurde zum einen das Puno-Tambopata-Projekt geplant. Hier sollten vorerst drei UN-Experten ein Umsiedlungsprogramm realisieren, bei dem indigene Bauern aus der Region Puno in das am Osthang der Anden liegende Tambopata Tal umgesiedelt werden sollten. Darüber hinaus sollte

²³⁵ Siehe „Andean Indian Mission, Note by Mr. Blelloch“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

²³⁶ Siehe „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1).

in der Gemeinde Muquiyajyu ein Ausbildungszentrum für *community leader* – also Gemeindevertreter – aus der Region Cuzco eingerichtet werden. Hierfür waren sechs bis sieben internationale Experten vorgesehen. In Ecuador sollte in der Kantons-Hauptstadt Otavalo ein Projekt zur Koordination handwerklicher Kooperativen mit insgesamt neun bis zehn UN-Experten aufgebaut werden. Schließlich wurde von diesen Projekten nach Anlaufen des PIA lediglich das Puno-Tambopata tatsächlich realisiert, wobei hier der Schwerpunkt nicht auf der Kolonisation des Tambopata Tals sondern auf der Berufsbildung im Andenhochland liegen sollte. Die anderen im Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* vorgesehenen Projekte wurden im Laufe des Planungsprozesses nicht zuletzt durch die Intervention der nationalen Regierungen durch neue, anders gelagerte Teilprojekte ersetzt.

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass die Planung und Beantragung des PIA beim EPTA vor allem die Initiative einer Gruppe von ILO-Funktionären darstellte, die in dem Projekt eine wichtige Weichenstellung für die Technische Zusammenarbeit der ILO sahen. Ein Mitglied dieser Gruppe, der bereits zitierte David Blelloch, hielt diesbezüglich fest:

„I do not believe any of the [other; M.B.] agencies are so anxious to assume the responsibility for five years for the running of such an extremely difficult project. They have not, in fact, got the actual men to do it [...] There is a team [in the ILO, M.B.] that can run this thing, and I am not convinced that on the basis, of having people who are really capable of working something almost miraculous, of making the scheme succeed, that other agencies will, in fact, be anxious to take it on.“²³⁷

Aus diesem Zitat Blellochs spricht das Selbstverständnis und Selbstbewusstsein der ILO-Funktionäre, die mit dem PIA ein richtungsweisendes Projekt im Bereich der UN-Entwicklungszusammenarbeit aufbauen wollten. Innerhalb der beteiligten ILO-Funktionäre bestand also ein Selbstverständnis, über die Fähigkeiten zu verfügen, mit dem PIA „etwas fast wundergleiches“ leisten zu können. So wirkte die Gruppe von ILO-Funktionären – bestehend aus Rens, Blelloch, Alvarado, Efrón und anderen – die bereits die Einrichtung des ILO *Committee of Experts in Indigenous Labour* begleitet hatte, nun auf die Realisierung des PIA unter dem Dach der ILO hin.

²³⁷ Siehe „Andean Indian Mission, Note by Mr. Blelloch“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

Mit diesem Programm und Selbstverständnis gingen die ILO-Funktionäre in die Verhandlungen im TAB und mit den anderen UN-Sonderorganisationen. Im Mai 1953 trat die Beratung des PIA im TAB in die finale Phase, wobei sich in den anderen UN-Sonderorganisationen vermehrt Widerstand gegen den ILO-Vorschlag formierte. ILO-Generaldirektor David Morse zog vor diesem Hintergrund kurzzeitig gar einen Rückzug der ILO aus dem Projekt in Erwägung, sollte das TAB nicht der von der ILO unterbreiteten Projektplanung zustimmen. In diesem Zusammenhang wandten sich mehrere hohe ILO-Funktionäre an Morse, um ein Scheitern der Verhandlungen zu verhindern und ihren Generaldirektor von der unbedingten Bedeutung des PIA zu überzeugen. So schrieb etwa Luis Alvarado an Morse mit folgenden Worten:

[Many] members of the staff [of the International Labour Office, MB], especially Latin-Americans, ... feel that the most important project for which the Office [ILO] has taken full responsibility is the Andean Indian project which covers a whole continent and which affects not a small group of people but the whole population of several countries.²³⁸

Davon ausgehend versuchte Alvarado den Generaldirektor vom strategischen Potential des PIA zu überzeugen und die Risiken für die ILO zu relativieren:

[As] soon as the Office [ILO, MB] takes the responsibility and starts working on the project, the Agencies which are now reluctant for reasons that it is not necessary to point out, will be running to contribute to the Office and to be fully associated with the programme, taking into account the importance and favourable repercussions that this programme will have in America. This observation is transmitted because may be it would be possible for the Director-General ... to stand firm for our first decision to take full responsibility for the project, even to the sacrifice of others.²³⁹

Auch der Stellvertretende ILO-Generaldirektor Jef Rens machte sich bei Morse für das PIA stark.²⁴⁰ Aus diesen Zitaten wird deutlich, dass die

²³⁸ Vgl. unsortierte Ausschnitte von interner Korrespondenz mit David Morse zum Planungsverfahren des PIA, wahrscheinlich vom Mai 1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

²³⁹ Vgl. ebd.

²⁴⁰ So schrieb Rens an Morse: "I know that by accepting this project we have assumed rather heavy financial responsibility. [...] I can think of no other single project which is as important as this one, and the reason is simple: the indigenous populations in the Bolivarian countries are

genannte Gruppe von ILO-Funktionären das PIA als wichtigen strategischen Schritt interpretierte, mit dem sich die ILO im noch jungen Feld der UN-Entwicklungszusammenarbeit positionieren sollte.

Tatsächlich gelang es der ILO, sich innerhalb des TAB durchzusetzen, und das PIA wurde als Multi-Agency-Projekt bewilligt.²⁴¹ Dabei setzte sich die ILO gegen Bedenken und Widerstände auf Seiten der anderen UN-Sonderorganisationen – und vor allem der FAO – durch, die zwischenzeitlich mit ihrem Veto gedroht hatten.²⁴² Morse konstatierte diesbezüglich folgendes: „Ich denke nicht, dass wir aus Sicht der ILO jemals eine konstruktivere Lösung erreicht haben, als bei diesem Projekt.“²⁴³

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass der Planungsprozess des PIA – und hier vor allem die konkrete Projektplanung ausgehend vom Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* – in erster Linie von einer Gruppe lateinamerikanischer ILO-Funktionäre vorangetrieben wurde. Innerhalb der anderen UN-Sonderorganisationen bestanden Vorbehalte gegenüber der Struktur und Ausrichtung des neuen Projektes, doch letztlich stimmten sie einer Mitarbeit zu. Auffällig ist die Abwesenheit der staatlichen Administrationen Boliviens, Ecuadors und Perus in dieser Phase des

certainly, with some of the Negro populations in some of the African territories and the aboriginal and outcast peoples in India, the worst off underdogs in the world.”

Davon ausgehend relativiert Rens in vergleichbarer Weise wie Alvarado die möglichen Risiken, die für die ILO mit der Leitung des PIA erwachsen könnten: „I feel confident that even if, at the beginning, we have to face some reluctance on the part of other Organisations who do not appreciate the Project in the same way as we do, that once it gets started, as a result of the interest and support of the Governments, they will gradually come along and increase, under Government pressure, their contributions to the required level. All this, of course, involves some risks, but I cannot think of our carrying out any technical assistance project without assuming some sort of risk. In this case I am quite sure that the final success will compensate for any anxiety we may have felt in the meantime.” Vgl. den als „streng vertraulich“ deklarierten Brief von Rens an Morse vom 26.05.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

²⁴¹ Jedoch weigerte sich die WHO, sich mit dem eigenen Budget am PIA zu beteiligen und die UNESCO beschränkte ihren Beitrag auf insgesamt 10.000 US-Dollar für 1953 und 1954. Siehe „Technical Assistance Board, 24th meeting, Geneva, 18-27 May 1953, Draft Record of Proceedings“, S. 58-62. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1).

²⁴² Siehe Schreiben von Morse an Alvarado vom 25.05.53: “[At] a period when it appeared that the F.A.O. and others were prepared to abandon commitments previously made which might have meant failure. “ Siehe unsortierte Ausschnitte von interner Korrespondenz mit David Morse zum Planungsverfahren des PIA. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem)

²⁴³ So hielt Morse fest: “As a matter of fact I don’t think that from the point of view of the I.L.O. we have ever reached more constructive conclusions on a projected programme that we have reached in this case.” Siehe unsortierte Ausschnitte von interner Korrespondenz mit David Morse zum Planungsverfahren des PIA. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

Planungsprozesses, waren doch die Staaten die offiziellen Antragssteller beim TAB und nicht die ILO. Dieser Punkt unterstreicht nochmal die Rolle des professionellen Apparats der UN-Sonderorganisationen bei der Planung und Ausrichtung der UN-Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig zeigt sich am Beispiel des PIA, dass diesbezüglich auch innerhalb der UN-Apparate unterschiedliche Positionen vertreten wurden, und das Schema eines unilateralen Transfers von entwicklungspolitischen Ansätzen aus dem globalen Norden in den globalen Süden zumindest am Beispiel des PIA sich nicht aufrecht erhalten lässt.

2.3 Der entwicklungspolitische Ansatz des PIA: Indigene Gemeinden als Ziel von „integrierter Entwicklung“

Wie in den bisherigen Unterkapiteln herausgearbeitet, stiegen die UN mit dem PIA erstmals direkt in die Finanzierung und Ausführung von praktischen Integrations- und Entwicklungsprogrammen für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes ein. War die Rolle der ILO bis zu diesem Zeitpunkt auf die internationale Koordination von Forschung und das Abhalten von Kongressen beschränkt, wurden sie nun in die praktische Umsetzung der auf die indigene Bevölkerung zielenden Integrations- und Entwicklungspolitik im Andenraum involviert. In diesem Unterkapitel wird der entwicklungspolitische Ansatz, der dem PIA und damit auch diesem Politikwechsel zugrunde lag, herausgearbeitet. Wie definierten die Planer des PIA zu Beginn des Projektes den entwicklungspolitischen Ansatz des Programms? Wie rahmten sie die Konzepte Indigenität, Integration und Entwicklung, wie setzen sie diese miteinander in Verbindung und wo lagen dabei die diskursiven Knotenpunkte wie auch die offenen Flanken?

Auf den folgenden Seiten wird aufgezeigt, welche Begriffe und Hypothesen die Planung des PIA explizit und implizit leiteten, welche Themen verhandelt wurden und welche Widersprüche und Konfliktlinien sich abzeichneten. Das zentrale Dokument, in dem der entwicklungspolitische Ansatz des PIA erstmals ausformuliert wurde, stellt der bereits zitierte Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* dar. Daneben stehen die Korrespondenz der in die Planung involvierten Personen sowie weitere ILO Publikationen – allen voran der von der ILO herausgegebene und mehrere hundert Seiten umfassende Band *Indigenous Peoples* von 1953.

Ein Blick in den Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* zeigt, dass die Kommissionsmitglieder ihre Planungen dezidiert in den Kontext der

bisherigen regionalen und auf die indigene Bevölkerung zielenden Integrationspolitik stellten, also an bestehendes anknüpfen wollten. So weist der Bericht darauf hin, dass für die Planung des PIA „so viele Informationen wie möglich über vergangene und gegenwärtige Projekte, sowohl privater, staatlicher oder internationaler Natur“ eingeholt wurden.²⁴⁴ Die Kommission habe ihre Vorschläge für das PIA dementsprechend vor dem Erfahrungshorizont der bisherigen Integrationspolitik erarbeitet. In der 1953 veröffentlichten ILO-Studie *Indigenous Peoples* wurden auf über 150 Seiten Beispiele für „nationale und internationale Aktivitäten“ im Bereich der indigenen Völker Lateinamerikas aufgelistet, worunter auch eine Reihe von praktischen Programmen fiel.²⁴⁵ Es ist davon auszugehen, dass die Experten der *Andean Indian Mission* während ihrer Arbeit bereits über einen Großteil dieser Recherche verfügen konnten.

Ebenso unterstrich der Abschlussbericht die Bedeutung von Beratungstreffen mit mexikanischen *indigenistas* für die Ausarbeitung des PIA, welche während des Aufenthalts der Kommission in Mexiko vor der Weiterreise in den Andenraum stattgefunden hatten.²⁴⁶ Hier zeigen sich die Verbindungslinien zum institutionalisierten *Indigenismo*. Darüber hinaus wurde laut Bericht „die Erfahrung von Regierungsvertretern, lokalen Behörden und indigenistischen Experten“ aus Bolivien, Ecuador und Peru bei den Planungen berücksichtigt.²⁴⁷ Und zuletzt flossen nach Aussage der Kommission auch Informationen aus dem direkten Kontakt mit den indigenen Gemeinden in die Planungen ein; ein Punkt, dem im Bericht lediglich ein einziger Satz gewidmet wurde: „Vor allem wurde jede Gelegenheit genutzt, Informationen von den Menschen in den besuchten

²⁴⁴ Wörtlich lautete es im Abschlussbericht: “[The] Mission used every opportunity in its fieldwork to obtain as much information as possible on past and present projects, whether private, governmental or international. This information has become part of the thinking of the Mission and has been used at all times as one of the touchstones against which the Mission tested the recommendations stated later in this report.” Vgl. „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953.” (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1), S. 3.

²⁴⁵ Siehe ILO (1953): *Indigenous Peoples*, S. 461-613.

²⁴⁶ Dort trafen die Kommissionsmitglieder mit dem III, dem INI und weiteren Institutionen des mexikanischen *Indigenismo* zusammen und berieten ihr Planungsvorhaben für das UN-Projekt im Andenraum. Vgl. „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953.” (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1), S. 7.

²⁴⁷ Wörtlich heißt es im Abschlussbericht: “The next step in the working method was to test the hypotheses against the experience of governmental officials, local authorities and indigenist experts – all those in fact who, in each country visited, had special knowledge of interest in the Indian population groups and their problems.” Vgl. ebd., S. 7

Gemeinden zu erhalten.“²⁴⁸ Jedoch spezifizierte der Bericht nicht weiter, welcher Art diese Informationen „aus erster Hand“ waren und welche Schlüsse aus ihnen gezogen wurden.

Die Vorschläge der *Andean Indian Mission* waren also keineswegs ohne Kenntnisse des regionalen Diskurses am Reißbrett in Europa oder den USA ausgearbeitet worden, sondern rekurierten umfassend auf den inter-amerikanischen indigenistischen Diskurs. Dementsprechend brachten die Planer des PIA auch keine gänzlich neuartigen Lösungsvorschläge für das sogenannte *problema indigena* in Stellung. Vielmehr lautete es im Bericht:

The problem is no new one, and a number of different methods have from time to time been suggested for its solution: for instance, agrarian reform, the improvement of agricultural techniques in the altiplano itself, the introduction or encouragement of cooperative systems of production, the devising of incentive appropriate to the outlook of the Indians themselves, the encouragement and development of handicrafts, the training of Indian community leaders of “promoters”, the resettlement of Indians from congested areas of the altiplano in sparsely inhabited areas at a lower altitude. Each of these methods appears to offer possibilities of success; but not all of them are appropriate for immediate adoption.²⁴⁹

Wofür brauchte es also noch ein großangelegtes UN-Projekt, wenn die „Lösungswege“ eigentlich schon zur Verfügung standen? Im Sinne der Kommission ging es im PIA in erster Linie darum, eine Reihe von bereits bekannten und als valide erachteten Lösungsansätzen innerhalb eines praktischen UN-Programms zu kombinieren und zu verzahnen, und so die Blaupause für eine integrierte und übergreifende Integrationspolitik zu entwerfen, die über die vereinzelt und kleinteiligen Ansätze der Vergangenheit hinausreichte.

Davon ausgehend formulierte der Bericht sechs Leitkriterien für die Ausgestaltung des zukünftigen UN-Projektes:²⁵⁰ Erstens sollte „jede Art von Programm eine regionale Struktur haben“.²⁵¹ Zweitens wurde festgeschrieben, dass „die Projekte, welche in den einzelnen Ländern angegangen werden, die volle Unterstützung der Autoritäten haben

²⁴⁸ Im englischen Original: “In particular every opportunity was taken to obtain first-hand information from the people of all communities visited.” Vgl. ebd., S. 8.

²⁴⁹ Vgl. ebd., S. 27.

²⁵⁰ Siehe ebd., S.27-31.

²⁵¹ Im englischen Original: “Any action program must be regional in scope.” Vgl. ebd., S. 27.

müssen“.²⁵² Drittens sollte die Akzeptanz des Projektes in der indigenen Zielbevölkerung garantiert werden, indem „die umfassende Partizipation der Gemeinden bei der Planung und Durchführung des Projekts sichergestellt werden muss“.²⁵³ Viertens wurde eingefordert, dass das Programm „tatsächlich realistisch“ sein müsse, also die Ziele und Konzeption der Teilprojekte sich an den zu Verfügung stehenden Ressourcen und den Bedingungen der lokalen Situation orientieren.²⁵⁴ Fünftens wurde festgeschrieben, dass „das Gesamtprojekt, und die verschiedenen lokalen Projekte, die es umschließt, einen integralen Charakter haben müssen, was eine mehr oder weniger gleichzeitige Behandlung aller Aspekte des Problems umfasst“.²⁵⁵ Sechstens sollte das anvisierte Projekt „zeitlich begrenzt und selbsterfüllend“ sein, also sich innerhalb eines anvisierten Zeitraums (von fünf Jahren) selbst überflüssig machen, indem es die nationalen Autoritäten befähigte, die Integrationspolitik von diesem Zeitpunkt aus ohne internationale Experten und Finanzmittel erfolgreich weiterzuführen.²⁵⁶

Diese sechs Prämissen zeigen interessanterweise einige Parallelen zu Grundsatzdiskussionen der internationalen Entwicklungspolitik bis heute auf – wobei gerade die Prämissen, dass Entwicklungspolitik mit den Menschen vor Ort geplant wird, mit den Interessen der Regierungen im Einklang steht und zeitlich begrenzt Ergebnisse liefert, die ihre Fortführung überflüssig machen, in der Praxis selten realisiert wurden. In den folgenden Kapiteln dieser Arbeit wird untersucht, wie es sich mit diesen Leitlinien in den verschiedenen Phasen der praktischen Implementierung des PIA tatsächlich verhielt.

Der entwicklungspolitische Ansatz des PIA wies im historischen Vergleich – neben der Ausrichtung auf eine als indigen charakterisierte Bevölkerung, worauf weiter unten noch genauer eingegangen wird – zwei Besonderheiten auf, die das Programm von anderen Projekten seiner Zeit

²⁵² Im englischen Original: “The projects to be submitted to each country must have a positive support of the authorities.” Vgl. ebd., S. 28.

²⁵³ Im englischen Original: “[The] full participation of the community itself in planning the operation of the project and in carrying it into effect must be constantly secured.” Vgl. ebd., S. 28.

²⁵⁴ Im englischen Original: “thoroughly realistic”, vgl. ebd., S. 29.

²⁵⁵ Im englischen Original: “[The] programme as a whole, and the various local projects for which it provides, must be integral in character, involving a more or less simultaneous attack upon all the aspects of the problem.” Vgl. ebd., S. 30.

²⁵⁶ Im englischen Original: “limited of duration, and self-liquidating”, vgl. ebd., S. 30.

unterschieden: Der regionale Charakter sowie der integrale Ansatz. Der regionale Zugriff des PIA ermöglichte es aus Sicht der Kommission,

to isolate the common social economic, educational and cultural denominators in the problems of those countries with large indigenous populations, and to make effective international help available to the Governments concerned in the planning and expansion of development programmes.²⁵⁷

Er wurde also zur notwendigen Bedingung für eine erfolgreiche Koordination der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in der Region erklärt. Der Bericht urteilt weiter:

Throughout its fieldwork the Mission became more and more convinced of the importance of this principle [the regional approach, M.B.] and has endeavored to make its recommendations conform to the objective necessity of considering the Andean region as a geographical, ecological and human-resource region.²⁵⁸

Die Kommission konzipierte den Andenraum also als Region, die sich durch ihre übergreifende Geographie, Umweltbedingungen und Gesellschaftsstruktur konstituierte. Hier tritt deutlich zu Tage, dass die Planer des PIA den Andenraum als einen spezifischen *Entwicklungsraum* interpretierten. Dabei wiesen sie der besonderen Situation der indigenen Bevölkerung im Andenhochland, den quachua- und aymarasprachigen Keimbauern, eine zentrale Rolle zu, da diese sich von der Situation anderer indigener Völker in Lateinamerika abhebe:

The Indian peoples of the Andean region make up the great majority of the rural population. In their culture, their settled and age-old agricultural life, their responses to the major common denominators of the region, as well as in their numerical importance, they differ widely from other Indian peoples of South America and this constitute the complicated human problem for whose solution the Mission has been directed to prepare viable plans. The range of Quechua-speaking Indians (numbering from five to six million persons) extends very slightly into southern Colombia and northern Chile and to a somewhat greater extent into northern Argentina. The other Indian group of the region, the Aymara, numbers about 600.000.²⁵⁹

²⁵⁷ Vgl. ebd., S. 6.

²⁵⁸ Vgl. ebd., S. 4.

²⁵⁹ Vgl. ebd., S. 11-12.

Die quechua- und aymarasprachigen Bauern wurden also zu einem zentralen Charakteristikum des skizzierten andinen Entwicklungsraums erklärt.

Innerhalb des PIA als regionalem Programm sollten die Teilprojekte die konkreten Ergebnisse erarbeiten, die dann in der gesamten Region nutzbar gemacht werden konnten. In einem für die Verhandlungen im UN TAB präparierten ILO-Papier hieß es diesbezüglich: „Jedes Projekt hat für sich allein genommen [...] keine Aussagekraft – es entfaltet seine Wirkung lediglich als ein Element innerhalb des regionalen Gesamtprogramms [Unterstreichung im Original, M.B.].“²⁶⁰ Damit verfolgte das PIA eine regionale Entwicklungspolitik – der Andenraum war also aus Sicht der Planer des Programms nicht nur ein gemeinsamer Entwicklungsraum, sondern sollte auch zu einem gemeinsamen *entwicklungspolitischen* Raum werden.

Neben dem regionalen Zugriff propagierten die Planer des PIA einen integralen Entwicklungsansatz. Zum einen bedeutete dies das „Problem der Integration“ in seiner kulturellen, sozialen und politischen Vielschichtigkeit zu betrachten und die praktischen Maßnahmen an dieser Prämisse auszurichten. Im Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* wurde folgendes festgehalten:

The problems with which each Indian community is faced are multiple – problems of economic resources, agricultural techniques, education, public health, custom, belief and prejudice. The Mission is convinced that, as past experience has shown, to tackle any of these problems in a particular community in isolation from the rest could at best achieve only limited and temporary success. Limited and temporary success in the long run creates discouragement and cynicism. The Mission therefore considers that the programme as a whole, and the various local projects for which it provides, must be integral in character, involving a more or less simultaneous attack upon all the aspects of the problem.²⁶¹

Der integrale Fokus wurde dabei gleichzeitig als praktische Methode beschrieben, als „Ansatz, der sowohl kreativ in seiner Konzeption als auch grundlegend praktisch in seiner Methodik ist“.²⁶² Dies sollte es ermöglichen,

²⁶⁰ Im englischen Original: “Each Project ... has no independent validity – it is valid only as an element in the regional programme as a whole.” (Unterstreichung im Original, M.B.). Vgl. „Tentative Proposals for Implementation of Andean Indian Programme by Stages.” (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1).

²⁶¹ „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953.” (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1), S. 11.

²⁶² Vgl. „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953.” (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1), S. 4.

das sogenannte *problema indigena* umfassend und tiefgreifend anzugehen, und Bereiche wie Landwirtschaft, handwerkliche Produktion, Schul- und Berufsbildung, medizinische Versorgung, Wohnsituation oder Gemeindeorganisation integriert zu „entwickeln“. Ein solches paralleles oder integriertes Vorgehen konnte laut den Projektplanern die Schwächen partieller und sektoraler Programme der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vermeiden. Laut Abschlussbericht war „[ein] oberflächliches Ankratzen des Problems [...], wie vergangene Versuche gezeigt haben, nahezu zwangsläufig ineffektiv und ein Fehlschlag würde zu Ernüchterung und sinkendem Interesse an der internationalen Zusammenarbeit führen“.²⁶³

Der selbsterklärte integrale Ansatz wurde auch während der Umsetzungsphase von den Förderern des Projekts immer wieder als Markenkern des PIA herausgestellt. Hierbei wird deutlich, dass das geplante Projekt dezidiert keinen wissenschaftlichen – etwa anthropologischen – Forschungsauftrag hatte, sondern der Erprobung von praktischen Methoden dienen sollte. In der Auswahl und Konzeption der Teilprojekte setzten die Planer des PIA darauf, einzelne Schwerpunkte zu setzen, die dann in der Gesamtheit des regional übergreifenden Projektes ihren partiellen Beitrag leisten sollten:

The Mission is convinced that [...] a concerted and simultaneous approach to problems of Indian integration through several projects, each of which has a different emphasis, offers the best prospect of showing in a practical fashion the most effective ways in which the problem of Indian integration may be solved.²⁶⁴

Der Bericht definiert das PIA also als primär regionales und integrales Programm. Eine Lösung des „Problems der Indianerintegration“ – wie es im Text heißt – war also in der Perspektive des Berichts am ehesten möglich, wenn die verschiedenen ausgemachten Aspekte des Problems gleichzeitig und auf regional koordinierte Weise angegangen würden.

Doch wie stellte sich das „Problem der Indianerintegration“ in der Projektplanung konkret dar? Wie wurde der Begriff der Indigenität im PIA konzipiert und damit die indigene Bevölkerung definiert und problematisiert?

²⁶³ Im Englischen Original: “A mere nibbling at problems, as is shown by past experience, is almost certain to be ineffective and its failure produces discouragement and lack of interest in further international assistance.” Vgl. ebd., S. 4

²⁶⁴ Vgl. ebd., S. 30.

Welche Konsequenz hatte dies für die Ausformulierung der entwicklungspolitischen Praxis? Welche Methoden konnten hier aus Sicht der Planer Abhilfe schaffen? Hinsichtlich dieser Fragen positionierte sich die Planung des PIA vornehmlich entlang der bisherigen Arbeit der ILO, die in der Publikation „Indigenous Peoples“ von 1953 zusammengeführt wird, wo die indigene Bevölkerung in den Amerikas charakterisiert und quantifiziert wird.²⁶⁵ Davon ausgehend finden sich in einem Hintergrundpapier zu den Verhandlungen im UN TAB im Mai 1953 eine umfassendere Charakterisierung der indigenen Bevölkerung des Andenhochlandes und eine detaillierte Beschreibung der angenommenen Problemlage. Dort heißt es:

The indigenous population of Bolivia, Ecuador and Peru amounts to approximately ten million out of a total of fourteen million. The main characteristics of the Indians is their almost complete disintegration from the social, economic and cultural life of their respective countries. They speak autochthonous languages. They produce their own food and clothes. Their methods of soil cultivation are obsolete. The degree of illiteracy is extremely high and conditions of sanitation are primitive or non-existent. As a result mortality and morbidity indices are also very high among them and their standard of living is extremely low.²⁶⁶

Das „Problem“ bestand also aus Sicht der ILO-Experten darin, dass in Bolivien, Ecuador und Peru mehr als zwei Drittel der Gesamtbevölkerung sozial, kulturell und wirtschaftlich desintegriert waren. Demnach befand sich die große Mehrheit der jeweiligen nationalen Bevölkerungen außerhalb der imaginierten nationalen Gemeinschaft. Diese postulierte Desintegration manifestierte sich in der linguistischen und kulturellen Andersartigkeit gegenüber der imaginierten hispanisch-mestizischen nationalen Gemeinschaft. Dazu kamen laut *background paper* eine unproduktive „obsolete“ Wirtschaftsweise und ein niedriges Bildungsniveau sowie ein äußerst niedriger Lebensstandard der „Indianer“.

Zur konkreten Frage, wie die indigene Bevölkerung nun in der Praxis von der nicht indigenen Bevölkerung zu unterscheiden sei – und damit auch wie die ILO auf den Anteil von zehn Millionen Indigenen aus einer

²⁶⁵ Siehe ILO (1953): *Indigenous Peoples*. Das Werk, das zu Beginn der 1950er Jahre von verschiedenen ILO-Funktionären zusammengestellt wurde, bildete bis in die 1960er Jahre einen wichtigen Bezugspunkt für die Agenda der Organisation im Bereich der indigenen Völker Lateinamerikas.

²⁶⁶ Vgl. „Technical Assistance Board Approves Report of the Andean Indian Mission, Background Paper.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

Gesamtbevölkerung von 14 Millionen kam (wobei diese Angabe in verschiedenen Berichten durchaus schwankte und teilweise auch mit sechs bis sieben Millionen beziffert wurde) – bot das Hintergrundpapier folgendes an:

It is impossible to make a consistent definition dividing the Andean Indians from the non-Indians among who they live. In general, the Indians are cultivators of the soil or herdsmen, decedents of the pre-Spanish inhabitants of the Andean highlands; they speak languages other than Spanish, wear distinctive costumes, and are strongly attached to a local community with traditional social organization and ceremonials, while having little or no consciousness of nationality. The non-Indians in the same areas are predominantly urban, or have rural occupations other than cultivation (officials, teachers, truck drivers, overseers, shopkeepers, etc.), speak Spanish and are more strongly attached to the nation than to the local community. ... "Indian" in the Andean countries does not have a rigid racial significance. In fact, whether a man is an Indian depends largely on whether he considers himself an Indian, and whether his family, associates, and the authorities with whom he has relations so consider him.²⁶⁷

Aus dieser Passage spricht ein Dilemma, das die Planung und Realisierung des PIA von Beginn an und permanent begleitete und immer wieder eine offene Flanke für seine Kritiker bieten sollte. Wollten die Projektplaner ein Programm *für* die indigene Bevölkerung auflegen, mussten sie diese definieren, obwohl sie selbst anmerkten, dass es „unmöglich ist, eine konsistente Definition der Andenindianer“ vorzunehmen. In diesem Diskurs flossen verschiedenste Kriterien und Maßstäbe ineinander: Sozio-ökonomische, kulturelle und linguistische sowie historische – oder wie am Ende dieses Zitates gar relationale – Parameter wurden an verschiedenen Stellen und auf verschiedene Weise ins Feld geführt, um die indigene Bevölkerung gegenüber der nicht-indigenen Bevölkerung abzugrenzen und damit greifbar zu machen.

Der Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* differenzierte die Charakterisierung der indigenen Bevölkerung dann weiter aus und verknüpfte sie enger mit der Geschichte und Geographie der Andenregion. So griff der Bericht die historische Dimension der kolonialen und postkolonialen Gesellschaften im Andenraum auf und verband diese mit Annahmen über den typischen Charakter der indigenen Bevölkerung.

²⁶⁷ Vgl. ebd.

[The] Indians of the region have lived for many centuries, forced to yield to their conquerors, whether Inca or Spaniard, their labour and often their lives, but never their integrity. They have remained through the years reserved, apathetic and apart.²⁶⁸

Neben den Markern der historischen Unterdrückung und Ausbeutung, die zu Passivität und Apathie geführt hätten, konzentrierte sich der Bericht auch auf die unwirtlichen klimatischen und topographischen Bedingungen des Andenhochlandes und deren angenommenen Einfluss auf die indigene Bevölkerung:

The Andean region then is a region of violent contrasts – the high plateaus are cold and swept by knife-edge winds, bare, inhospitable, without coal, timber or oil. Here the Indian struggles against climatic aggression to gain hardly a living from agriculture and animal husbandry. The higher valleys are more sheltered and fertile: eucalyptus trees produce fuel and irrigated lands grow alfalfa – life though pleasanter than on the high plateaus is still a struggle between the Indian's desire to live and the small returns of an apparently overpopulated and over-cultivated land. Lower still, on the slopes of the Andes are the yunglas [Unterstreichung im Original, MB] valleys, thinly populated, warm, tropical, fertile but often malaria-ridden and hazardous with other tropical diseases.²⁶⁹

Auch die linguistische Unterscheidung zwischen indigener und hispanisch-mestizischer Bevölkerung wurde betont.²⁷⁰ Ebenso ging der Bericht auf eine angeblich spezifische Form der Spiritualität der indigenen Bevölkerung im Zusammenhang mit ihrer „unvollständigen“ Evangelisierung ein, was auch in der entwicklungspolitischen Praxis zu beachten sei:

²⁶⁸ Vgl. „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1), S. 9.

²⁶⁹ Vgl. ebd., S. 9.

²⁷⁰ Im englischen Original: “One of the most important barriers to the closer integration of both Aymara and Quechua is linguistic. Any plans for increasing integration must take full account of this linguistic isolation and develop program which aid the Indians to become bilingual.” Vgl. ebd., S. 14.

In the field of magic and curing, whether related to the sickness of man or animal, Catholic and pagan Indian beliefs and practices determine the Indian's reaction to otherwise uncontrollable forces and must be actively considered in any attempt to introduce new ideas or techniques to the Indian.²⁷¹

Neben diesen Charakterisierungen über die Geographie, Historie, Sprache und Spiritualität zeichnete der Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* schließlich auch ein Bild der gegenwärtigen sozio-ökonomischen und politischen Beziehungen zwischen der indigenen Bevölkerung auf der einen Seite und der mestizisch-hispanischen auf der anderen – obwohl dieser Part vergleichsweise kurz blieb. Laut Bericht sah die mestizisch-hispanische Bevölkerung die indigene Bevölkerung als „faul, ignorant, abergläubisch und unzuverlässig“ an. Diese wiederum wäre gegenüber der mestizisch-hispanischen Bevölkerung misstrauisch und ablehnend eingestellt und würde letztere primär als „tatsächliche oder potentielle Ausbeuter“ wahrnehmen. Dabei wird nur sehr knapp auf die zugrundeliegende Sozialstruktur Bezug genommen, indem der Bericht die indigene Bevölkerung am unteren Ende derselben verortet:

For the last five centuries the Andean Indian has occupied the bottom position in the social hierarchy of the region ... The Indian is often a share-cropper and is directly or indirectly dependent upon his landlord. The relation between Indian and non-Indian is increasingly based on economic factors.²⁷²

So thematisierten die Experten der *Andean Indian Mission* zwar die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen mestizisch-hispanischen Großgrundbesitzern und indigenen Bauern, ohne diese aber im Detail zu problematisieren. Vollkommen ausgeklammert blieben dagegen die virulenten politischen Konfliktlinien zwischen indigener Landbevölkerung und den Großgrundbesitzern, und vor allem das Thema der Landkonflikte im Hochland. Kein Wort verlor der Bericht über vergangene indigene Revolten und die Möglichkeit zukünftiger Aufstände. Auf die Revolution in Bolivien, die nicht zuletzt auch von den Bauerngewerkschaften mitgetragen wurde, geht der Bericht nicht weiter ein – obwohl die Kommission das Land auf dem Höhepunkt der politischen Unruhen von 1952 besuchte.

Stattdessen beschreibt die Kommission die indigene Bevölkerung des Andenhochlands als isoliert, passiv, politisch inaktiv und von der nationalen

²⁷¹ Vgl. ebd., S. 12.

²⁷² Vgl. ebd., S.24.

Gemeinschaft abgekoppelt (und verweist dabei in neutralem Ton auf die Thematik des Wahlrechts):

There are few signs of intercommunity feeling in highland Indian life. Each community is primarily its own island. No current of a contemporary national consciousness has yet flowed freely or strongly. In the national life of Ecuador and Peru, the Indian man may vote after passing a literacy test, while in Bolivia, Indian men and women have recently been granted full suffrage. General experience shows that suffrage does not immediately bring full political power unless it is exercised within the context of an ever increasing integration into a national social and economic life.²⁷³

Dieser apolitische Blick auf das sogenannte „problema indígena“ und das Ausklammern der sozialen Konflikte im Andenhochland – vor allem der Landfrage – lässt aufhorchen, ignorierte er doch die schwer übersehbare politische Polarisierung, das Wirken der diversen Bauerngewerkschaften, die gewaltsamen Besetzungen und Räumungen von Haciendas und das Potential für Aufstände (was an anderer Stelle durchaus offen zwischen ILO-Funktionären und Regierungsvertretern thematisiert wurde und durch die Revolution in Bolivien nicht mehr von der Hand zu weisen war).²⁷⁴ Die Beschreibung einer potentiell aufständischen Bevölkerung als apathisch, isoliert und in sich gekehrt stellt ohne Frage einen Widerspruch dar. Weshalb klammerte die internationale Expertenkommission diese Fragen so stringent aus und zeichnete stattdessen ein essentialistisches und statisches Bild der indigenen Bevölkerung?

Die Quellen geben hier keine direkten Antworten, jedoch gibt es eine naheliegende Erklärung. So war der Bericht der *Andean Indian Mission* zwar zum einen an die UN-Verwaltung gerichtet, zum anderen aber eben auch an die Regierungen der Andenländer, deren Zustimmung das PIA ja bedurfte. In Ecuador und Peru dominierten die alten landbesitzenden Oligarchien nach wie vor die Politik und Wirtschaft und hätten jeglichen Diskurs, der ihrer ökonomischen und politischen Machtposition in ein kritisches Licht gestellt oder grundsätzliche Reformforderungen formuliert hätte, abgelehnt. In Bolivien kam es zwar 1952 zum politischen Umsturz, jedoch war ein Jahr später noch unklar, wie sich die politische Situation im Land mittelfristig entwickeln würde und ob die Regierung des MNR Bestand haben würde. Der Bericht der *Andean Indian Mission* vermied es also, die Landfrage, die

²⁷³ Vgl. ebd., S. 25.

²⁷⁴ Siehe etwa Kapitel 3 dieser Arbeit.

ökonomische Ausbeutung der bäuerlichen Bevölkerung im Andenhochland und die Krise des Hacienda-Systems kritisch zu analysieren, um so die Zustimmung der nationalen Machteliten für das anvisierte Projekt nicht zu gefährden. Stattdessen formulierte die Expertenkommission ein Entwicklungsprogramm, dass sich durchaus mit der Regierungsagenda einer „Integration“ und „Entwicklung“ der als indigen deklarierten Bevölkerung *ohne* grundlegende Reform der sozioökonomischen und politischen Strukturen in Einklang bringen ließ.

Diese grundlegende Ausrichtung des PIA entlang der Interessen der Regierungen in der Region schlug sich auch auf die ökonomische Interpretation und Ausrichtung des Abschlussberichtes nieder. So attestierte der Bericht der Landwirtschaft im Hochland zwar generell eine niedrige Produktivität, die es für eine ökonomisch erfolgreiche Entwicklung der Staaten zu steigern gelte:

Productivity on the large estates is usually not much greater than on the Indian-owned lands, though landowner naturally markets more of the total produce. With some exceptions, the highland landowners have not invested in machinery or improved seeds or animals. Since their labour costs them practically nothing, they are able to receive an income from the land no matter how much its productivity is below its capabilities.²⁷⁵

Diese ökonomische Argumentation über Produktivität und Produktionsorganisation stand in einer Linie mit dem generellen globalen Entwicklungsdiskurs der Zeit. So wurde argumentiert, dass „die ökonomische und soziale Entwicklung der Andenländer ungleichmäßig verlaufen wird, bis die Indianer [Indians] in die Lage versetzt werden, eine größere Rolle als Produzenten und vor allem Konsumenten zu spielen“.²⁷⁶ Jedoch konzentrierte sich der Abschlussbericht mit Blick auf die Landwirtschaft nicht auf Fragen einer grundsätzlichen Reorganisation des Hacienda-Systems etwa in Form einer Landreform, die den nach wie vor an den Großgrundbesitz gebundenen landlosen Bauern Zugang zu Land ermöglicht hätte. Stattdessen fokussierte sich die Planung des PIA auf die

²⁷⁵ Vgl. „Report of the Joint Field Mission on Indigenous Populations, January 1953.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2, 1), S. 18.

²⁷⁶ Im englischen Original: “[The] economic and social development of the Andean countries will be out of balance until the Indians are able to play an increasingly significant role as producers and especially as consumers.” Vgl. ebd., S. 19.

sogenannten „unabhängigen“ Gemeinden der *minifundistas* außerhalb des Hacienda-Systems.²⁷⁷ Daraus wurde folgendes Ziel für das PIA abgeleitet:

[One] of the main tasks of the action mission [das PIA, M.B.] will be to find out the incentives that can be used in order to help the Indian to produce more for the markets of his country. The development of co-operative organization, wherever existing systems of land tenure allow, together with the teaching of improved agricultural methods involving better implements, fertilizers and seeds, may do much to improve the productivity of the Indian's land.²⁷⁸

So sollte das PIA dabei helfen, den *minifundistas* Methoden an die Hand zu geben, wie sie die Produktivität ihres Landes erhöhen könnten. Dieser Fokus bestimmte die Realisierung des PIA in den kommenden Jahren. Aus Sicht der Expertenkommission war dabei die pro-aktive Mitwirkung der indigenen Gemeinden unerlässlich:

Participation" in this sense is understood as implying not mere passive compliance, but, from the initiation of any project, the active interest, co-operation and support of the whole community; and it should be realized that, at the present stage, the communities cannot be expected always to express preferences which might express had they reached some other stage of cultural development.²⁷⁹

Die Mitwirkung der indigenen Gemeinden bedurfte laut der Expertenkommission also einer Entwicklungszusammenarbeit, die dem „kulturellen Entwicklungsstand“ der indigenen Gemeinden Rechnung trage und somit die zuvor beschriebene angebliche Ablehnung, Apathie und Passivität der indigenen Gemeinden gegenüber dem prospektierten technischen und sozialen Fortschritt zu überwinden helfe. Hierfür sollte auf anthropologische Expertise zurückgegriffen werden. Neben der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität der *minifundista*-Gemeinden schlug die Expertenkommission auch eine Förderung der handwerklichen Produktion sowie Programme zur Berufsbildung vor, um die ökonomischen Aktivitäten der Kleinbauern auszuweiten – hier lässt sich unschwer die Handschrift der ILO-Experten erkennen, die den Fokus der Organisation auf Berufsbildungsprogramme auch ins PIA trugen.

²⁷⁷ Die sogenannten *minifundistas* waren Bauern, die über kleine individuelle Parzellen oder gemeinschaftlich bewirtschaftete Flächen verfügten.

²⁷⁸ Vgl. ebd., S. 20.

²⁷⁹ Vgl. ebd., S. 28.

In der Gesamtschau lässt sich konstatieren, dass im entwicklungspolitischen Ansatz des PIA die postulierte Indigenität der bäuerlichen Landbevölkerung des Andenhochlandes primär über deren angenommene Desintegration gegenüber der imaginierten nationalen Gemeinschaft definiert wurde. Oder um es mit den Worten des Abschlussberichtes der *Andean Indian Mission* zu sagen: „Der Begriff ‚Indianer‘[Indian] schließt grundsätzlich diejenigen Bewohner der Region ein, die ‚desintegriert‘ sind.“²⁸⁰ Ziel des PIA war es daher, diese angebliche Desintegration durch eine integrale Intervention zu überwinden, indem die Gemeinden in den Bereichen der Wirtschaft, Bildung, Gesundheitsversorgung und Gemeindeorganisation im Sinne der dominanten hispanisch-mestizischen Gesellschaft „entwickelt“ und damit „integriert“ werden sollten.

Dieses Ziel schloss die mittelfristige Auflösung der indigenen Gemeinden und ihr Aufgehen in der hispanisch-mestizischen Kultur ein – wodurch sich der entwicklungspolitische Ansatz des PIA in die Form der *política indigenista* einreichte, die von Kritikern*innen schon während der 1950er und 1960er Jahre – aber vor allem ab den 1970er Jahren – als Assimilationspolitik abgelehnt wurde. Politische Fragen, wie die nach dem Zugang zu Land und politischer Teilhabe der quechua- und aymarasprachigen Landbevölkerung wurden von den Planern des PIA – also der beschriebenen Gruppe von lateinamerikanischen indigenistas und ILO-Funktionären – nicht gestellt. Dies mag entweder an der politischen Position der involvierten Experten oder an der taktischen Rücksicht gegenüber den nach wie vor von der Oligarchie dominierten Landesregierungen gelegen haben, die eine umfassende Landreform kategorisch ablehnten (Der politische Kurs Boliviens nach der Revolution von 1952 ließ sich für die Expertenkommission hier noch nicht abschließend einschätzen).

In jedem Fall transportierte der Ansatz des PIA ein Bild von einer politisch passiven und ökonomisch isolierten Landbevölkerung, das der Realität im Andenhochland nicht gerecht wurde, und damit der Idee folgte, dass eine politisch „neutrale“ und technisch-wissenschaftlich orientierte Form der UN-Entwicklungshilfe den Andenländern bei ihrem anvisierten Entwicklungsprozess weiterhelfen könne.

²⁸⁰ “[The] term ‘Indian’ applies in a general way to those inhabitants in the region who are ‘unintegrated’.” Vgl. ebd., S. 12.

2.4 Zwischenfazit: Das PIA als technischer Lösungsansatz für ein politisches Problem

Gegen Ende der 1940er und zu Beginn der 1950er Jahre intensivierte die ILO ihre Agenda im Bereich der indigenen Völker und etablierte sich als einflussreicher Akteur im interamerikanischen *Indigenismo*. Dabei trieb die Organisation besonders auf Initiative einer Gruppe von größtenteils lateinamerikanischen ILO-Funktionären die Idee für ein UN-Entwicklungsprogramm aktiv voran, das die „Integration“ der quechua- und aymarasprachigen Landbevölkerung des Andenhochlandes in die imaginierten nationalen Gemeinschaften befördern sollte.

Im Jahr 1953 konzipierte eine von der ILO angestoßene internationale Expertenkommission – die *Andean Indian Mission* oder *Misión Andina* – einen konkreten Programmentwurf für ein regionales und integrales UN-Entwicklungsprojekt im Andenraum. Die Kommission tat dies zwar mit der grundsätzlichen Zustimmung der nationalen Regierungen Boliviens, Ecuadors und Perus, arbeitete aber weitgehend autark. Der Abschlussbericht der *Andean Indian Mission*, der unter Mitwirkung vieler lateinamerikanischer Experten durch den neuseeländischen Anthropologen Earnest Beaglehole verfasst wurde, konzipierte den Andenraum dabei als einen einheitlichen Entwicklungsraum, der sich primär durch die Existenz einer breiten indigenen Landbevölkerung im Hochland auszeichnete. Die „Integration“ dieser Landbevölkerung in die nationalen Gesellschaften wurde von dem Bericht als Bedingung für eine erfolgreiche nationale Entwicklung interpretiert und das geplante UN-Programm sollte dafür eine regionale entwicklungspolitische Methodik erproben, die dann den Nationalstaaten für ihre zukünftige Integrationspolitik dienen könnte.

Die ILO reichte im Anschluss den Antrag für das nun unter dem Namen *Programa Indigenista Andino* firmierende Projekt stellvertretend für die Regierungen direkt beim EPTA ein und fixierte erst im Anschluss an die Bewilligung mit den nationalen Regierungen die konkreten Konditionen für dessen Realisierung. Hier zeigt sich, wie die UN-Institutionen – und in diesem Fall allen voran die ILO – aktiv die Konzeption und Beantragung von Entwicklungsprojekten prägten und vorantrieben und sich somit zwar mit dem grundsätzlichen Einverständnis der betreffenden Nationalstaaten, aber ohne deren direkte Einbindung ihr eigenes Tätigkeitsfeld schufen.

Das Bild der indigenen Bevölkerung, das dem Projektplan zugrunde lag, war das einer politisch passiven, ökonomisch isolierten und technisch sowie kulturell rückständigen Landbevölkerung. Dabei hatten die anvisierten

Interventionen einen primär technischen Charakter und stellten die ungleiche Landverteilung und Ausbeutung der indigenen Bauern im Hochland – aus denen die desolaten Arbeits- und Lebensbedingungen resultierten – nicht in Frage. Damit folgte das PIA auf dem Papier durchaus den Interessen der nationalen Regierungen, die nach wie vor von den alten landbesitzenden Oligarchien dominiert wurden, welche eine weiterreichende Reform der sozio-ökonomischen Strukturen im Hochland strikt ablehnten.

Auch wenn die ILO das neue Programm in einen humanistischen Diskurs zur Realisierung der sozialen Rechte der indigenen Bevölkerung einbettete, bot der Programmentwurf letztlich nur technische Lösungen für einen ökonomischen und politischen Konflikt an. Damit steht das PIA exemplarisch für eine UN-Entwicklungspolitik, die sich offiziell zwar der Realisierung der UN-Charta verschrieb, sich aber gleichzeitig zur politischen Neutralität verpflichtete und damit im schwer auflösbaren Dilemma der zuwiderlaufenden Interessen der Regierungen und der Landbevölkerung wiederfand. Als im Jahr 1953 die Umsetzung des PIA anließ, unterstrichen die nationalen Regierungen, die an der Planung und Beantragung des PIA beim EPTA ja nur peripher beteiligt gewesen waren, ihren Gestaltungsanspruch auf einmal deutlich. Gleichzeitig mussten sich die UN-Experten im PIA mit Anlaufen der praktischen Arbeit nun auch vor Ort gegenüber der indigenen Bevölkerung und deren Interessen verhalten. Besonders durch die bolivianische Revolution und anschließende sozialrevolutionäre Reformpolitik der Regierung des MNR unter Paz Estenssoro trat schließlich eine neue politische Konstellation hinzu, die die Umsetzung des PIA tiefgreifend beeinflusste. Dies wird im folgenden Kapitel diskutiert.

Kapitel 3: Das PIA als regionales Pilotprojekt (1953-1958)

Mit der Entscheidung des Technical Assistance Board (TAB) der Vereinten Nationen vom 27. Mai 1953 zur Förderung des PIA fiel der Startschuss zur praktischen Umsetzung des Projekts. Innerhalb der nächsten fünf Jahre wurden im Rahmen des PIA die ersten sechs sogenannten Aktionszentren etabliert, in denen ein kohärentes regionales Modell zur „Integration“ der andinen indigenen Bevölkerung entwickelt werden sollte. Die ILO übernahm dabei die Koordination des Gesamtprojekts und ILO-Experten leiteten die praktische Arbeit vor Ort federführend an. Die Jahre 1953-1958 markieren also die Phase in der Geschichte des PIA, in der das Projekt von den Schreibtischen und aus den Planungssitzungen der UN-Experten in die soziale Realität des Andenhochlandes und seiner Bewohner eintrat und zu einem zentralen Pfeiler der *política indigenista* der einzelnen Staaten wurde.

Anhand der sich während dieser Phase rund um das PIA entspinrenden umfassenden Korrespondenz und des engmaschigen Berichtswesens lassen sich die vielschichtigen Aktivitäten und Debatten rekonstruieren und analysieren – aber auch die Problemstellungen und Konfliktlinien, die die Umsetzung des Programms prägten. Seit dem Projektstart wurde die Struktur und Ausrichtung des PIA konstant modifiziert, was sich als Folge vielfältiger kontroverser Aushandlungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren über Zielsetzung und praktische Ausrichtung des Projektes interpretieren lässt. Dabei spiegelten diese Modifikationen immer auch Verschiebungen der Kräfteverhältnisse innerhalb des entwicklungspolitischen Verflechtungsraums im Andenhochland wider.

Schon von Beginn an unterschied sich die Projektstruktur des PIA, die sich sukzessive praktisch ausbildete, grundlegend von den ursprünglichen Planungen der *Andean Indian Mission* – angefangen bei der Auswahl der Standorte der Aktionsbasen, über die Ausrichtung der praktischen Entwicklungsarbeit bis hin zur Zusammensetzung der Experten-Teams.²⁸¹

²⁸¹ An diesem Punkt wird deutlich, dass der Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* nur bedingt Aufschluss über die tatsächliche Umsetzung des PIA bietet. Dies stellt auch einen Kritikpunkt an den Arbeiten von Mercedes Prieto und Jason Guthrie zum PIA dar, da beide den Abschlussbericht im Sinne einer tatsächlichen Projektbeschreibung interpretieren. Siehe Prieto (2017): „The Andean Indigenist Program 1951-1975. Integration, Development, State

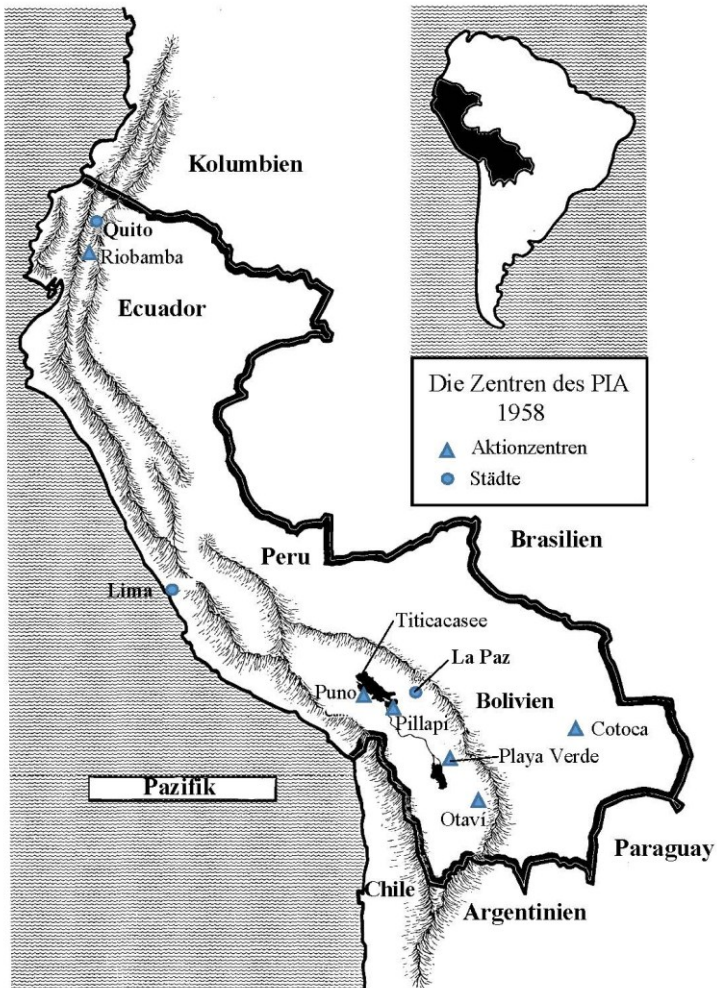


Abbildung 2: Karte der Andenkordillieren mit Aktionsbasen des PIA im Andenraum, die bis 1958 eröffnet wurden. Eigene Skizze nach Darstellung in einer Infobroschüre zum PIA. Vgl. ILO (1961): „El Programa Indigenista Andino.“ Genf: ILO.

Die Geschichte des PIA lässt sich also keineswegs als die eines kohärent geplanten und von Anfang bis Ende stringent umgesetzten – quasi in sich geschlossenen – Programms lesen.

Das folgende Kapitel analysiert das PIA daher nicht als geschlossenen Vorgang, sondern im Sinne einer Verflechtungsgeschichte, die die offenen Prozesse und auch Konfliktlinien innerhalb des PIA in den Blick nimmt und das Projekt in den sich zu dieser Zeit ausbildenden entwicklungspolitischen Verflechtungsraum des Andenhochlandes einbettet. Dabei gilt es zu reflektieren, dass die Umsetzung des Programms für alle beteiligten Akteure auf vielen Ebenen ein völlig neuartiges Unterfangen darstellte. Weder die indigenen Bauern im Hochland noch die staatlichen Beamten und die internationalen UN-Experten konnten dabei auf bisherige Erfahrungswerte zurückgreifen. In diesem Sinne wies der ILO- Funktionär Alfonso Crespo bei einem Arbeitstreffen im Mai 1957 darauf hin, dass „die technische Zusammenarbeit eine sehr junge Institution sei, in der alle Seiten, besonders die Empfängerländer, noch viel zu lernen hätten.“ Daraufhin entgegnete der ILO-Regionaldirektor des PIA, Enrique Sánchez de Lozada, „dass die Technische Zusammenarbeit auch für die internationalen Organisationen neu sei und dass die Methoden sich in dem Maße verbessern würden wie sich Erfahrungswerte sammeln ließen.“²⁸²

Für die Kleinbauern, deren Dörfer im Einzugsgebiet der Aktionsbasen lagen, stellten die Aktivitäten des PIA oftmals den ersten direkten Kontakt mit Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und in vielen Fällen gar mit zentralstaatlichen Organen dar, war doch die Staatsmacht in weiten Bereichen des Hochlandes bis Mitte der 1950er Jahre indirekt über den klientelistischen *gamonalismo* der Großgrundbesitzer organisiert gewesen. Das PIA stand hier also am Anfang eines Prozesses, im Zuge dessen Akteure der internationalen Entwicklungshilfe in den kommenden Jahrzehnten an vielen Orten des Hochlandes zu einem festen und durchaus ambivalent bewerteten Bestandteil des sozialen Lebens vieler ländlicher Gemeinden werden sollte.

²⁸² Das Protokoll hielt im spanischen Original folgende Worte Crespos fest: „[La] asistencia técnica era una institución muy joven y que al respecto todos teníamos mucho que aprender, especialmente los países que la reciben.“ Daraufhin de Lozada: „[Que] la asistencia técnica era también nueva para las organizaciones internacionales y que los métodos se iban mejorando a medida que se iba adquiriendo mayor experiencia.“ Vgl. „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director general Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957 (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

Ein Faktor, der die Umsetzung des PIA massiv beeinflusste, war die Bolivianische Revolution von 1952 und die anschließenden politischen und ökonomischen Umwälzungen. Die Wahlrechtsreform der neuen Regierung des MNR, welche den indigenen Bauern Stimmrecht verlieh, und vor allem die umfassende Agrarreform von 1953, in deren Zuge die Großgrundbesitzer des Hochlandes sukzessive enteignet wurden, brachten eine neue politische Dynamik in das PIA und führten zu Spannungen innerhalb der regionalen Projektstruktur.²⁸³

Aus Sicht der neuen bolivianischen Regierung sollte das PIA von nun an Modellprojekte realisieren, die der Umsetzung der großangelegten Landreform dienten. In Ecuador und Peru hingegen, wo die traditionellen Oligarchien weiterhin an der Macht waren, legten die Regierungen den Fokus im PIA primär auf „technische“ Lösungen zur Verbesserung der Lebensumstände der Bauern im Hochland ohne eine radikale Umverteilung des Landbesitzes anzustreben. Vielmehr diente das PIA aus ihrer Sicht zuallererst der Stabilisierung der alten politischen Ordnung und der Verhinderung von Bauernaufständen.

Dieser Gegensatz stellte die ILO-Experten vor eine schwierige Aufgabe, wollten sie doch den regionalen Zuschnitt des Programms aufrechterhalten und mussten gleichzeitig den Interessen der einzelnen Regierungen Rechnung tragen. Dies illustriert etwa das Schreiben des ILO-Funktionärs James L. Mowat an den ILO-Regionaldirektor des PIA, Sánchez de Lozada, vom 20.01.1954:

Although it is quite evident that the Altiplano project [in Bolivia; M.B] should be geared to the policy set up under the Land Reform Decree, it might be advisable to avoid stressing these links too much, thus running the risk of seeing the Peruvian or Ecuadorian Government, whose Indian policy does not follow the same pattern, raise objections or shy away from the project, especially in the view of the essentially regional character of the Andean-Indian programme.²⁸⁴

Die Auswirkungen der Bolivianischen Revolution und die Frage, ob die „Lösung“ der indigenen Frage und die Schaffung einer entwicklungsfähigen Nation über eine umfassende Landreform im Hochland oder doch über

²⁸³ Für einen detaillierteren Einblick in die Umstände und Auswirkungen der Bolivianischen Revolution von 1952 siehe Kapitel 1.1.

²⁸⁴ Schreiben von Mowat an Sánchez de Lozada vom 20.01.1954 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-AND 2, 1).

technologisch-wissenschaftliche Verbesserungen erreicht werden könne, begleiteten die Umsetzung des PIA seit Projektstart.

Im Folgenden Kapitel soll die erste Phase der Umsetzung des PIA – vom Aufbau der ersten Aktionsbasen im Hochland bis zur allmählichen Überführung der Aktionsbasen in direkte staatliche Verantwortlichkeit – nachgezeichnet und kritisch analysiert werden. Zuerst wird dafür ein Überblick über Einrichtung der Aktionsbasen gegeben und das institutionelle Gefüge des PIA in den Blick genommen (4.1). Anschließend wird die Gruppe von internationalen Experten, die das PIA während dieser Phase umsetzen, in den Fokus gerückt und ihr Handeln, ihre Positionen und Reflektionen genauer analysiert (4.2.). Im dritten Unterkapitel wird dann die praktische Arbeit in den Aktionszentren im Detail untersucht, wobei – soweit die Quellenlage es zulässt – die Perspektiven und Handlungsoptionen der indigenen Bevölkerung im Kontext des PIA in den Vordergrund gestellt werden (4.3). Das abschließende Unterkapitel analysiert die öffentliche Debatte und politische Kommunikation rund um das PIA, und geht der Frage nach, wie das Programm sowohl im Andenraum als auch den USA und Europa propagiert und rezipiert wurde (4.4).

3.1 Die Gründung der Aktionsbasen in Bolivien, Ecuador und Peru

Mit dem Anlaufen des Projektes im Mai 1953 begannen ILO-Funktionäre den Projektplan des PIA in Zusammenarbeit mit den nationalen Administrationen und den anderen beteiligten UN-Sonderorganisationen umzusetzen. Jedoch entpuppte sich die Realisierung des Projekts in der Praxis von Beginn an als unerwartet problembehaftet. So waren die Anfangsjahre von vielfältigen Verzögerungen und Komplikationen geprägt.

Der erste Schritt der ILO bestand in der Eröffnung eines regionalen Sitzes der Organisation im Andenraum. In Lima eröffnete die ILO das sogenannte *Regional Office* oder *Oficina Regional* des PIA, von wo aus das Gesamtprojekt koordiniert, die Arbeit in den einzelnen Aktionsbasen gesteuert und mit den nationalen Behörden abgestimmt, sowie die Kommunikation mit dem ILO Hauptsitz in Genf organisiert werden sollte.²⁸⁵

²⁸⁵ Aus diesem Regionalbüro, das vorerst in Räumlichkeiten des Peruanischen Arbeitsministeriums untergebracht war, ging später das bis heute bestehende ILO-Regionalbüro für Lateinamerika und die Karibik hervor. Siehe ILO-Webpräsenz: www.ilo.org/americas/oficina-regional/breve-historia/lang--es/index.htm .

Als ersten Regionaldirektor des PIA verpflichtete die ILO den Bolivianer Enrique Sánchez de Lozada. Der Jurist Sánchez de Lozada, Mitglied der Bolivianischen Oberschicht und Vater des späteren Bolivianischen Präsidenten Gonzalo Sánchez de Lozada, war sowohl in den USA als auch in Lateinamerika politisch bestens vernetzt und prägte die Umsetzung des PIA in der Anfangsphase entscheidend mit.²⁸⁶ Dabei geriet Sánchez de Lozada immer wieder in Konflikt mit der ILO Führung in Genf, die einerseits von der Wichtigkeit seiner Kontakte in der Region für das Gelingen des PIA überzeugt war, andererseits sein eigenmächtiges Handeln und seine persönliche politische Agenda kritisierte – ein Umstand der im Unterkapitel zur Rolle der UN-Experten noch genauer in den Blick genommen wird (3.3).

Unter Sánchez de Lozadas Leitung verhandelte die ILO mit den nationalen Regierungen Boliviens, Ecuadors und Perus für einen Zeitraum von vorerst zwei Jahren die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der UN-Organisationen und der nationalen Regierungen im PIA, etwa was Bereitstellung von Personal, Infrastruktur und Finanzmitteln für das Projekt anging.²⁸⁷ Waren die nationalen Regierungen – wie in Kapitel 2 beschrieben – am ursprünglichen Planungs- und Beantragungsprozess des PIA nur peripher beteiligt, meldeten sie nun ihren Gestaltungsanspruch umso deutlicher an. Bereits dieser Aushandlungsprozess nahm einige Zeit in Anspruch. So wurden mit Bolivien und Peru die sogenannten *supplementary agreements* für das PIA in der zweiten Jahreshälfte von 1953 abgeschlossen. Ecuador folgte im Januar 1954.²⁸⁸ Einmal unterzeichnet, stellten die Inhalte der *agreements* jedoch wieder primär eine Verhandlungsmasse und kein festes Korsett für die Realisierung des PIA dar. Die Auswahl der Standorte für die Teilprojekte und die Frage, welche vorbereitenden Studien

²⁸⁶ Während des zweiten Weltkrieges war Sánchez de Lozada im *US Office for Interamerican Affairs* an der Seite von Nelson Rockefeller an der Umsetzung der *good neighbour policy* beteiligt. Im Jahr 1952 hatte er für die UN an der *Andean Indian Mission* teilgenommen (siehe Kapitel 2.2).

²⁸⁷ Dies geschah in Form sogenannter *Supplementary Agreements*: Abkommen, in denen quasi als Unterpunkt zu dem schon bestehenden Abkommen der Länder mit dem EPTA die Aktivitäten des PIA im Detail spezifiziert wurden.

²⁸⁸ Siehe die *Supplementary Agreements* in „Advisory Committee of the AIP, First Progress Report, Annex 1: Supplementary Agreement with the Bolivian Government,“ und „Annex 2: Supplementary Agreement with Peru,“ September 1953 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2) sowie Schreiben von Luscombe an Ammar vom 20.03.1957 mit „Supplementary Agreement Ecuador.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-19, 1).

durchgeführt und ab wann zur praktischen Aktion übergegangen werden sollte, waren immer wieder Debattengegenstand.²⁸⁹

Die Anfangszeit prägten Abstimmungsschwierigkeiten und unklaren Zuständigkeiten zwischen dem Regionalbüro, dem ILO-Hauptquartier in Genf, den Regierungen und den anderen am Projekt beteiligten UN-Sonderorganisationen die Umsetzung des Programms. Besonders problematisch gestaltete sich die Besetzung der Posten der UN-Experten im Feld, was das Anlaufen der praktischen Arbeit immer wieder verzögerte (wie unter 4.2 noch weiter ausgeführt wird). Ein Jahr nach Anlaufen des PIA hatten erst drei UN-Experten ihre praktische Arbeit im Feld aufgenommen. Ebenso stellten unklare Zuständigkeiten die Projektkoordination vor große Probleme, gerade da der Briefverkehr – über den zu Beginn der 1950er Jahre noch ein Großteil der Kommunikation im PIA abgewickelt wurde – langwierig und bisweilen unzuverlässig war, und die Abstimmung des PIA-Regionalbüros mit dem ILO-Hauptsitz in Genf verkomplizierte.²⁹⁰

Die bolivianische Revolution und das Zögern der ILO

Neben den logistischen und administrativen Problemen, die das Anlaufen des PIA verzögerten, brachte vor allem der politische Umbruch im Zuge der Bolivianischen Revolution von 1952 eine neue Dimension in das Projekt ein, die die ursprüngliche Planung obsolet werden ließ. Die neue Bolivianische Regierung des MNR um Paz Estenssoro war – wie die Quellen vielfach zeigen – stark an der Fortsetzung des PIA im Land interessiert und plädierte sogar für dessen deutliche Ausweitung. So wies die Regierung dem PIA einseitig weit umfangreichere Finanzmittel und personelle Ressourcen zu als ursprünglich im Projektplan vorgesehen. Aus Sicht der bolivianischen Regierung, die sich von Beginn an trotz ihres nationalrevolutionären Diskurses auf US-amerikanische und eben auch auf UN Entwicklungs- und Hilfsprogramme stützte, sollte das PIA eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der großangelegten Landreform im Land ausfüllen: Die Regierung erhoffte

²⁸⁹ Der zweite *Progress Report* für das *Advisory Committee* des PIA vom November 1953 machte deutlich, dass das Programm bereits einige Monate nach Anlaufen grundsätzlich umstrukturiert wurde. Mit dem *Advisory Committee* war im Kontext des TAB ein Gremium zur Supervision des PIA geschaffen worden, an dem Vertreter der UN-Sonderorganisationen und der UN TAA beteiligt waren und das in der Regel während der halbjährlichen Sitzungen des TAB in New York tagte. Siehe „Second Progress Report for the Advisory Committee for the Andean Indian Programme.“ 28.11.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-AND 3, 1).

²⁹⁰ Telegramme waren noch sehr teuer und wurden nur für kurzfristig relevante Nachrichten eingesetzt.

sich mithilfe der UN-Entwicklungszusammenarbeit die Reorganisation der landwirtschaftlichen Produktion im Hochland und den Andentälern erfolgreich voranzutreiben, nachdem der Großgrundbesitz im Zuge der Landreform enteignet worden war.

An Sánchez de Lozadas Korrespondenz wird deutlich, wie die radikalen Umbrüche in Bolivien im Kontext des PIA und der UN-Entwicklungszusammenarbeit interpretiert und debattiert wurden. So unterstrich de Lozada etwa in seinem ersten Bericht als Regionaldirektor des PIA an das ILO-Hauptquartier in Genf, dass die indigene Bevölkerung im Andenhochland als Zielgruppe des PIA nun in Bolivien im Angesicht der revolutionären Umbrüche eine vollkommen andere Stellung innehatte. Insgesamt seien die 2,5 Millionen indigenen Bauern Boliviens durch die Revolution zu politischen Subjekten geworden, hätten nun das Wahlrecht und seien in aktiven Bauerngewerkschaften organisiert, wobei mehr als 40.000 als Milizionäre unter Waffen stünden.²⁹¹ Besonders die Agrarreform habe tiefgreifende Auswirkungen auf die bolivianische Ökonomie und müsse mit Unterstützung der UN zum Erfolg geführt werden. So seien durch die Landreform „die traditionellen Arbeitsverhältnisse, die seit der Kolonialzeit, ja seit dem Inkareich, existierten, abrupt abgeschafft worden.“²⁹² Dies habe zu einer grundsätzlichen Transformation der indigenen Frage im Land geführt: „Die Situation in diesem Land im Hinblick auf das *problema indigena* hat sich durch das Dekret der Agrarreform radikal gewandelt.“²⁹³

Vor diesem Hintergrund sprach sich Sánchez de Lozada für eine umfassende Unterstützung der neuen Regierung des MNR im Rahmen des PIA aus. Die primäre Aufgabe in Bolivien sollte laut de Lozada darin bestehen, den durch die Umwälzungen verursachten Produktionsausfall in der Landwirtschaft kurzfristig zu minimieren und langfristig neue Produktionsformen und eine Steigerung der Erträge zu erreichen:

La orientación de los programas será esencialmente el incremento de la producción por vía del mejoramiento de las técnicas, sobre todo con el fin de crear nuevas modalidades de trabajo y organización de la producción; es decir, toda la actividad será orientada a remediar las consecuencias de la súbita

²⁹¹ Siehe „Informe No. 1“, 08.10.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-AND 2, 1).

²⁹² „Las formas de relación de trabajo tradicionales que existían desde la época colonial, y aun desde el Incario, han sido abruptamente liquidadas.“ Vgl. ebd.

²⁹³ „La situación en ese País, en cuanto se refiere al problema indígena, ha sido radicalmente alterado por el Decreto de Reforma Agraria.“ Vgl. Schreiben von de Lozada an Mowat vom 27.08.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-AND 2, 1).

ruptura de las relaciones y modalidades que existían hasta antes del decreto [der Agrarreform, M.B.] del 12 de Agosto [1953].

In einem Schreiben an ILO-Generaldirektor David Morse erläuterte de Lozada die Notwendigkeit, die zukünftigen Aktionsbasen des PIA im bolivianischen Andenhochland auch auf im Zuge der Agrarreform enteignetem Land einzurichten. Dies bürge zwar ein gewisses politisches Risiko, jedoch sei die damit verbundene „politische Gefahr“ für die ILO „überschaubar“.²⁹⁴

Die ILO-Führung in Genf – allen voran Generaldirektor David Morse – kam hinsichtlich der Positionierung der ILO und des PIA gegenüber der Regierung des MNR und der Landreform jedoch zu einem anderen Urteil. Morse zweifelte an der Dauerhaftigkeit der revolutionären Umwälzungen und befürchtete negative Auswirkungen für die ILO in Bolivien und der Region, falls die MNR-Regierung scheitern und die alten Eliten wieder an die Macht kommen sollten.²⁹⁵ Vor diesem Hintergrund gab Morse die Vorgabe aus, dass „das Land für das Projekt [das PIA, M.B.] nicht enteignet werden sollte außer mit Zustimmung der Eigentümer.“²⁹⁶

Diese Richtlinie aus Genf hinsichtlich der Realisierung des PIA interpretierte die neue bolivianische Regierung wiederum als massive Einmischung in die nationale Souveränität und drohte mit einem Abbruch des PIA.²⁹⁷ Bei einer Besprechung mit Rens, der als hoher ILO-Funktionär kurzfristig nach Bolivien gereist war, äußerten der bolivianische Außen- und der Arbeitsminister ihren Unmut über das Vorgehen der ILO mit drastischen Worten.²⁹⁸ Die Minister monierten, dass während die Regierung dem PIA deutlich mehr Mitarbeiter, Materialien und Finanzmittel zur Verfügung

²⁹⁴ Im englischen Original hielt de Lozada fest: „[The] political danger is [...] remote.“ Vgl. Schreiben von de Lozada an Morse vom 22.10.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-AND 2, 1).

²⁹⁵ Siehe das als streng vertraulich deklarierte „Memorandum on discussion on Land for the Andean Indian Program“ vom 05.11.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

²⁹⁶ Siehe ebd.

²⁹⁷ Siehe persönliches Schreiben des Landwirtschaftsministers Nulfo de Chaves Ortiz an de Lozada vom 24.11.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-AND 2, 1).

²⁹⁸ Siehe ein Gesprächsprotokoll des Treffens von Jef Rens mit Guevara Arce und Chaves Ortiz vom. Die Minister äußerten ihren Unmut folgendermaßen: „[The ILO] had neglected the Andean Indian projects in Bolivia“ und weiter: „[The ministers] accused elements in the ILO, [...] Mr. Crespo, Mr. Caballero Tamayo and Mr. Alvarado, of sabotaging the progressive policy of the Bolivian Government.“ Vgl. Reisenotizen Rens vom 09.08.1954. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

gestellt habe als ursprünglich vereinbart, die ILO das Projekt im Gegenzug aber „vollkommen vernachlässigen“ würde.²⁹⁹ Dabei vermuteten die Minister, dass das zögerliche Agieren der ILO nicht zuletzt auf das Wirken regierungskritischer bolivianischer Funktionäre innerhalb der ILO sowie des hochrangigen peruanischen ILO-Funktionärs Luis Alvarado Garrido zurückzuführen sei. Aus Sicht der MNR-Regierung würden diese bolivianischen ILO-Funktionäre sowie Alvarado Garrido aktiv die „fortschrittliche Politik der Bolivianischen Regierung sabotieren“.³⁰⁰ Hier zeigt sich, dass die ILO durch ihre multilaterale Struktur immer auch ein Forum der internationalen Politik war und sich zwischenstaatliche oder innerstaatliche Konflikte auch auf die Arbeit der Organisation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auswirken konnten.

Lediglich Sánchez de Lozadas Vermittlerrolle war es zu verdanken, dass das PIA in Bolivien nicht kurz nach dem Anlaufen direkt wieder abgebrochen wurde und eine Kompromisslösung gefunden werden konnte: So einigte sich die Regierung mit der ILO darauf, dass die erste Aktionsbasis im bolivianischen Hochland nicht auf enteignetem Land eingerichtet wurde. Stattdessen sollte sie die Form einer Stiftung annehmen, der *Fundación para el Progreso de las Poblaciones Andinas*. Dieser Stiftung übertrug die Großgrundbesitzerfamilie Sanjines-Goita, eine der reichsten Familien des Landes, eine nach wie vor in ihrem Besitz befindende Hacienda: Pillapi nahe dem Titicacasee. Durch dieses Vorgehen konnten sowohl die ILO als auch die bolivianische Regierung vorerst ihr Gesicht wahren. Im Unterkapitel 3.3 wird im Detail analysiert, wie sich der Aufbau der PIA-Basis in Pillapi in der Praxis gestaltete und wie die Landfrage dort im Zentrum der Debatte stand. Die Bauern in Pillapi forderten wie überall sonst im Hochland auch die Übertragung der Landtitel und lehnten die Stiftung und damit auch das PIA ab. Die Situation in Bolivien zeigt, dass die Realisierung des PIA von Beginn an eng mit den politischen Konfliktlinien im Andenraum und besonders mit der Landfrage im Andenhochland verflochten war. Das anfängliche Anliegen, mit dem PIA eine politisch „neutrale“ lateinamerikaweite Entwicklungs- und Integrationspolitik für die indigene Bevölkerung zu konzeptualisieren und zu etablieren, stieß bereits mit Anlaufen des Projektes an Grenzen.

²⁹⁹ Vgl. ebd.

³⁰⁰ Vgl. ebd.

Das Anlaufen des PIA und die *política indigenista* in Ecuador und Peru

Auch die Situation in Ecuador und Peru hatte ebenso wie die Bolivianische Revolution Auswirkungen auf die Realisierung des PIA – wenn auch in entgegengesetzter Stoßrichtung. Wie im Kontextkapitel bereits weiter ausgeführt (Kapitel 1), strebten die Regierungen in beiden Ländern während der 1950er Jahre keine großflächige Umverteilung des Landbesitzes an. Ganz im Gegenteil zielte ihre *política indigenista* nicht zuletzt darauf ab, einen Umsturz der alten Ordnung zu verhindern. Gerade im Peruanischen Fall sprechen die Quellen hier eine deutliche Sprache. So notierte Jef Rens nach einem Treffen mit dem peruanischen Ministerialbeamten Julio Pereyra, dem *Director General de Asuntos Indígenas*, folgendes:

Pereyra pointed out that it is precisely in the highland areas bordering Bolivia that the Indian problem in Peru was most acute. There exists in that area a surplus population, which makes life hard and difficult. The Agrarian Reform carried out in Bolivia has become known in the neighboring Peruvian Indian tribes [sic; M.B.] and unless radical action is taken to improve their lot, this region may become a core of unrest.³⁰¹

Für Pereyra stellten die schwierigen Lebensbedingungen der indigenen Landbevölkerung in der Region Puno sowie deren durch die Landreform im benachbarten Bolivien geweckten Hoffnungen auf eine Umverteilung des Grundbesitzes in erster Linie eine mögliche Quelle für soziale Unruhen dar. Statt wie in Bolivien der Umsetzung der Landreform zu dienen, sollte das PIA aus Sicht der peruanischen Regierung die Situation in Puno befrieden ohne eine vergleichbare Bodenreform wie in Bolivien durchzuführen. Die „radikalen Maßnahmen“, die Pereyra im Kontext der Umsetzung des PIA vorschwebten, bestanden in erster Linie in Kolonisationsprojekten im peruanischen Amazonas-Tiefland, in das die „überschüssigen“ indigenen Bauern aus dem Hochland unter Anleitung des PIA umgesiedelt werden sollten.

Der Plan zu einer großangelegten Umsiedlung von Bauern aus der Hochlandregion Puno in das Tal des Flusses Tambopata am Osthang der Anden war schon im Abschlussbericht der *Andean Indian Mission* skizziert worden. Mit Anlaufen des PIA setzte in Peru eine kontroverse Debatte über die Umsetzbarkeit und die Risiken einer solchen planmäßigen Umsiedlung

³⁰¹ Vgl. Gesprächsnotiz Jef Rens zu Treffen mit Julio Pereyra, August 1954. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

ein. Damit war das sogenannte Puno-Tambopata Projekt in der peruanischen Öffentlichkeit von Beginn an hoch umstritten, was im Unterkapitel zum PIA im öffentlichen Diskurs (3.4) noch genauer erörtert wird.

Die ILO ließ die Möglichkeiten für das Kolonisationsprojekt im Tal des Tambopata mit Anlaufen des PIA durch eine Expertenkommission um den französischen Anthropologen Alfred Metraux, der auch schon an der *Andean Indian Mission* teilgenommen hatte, eruieren. Der Abschlussbericht bewertete die Realisierungschancen und Sinnhaftigkeit des angedachten Projektes jedoch sehr skeptisch, vor allem aufgrund der fehlenden Infrastruktur und begrenzten Aufnahmefähigkeit des anvisierten Kolonisationsgebietes.³⁰² Jedoch wich die Peruanische Regierung unter General Manuel Odría vorerst nicht von der Idee ab und erwartete von Seiten der ILO und des PIA eine rasche Umsetzung des Projektes und Unterstützung hinsichtlich des notwendigen Straßenbaues.³⁰³ Sánchez de Lozada notierte nach einem Treffen mit dem peruanischen Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, General Artola, im März 1953:

[The] Minister was very anxious to see action start in Tambopata ... he was extremely interested in the work beginning as soon as possible. [...] The Minister insisted that the planning should start ... to commence the work of road-building at the earliest possible moment.³⁰⁴

Allerdings scheiterte der Straßenbau an Budgetproblemen und unklaren Zuständigkeiten. So entstand bereits ein Jahr nach Anlaufen des PIA bei der Peruanischen Regierung – ähnlich wie in Bolivien, wenn auch unter anderen Vorzeichen – der Eindruck, dass die Fortschritte bei der Umsetzung des PIA zu sporadisch seien und dass die ILO das Projekt nicht konsequent genug vorantreiben würde. De Lozada schrieb nach Genf, dass Minister Artola vor diesem Hintergrund in Zukunft Resultate erwarte:

³⁰² Metraux fertige zwei ausführliche Berichte an, die eine umfassende Darstellung der Migrationsbewegungen aus den indigenen Gemeinden der Region Puno enthalten. Besonders die Unklarheit bezüglich der geplanten Vergabe von Landtiteln an indigene Siedler wurde von Metraux als Problem ausgemacht, das neben der fehlenden Infrastruktur als primäres Hindernis beschrieben wird. Siehe etwa „Informe del Sr. Metraux sobre la Emigración Interna y Externa de los Indios Aymaras y Acerca de la Colonización en el Valle del Tambopata“ aus dem Jahr 1954 (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 81).

³⁰³ Siehe „Fourth Progress Report for the Advisory Committee of the Andean Indian Programme, January-February 1954.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³⁰⁴ „Monthly Progress Report, March 1954“ des PIA Regionalbüros in Lima. Siehe Zusammenstellung von Korrespondenz und Berichten aus den Jahren 1953 und 54 (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 205).

What the Minister wanted was action, and action at once, since by the end of next July he had to show some practical results. He expressed in strong terms that he did not wish any more enquiries and surveys, but that he wanted practical action at the earliest possible moment.³⁰⁵

Hier zeichnet sich ab, welche Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Regierungen an das PIA und den Möglichkeiten der ILO- und UN-Entwicklungszusammenarbeit bestand. De Lozada wiederum forderte im weiteren Verlauf des Schreibens die Ausweitung seiner Entscheidungskompetenzen und Unabhängigkeit gegenüber der ILO Verwaltung in Genf, um so den Erwartungen der peruanischen Regierung gerecht werden zu können. Sollte die Umsetzung des Puno-Tambopata Projektes an den aus seiner Sicht zu engen Handlungsrichtlinien für die UN-Entwicklungszusammenarbeit scheitern, würde sich dies negativ auf die Bereitschaft der Regierungen zur Kooperation mit den UN Organisationen auswirken:

Technical assistance becomes more and more meaningless and uninteresting to the receiving countries, unless they see, from the outset, practical results and no more mere written reports, no matter how good these may be. Here again is a policy question to which I am calling the attention of the Office [International Labor Office, M.B] well in advance of the possible crisis which might come if we do not somehow accommodate our pace to what so insistently – I might almost say vehemently – required by Minister Artola.³⁰⁶

Besonders die Frage, was Technische Zusammenarbeit im Endeffekt darstellen sollte und leisten konnte, wurde – wie diese Passagen deutlich machen – intensiv zwischen der nationalen Ministerialbürokratie, dem Regionalbüro des PIA und dessen Direktor sowie der ILO-Verwaltung in Genf verhandelt. Während die Verwaltung der ILO in Genf darauf zielte das Aufgabenfeld des PIA abzugrenzen und konkrete Verfahrensweisen zu etablieren, sah Sánchez de Lozada seine Hände durch die Regularien der Technischen Zusammenarbeit der UN und den begrenzten Handlungsauftrag des Projektes gebunden.

In Peru war im Projektplan des PIA noch ein zweites Projekt vorgesehen: Ein Ausbildungszentrum in Muquiyauyu in der Provinz Cuzco. Doch dieses Projekt wurde von Regierungsseite schlichtweg verworfen.

³⁰⁵ Vgl. Schreiben von de Lozada an Alvarado vom 07.04.1954 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 1).

³⁰⁶ Vgl. ebd.

Grund hierfür war aus Sicht der Regierung, dass das *problema indigena* in Cuzco nicht akut genug gewesen sei:

Mr. Pereyra stated that although there is also a lots of work to be done in the Muquiyayyu area, the Indian population in that part of the country is somewhat more advanced and less in need of assistance than in the highlands in the Department of Puno.³⁰⁷

Die Frage nach der Auswahl der Standorte des PIA wurde von Regierungsseite (zumindest vordergründig) mit dem indigenistischen Diskurs verknüpft. Laut offizieller Regierungsposition sollten die am wenigsten „fortschrittlichen“ indigenen Gemeinden des Landes in den Genuss des PIA kommen. Schließlich wurde in Peru der Fokus des PIA exklusiv auf Puno gerichtet und kein zweites Teilprojekt in Angriff genommen.

Auch in Ecuador, wo das PIA gerade in den Anfangsjahren deutlich langsamer anlief als in Bolivien und Peru, war die Frage der Standortwahl virulent. So hielt ein ILO-Bericht von Anfang 1954 fest, dass die ecuadorianische Regierung bei der Umsetzung des PIA zögerte.³⁰⁸ Der Grund hierfür war, dass in der ursprünglichen Projektplanung eine Aktionsbasis des PIA in der Region Otavalo aufgebaut werden sollte, um die dortige handwerkliche Produktion indigener Gemeinden zu fördern.³⁰⁹ Mit Anlaufen des PIA rückte die ecuadorianische Regierung jedoch von diesem Plan ab, da bereits das US-amerikanische Point-IV Programm in der Region aktiv war. So notierte der Repräsentant des UN TAB in Ecuador, Lamber-Lamont, 1953 in einem Schreiben nach Genf hinsichtlich der Vorbehalte der ecuadorianischen Regierung zur Umsetzung des PIA in Otavalo:

I have discussed this question with both Ecuadorians and representatives of Point IV and it is felt that Otavalo indians are already, to a large extent, developed and „integrated.“ [The] Ecuadorian authorities concerned may not be as enthusiastic about a project in this district [Otavalo; M.B.] as they would

³⁰⁷ Vgl. Gesprächsnotiz Jef Rens zu Treffen mit Julio Pereyra, August 1954. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

³⁰⁸ Siehe „Fourth Progress Report for the Advisory Committee of the Andean Indian Programme, January-February 1954.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³⁰⁹ Die dortigen indigenen Gemeinden sollten durch die Gründung handwerklicher Kooperativen bei der Produktion und Vermarktung vor allem von Textilprodukten unterstützt werden.

for a project [...] in a more backward district, which I personally strongly support.³¹⁰

Auch hier wird deutlich, wie Fragen nach der Standortsuche für die Aktionsbasen des PIA primär entlang des indigenistischen Diskurses diskutiert wurden, insbesondere in Peru und Ecuador. Die Basen des PIA sollten denjenigen bäuerlichen Gemeinden zugutekommen, die am wenigsten „integriert“ und „entwickelt“ – und damit im Umkehrschluss am meisten „indigen“ – seien. Das Auswahlkriterium war also die angenommene Indigenität und nicht wie etwa in vielen Bereichen der US-amerikanischen Zusammenarbeit das postulierte Entwicklungspotential einer Region oder Gemeinde entlang ökonomischer Kategorien.

Ebenso lässt die Diskussion um die Standortwahl des PIA in Ecuador erkennen, wie die Planung des Projektes von Anfang an auch im Wechselspiel mit anderen Akteuren und Projekten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stand. Besonders die US-amerikanische Entwicklungszusammenarbeit wurde zu Beginn der 1950er Jahren ausgeweitet und sowohl die ILO als auch die nationalen Regierungen und die US-amerikanischen Entwicklungsorganisationen versuchten Dopplungen in der Entwicklungszusammenarbeit zu vermeiden, wobei sich eine gewisse Konkurrenzsituation unter den Entwicklungshelfern einstellte.³¹¹

Drohendes Scheitern und mittelfristige Erfolge

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das PIA im gesamten Andenraum langsamer anließ als ursprünglich von seinen Förderern vorgesehen. Im November 1954 war lediglich in Bolivien das Aktionszentrum Pillapi eröffnet worden, wo drei internationale Experten die praktische Arbeit aufnahmen. Ansonsten beschränkte sich die Tätigkeit im PIA bis zu diesem Zeitpunkt auf Feldstudien, um die Eröffnung weiterer Zentren zu eruieren.³¹² All dies rief vermehrt die Kritik der anderen am Projekt beteiligten UN-Sonderorganisationen – der UNESCO, FAO und WHO – hervor, die eine grundlegende Umstrukturierung und Neuausrichtung

³¹⁰ Vgl. Schreiben von Lambert-Lamond an Mowat vom 09.07.1953 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-19, 1).

³¹¹ Siehe den Report der US-Senatoren Mike Mansfield und Bourke B. Hickenlooper „Technical Cooperation in the Andes Countries of South America“ von 1957.

³¹² Siehe „Draft Agenda, Advisory Committee, Andean Indian Mission“, August 1954. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1).

des PIA entlang kleinerer, auf nationale Kontexte bezogene und in getrennter Verantwortlichkeit der UN-Organisationen umgesetzte Projekte ins Spiel brachten.³¹³ Die Vorbehalte bestanden dabei primär gegenüber der integralen und regionalen Struktur des PIA sowie gegenüber dem exklusiven Fokus des Projekts auf als indigen definierte Bevölkerungsteile. Hiermit hob sich das PIA diametral von der sich sukzessive etablierenden Praxis der UN Entwicklungshilfe ab, in der sich verstärkt sektorale und länderbezogene Programme mit einem universalistischen Entwicklungsansatz durchsetzen.³¹⁴ Diese Skepsis der anderen UN-Sonderorganisationen gegenüber der Struktur und Zielsetzung des PIA blieb auch in den folgenden Jahren bestehen.³¹⁵

Infolge dessen notierte die ILO ein Jahr nach Anlaufen des Projektes, dass sich das PIA an einem Scheidepunkt befände und ein Scheitern nicht ausgeschlossen sei. Der ILO-Experte Bray hielt in einem als streng vertraulich deklarierten Report vom Juli 1954, also 14 Monate nach Bewilligung des PIA, fest, dass „die Situation der *Andean Indian Mission* in allen drei Ländern ernst“ sei.³¹⁶

Um ein Scheitern des PIA doch noch abzuwenden, betraute die ILO mit Jef Rens und später Abbas Ammar zwei hochrangige Funktionäre mit der Umsetzung des Projektes. Sowohl Rens als auch Ammar unternahmen bis Ende der 1950er Jahre regelmäßige Inspektionsreisen nach Lateinamerika, mit dem Ziel, die anfänglichen Probleme in der Koordination des PIA zu überwinden, die regionale und integrale Struktur und Zielsetzung des PIA zu bewahren und die Projektarbeit enger mit den Regierungen abzustimmen.³¹⁷

³¹³ Siehe Schreiben von Alvarado an de Lozada vom 19.02.1954. (Archiv ILO Genf, Mappe: DAGD_13-11-6-2).

³¹⁴ So merkte etwa Abbas Ammar gegenüber der kritischen Haltung der FAO an: „F.A.O. looked at agricultural problems from a purely technical point of view and that was one of our main difficulties. Our relation with F.A.O. would improve if we could succeed in persuading them to agree with us on the social aspect of the projects.“ Vgl. Gesprächsprotokoll über Sitzung der ILO Abteilungen zum PIA, 20.04.1956. (Archiv ILO Genf, Mappe: DAGD 13-11-6).

³¹⁵ Bezüglich der Kritik der anderen UN-Sonderorganisationen am PIA wies etwa Rens in einem Schreiben an Mors darauf hin, dass ein WHO-Experte ihm mitgeteilt habe, dass der WHO-Generaldirektor nicht sehr „enthusiastisch“ bezüglich des PIA sei und innerhalb der WHO „some reluctance and criticism of the Programme“ bestehe. Vgl. Schreiben von Rens an Morse vom 13.03.1956. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

³¹⁶ „The position of the Andean Indian Mission is serious in all three countries in which it is operating.“ Vgl. „Report by Mr. Bray, July 1954, strictly confidential.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

³¹⁷ Rens und Ammar führten zusammen mit anderen UN-Funktionären nahezu halbjährig großangelegte Inspektionsreisen durch. Etwa reiste zwischen Dezember 1955 und Februar 1956 eine zehnköpfige Delegation von UN-Repräsentanten unter der Leitung Abbas Ammars durch

So unterstrich Rens 1955 in einem Schreiben an Martínez Cabañas von der *Technical Assistance Administration* (TAA) der UN:

The aims of the Andean Indian Programme are and remain the integration of the Andean Indian population in the economic, social, political and cultural life of their respective nations. I do not see for the time being any need, nor indeed any possibility of restating these aims.³¹⁸

In der Tat gelang es den ILO Funktionären zwischen 1955 und 1957 das PIA in seiner angedachten Struktur zu konsolidieren und mit der Gründung einer Reihe von neuen Aktionszentren sukzessive auszubauen. Die etwa halbjährlichen Berichte an das *Advisory Committee of the Andean Indian Programme* geben einen guten Einblick über den Verlauf des PIA während dieser Jahre. Waren im August 1954 erst lediglich drei UN-Experten (neben de Lozada) für das PIA im Andenhochland im Einsatz, arbeiteten im November 1955 bereits achtzehn UN-Experten in vier Zentren.³¹⁹

Die Fortschritte, welche die Realisierung des PIA während der nächsten Jahren machte, waren auf den ersten Blick beachtlich. In Ecuador wurde zwischen 1954 und 1956 eine Textilwerkstatt in Quito eingerichtet, in welcher der holländische Kunsthandwerker Jan Schreuder Ausbildungskurse zur Textilproduktion anbot, um Mitgliedern indigener Gemeinden des Landes im Umgang mit modernen Webstühlen und Färbetechniken zu schulen.³²⁰ Ab Ende 1955 konzentrierten sich die Aktivitäten in Ecuador auf

die Andenstaaten um das PIA zu evaluieren. An der Reise nahmen hochrangige Mitglieder aller beteiligten UN-Sonderorganisationen und der UN-Verwaltung teil. Siehe „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme“ vom 30.09.1956. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

³¹⁸ Vgl. Schreiben von Rens an Martínez Cabañas vom 26.09.1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

³¹⁹ Davon waren fünf UN-Experten im Projekt Puno in Peru eingesetzt, weitere fünf im Projekt Pillapi in Bolivien und sieben im Projekt Santa Cruz in Bolivien sowie ein Experte in Ecuador in Quito. Von den Experten waren zehn bei der ILO angestellt, drei bei der UNESCO, zwei bei der WHO, einer bei der FAO und zwei bei der UNTAA. Siehe „Technical Assistance Committee, Progress Report on the Andean Indian Project, November 1955.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: GB 130-TA-101-3, 1).

³²⁰ Die in der Werkstatt produzierten Kunstwebereien wurden von der ILO auf eigens organisierten Ausstellungen in den UN-Gebäuden in New York und Genf präsentiert. Die Idee hinter den Ausstellungen war durchaus, gezielt internationale Märkte für ecuadorianisches Kunsthandwerk zu gewinnen. Schließlich wurde die Werkstatt in Quito jedoch wegen Unstimmigkeiten zwischen der PIA-Leitung und Schreuder nicht weitergeführt

die Provinz Chimborazo mit der Hauptstadt Riobamba.³²¹ Aus dem Projekt in Chimborazo gingen später sowohl staatliche Entwicklungsinitiativen, nicht zuletzt das direkte Anschlussprojekt *Misión Andina del Ecuador* (MAE), als auch weitere UN Projekte hervor, etwa das Projekt UN ECU 27 (siehe Kapitel 4).³²² Ausgehend von den Aktivitäten des PIA wurde die Region Chimborazo im Laufe der 1960er Jahre zu einem *hotspot* der bi- und multilateralen wie auch der kirchlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum.³²³

Auch in Peru etablierte sich das PIA dauerhaft. Zentrum der Aktivitäten blieb hier die Region Puno am Titicacasee. Jedoch verschob sich der Fokus von der Kolonisation des Tieflandes hin zu Aktivitäten im Hochland selbst. Als sich abzeichnete, dass das Kolonisationsprojekt im Tambopata-Tal nicht realisierbar war, verlegte die ILO in Absprache mit der Regierung den Fokus auf die technische Zusammenarbeit in der Region Puno. Neben dem Sitz des PIA in der Provinzhauptstadt Puno eröffnete die ILO in den Jahren 1956 und 1957 drei Subzentren in kleineren Orten der Region (Taraco, Chucuito und Camicachi), von denen aus die UN-Experten mit den in den umliegenden Gemeinden lebenden *minifundistas* zusammenarbeiten sollten. In Bolivien wiederum gelang es, die Arbeit in Pillapi zu konsolidieren und in der Region Santa Cruz in Cotoca ein Kolonisationsprojekt ins Leben zu rufen, in dem indigene Bauern aus dem Hochland zusammen mit ehemaligen Minenarbeitern in einem Modellprojekt im tropischen Tiefland angesiedelt werden sollten. Außerdem wurden 1956 zwei weitere Aktionszentren im Hochland eröffnet, Playa Verde und Otavi.³²⁴ Darüber hinaus kam Ende 1955 erstmals die Diskussion über die Ausweitung des PIA in andere Länder entlang der Andenkordillieren auf. So war eine diesbezügliche Anfrage der

³²¹ Siehe „Technical Assistance Committee, Progress Report on the Andean Indian Project, November 1955“. (Archiv ILO Genf, Mappe: GB 130-TA-101-3, 1).

³²² Für eine Analyse der ländlichen Entwicklungszusammenarbeit in Ecuador von den 1950er bis in die 1990er Jahre siehe Bretón Solo de Zaldivar (2001): *Cooperación al desarrollo*.

³²³ Siehe Müller (2021): „Entangled Spaces in the Andes: Liberation of ‚the Poor‘ and International Development Cooperation in Ecuador (1970s).“ In: Christian Büschges, Andrea Müller und Noah Oehri (Hg.): *Liberation Theology and the Other(s): Contextualizing Latin American Catholic Activism in the Second Half of the 20th Century*. Lanham: Lexington.

³²⁴ Siehe „Technical Assistance Committee, Progress Report on the Andean Indian Project, November 1955“. (Archiv ILO Genf, Mappe: GB 130-TA-101-3, 1).

kolumbianischen Regierung eingegangen, die aber auf Grund von Finanzierungsengpässen erst 1957 berücksichtigt werden konnte.³²⁵

So gelang es der ILO mit großen Anstrengungen und durch die Mobilisierung weiterer finanzieller und personeller Mittel, das Scheitern des PIA abzuwenden. Für die Organisation stellte das PIA ein Prestigeprojekt dar, mit dem sie sich im noch jungen Feld der UN-Entwicklungshilfe strategisch positionieren wollte und in das zentrale Akteure (nicht zuletzt der Stellvertretende Generaldirektor Jef Rens) große Hoffnungen setzten. In diesem Sinne lässt sich konstatieren, dass es in erster Linie dem großen Interesse der ILO und einzelner Funktionäre geschuldet war, dass das Projekt in seiner Struktur und Ausrichtung auch nach den tiefgreifenden Anlaufschwierigkeiten erhalten blieb.

Die Erfolge beim Ausbau des PIA führte die ILO-Leitung dementsprechend auch gegenüber der UN-Verwaltung an und argumentierte, dass nun – mit dem erfolgreichen Ausbau des Projektes – auch die nationalen Regierungen die Wichtigkeit der indigenen Frage und der Arbeit des PIA erkannt hätten:

One thing is clear already: the movement towards the integration of the Indians has begun. It has now taken its place among the principal preoccupations of the Governments concerned, an evolution in which the Andean Indian Programme has certainly been a factor. It is for the participating agencies to ensure that this Programme remains an essential feature of the efforts undertaken to enable this integration to take place as rapidly as possible and under the best conditions.³²⁶

Rens Ausführungen zeigen, wie die ILO-Verantwortlichen versuchten, gegenüber der UN-Verwaltung die Erfolge der eigenen Arbeit und die Relevanz des im PIA gewählten entwicklungspolitischen Ansatzes zu unterstreichen, gerade im Hinblick auf die Kritik am Ansatz des PIA aus den Reihen des UN-Systems.³²⁷

³²⁵ Siehe „Extract from Record of Proceedings of the 34th Session of the Technical Assistance Board, 24-28 October 1955.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2). Später beantragten auch noch Chile, Argentinien und Venezuela Teilprojekte im Rahmen des PIA (Siehe Kapitel 4).

³²⁶ Vgl. „Report to the Advisory Committee of the Andean Indian Programme“, Mai 1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³²⁷ Die Berichte an das Advisory Board richteten sich an die UN-Verwaltung für die Technische Zusammenarbeit, setzte sich das Gremium doch aus Vertretern der am PIA beteiligten UN Sonderorganisationen sowie der UN TAA zusammen. Das Advisory Board tagte in den meisten Fällen im Anschluss an die Treffen des Technical Assistance Boards (TAB) in New York oder Genf.

Finanzierungsengpässe und Neustrukturierung

Der Finanzrahmen, in dem sich das PIA während dieser ersten Jahre bewegte, lässt sich nur grob schätzen, da keine übergreifenden Kostenaufstellungen vorliegen. Laut ILO-Berichten wurden für das PIA aus den Mitteln des EPTA im Jahr 1953 etwa 40.000 und im Folgejahr bereits etwa 168.000 US-Dollar aufgewendet.³²⁸ Für 1955 lag das Budget bei 280.000,³²⁹ 1956 bei 615.000 und 1957 bei 405.000 US-Dollar.³³⁰ Diese Mittel des EPTA bilden jedoch nur einen Teil der im Rahmen des PIA getätigten Ausgaben ab und flossen in erster Linie in die Entlohnung der im PIA angestellten UN-Experten sowie in deren Reisekosten. In diesen Jahren lagen die jährlichen Gehälter eines UN-Experten zwischen 6.000 und 12.000 US-Dollar. Daneben wurde aus den EPTA-Mitteln auch die Beschaffung von im Andenraum schwer zu beziehenden Gütern finanziert, etwa Fahrzeugen, Landmaschinen, Saatgut oder Zuchtvieh aus Europa oder den USA.

Neben den Mitteln aus dem EPTA wären für einen Überblick über den Finanzrahmen auch Mittel aus festen Etats der UN-Sonderorganisationen – allen voran der ILO – einzukalkulieren, die indirekt zur Umsetzung des Projektes aufgewendet wurden. Hinzu kamen die zahlreichen Sachspenden von Gewerkschaften, etwa dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), und anderen Institutionen, die das PIA in diesen Jahren einwarb.³³¹

Daneben sind noch zwei weitere Pfeiler in der Finanzierung des PIA zu berücksichtigen: Zum einen wären dies die staatlichen Mittel einzukalkulieren, die etwa für das nationale Personal, einen Großteil der Materialien und vor allem für die Miete oder den Kauf von Grundstücken und Gebäuden für Aktionszentren aufgewendet wurden. Für die von den Regierungen geleisteten Zahlungen liegen für die Anfangsjahre des PIA keine Zahlen vor, sie dürften aber einen beträchtlichen Anteil an den Gesamtaufwendungen einnehmen. Zum anderen müssten aber auch die

³²⁸ Siehe „Technical Assistance Committee, Progress Report on the Andean Indian Project, November 1955“. (Archiv ILO Genf, Mappe: GB 130-TA-101-3, 1).

³²⁹ Siehe Protokoll des „Meeting of the Advisory Board on the Andean Indian Mission held on 2 December 1954.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

³³⁰ Siehe Rens (1987): *Le Programme Andin*, S. 44.

³³¹ Die ILO-Infobroschüre „El Programa Andino“ von 1961 zählt bis zu diesem Zeitpunkt Sach- und Geldspenden für das PIA von staatlichen Stellen wie auch Gewerkschaften und Arbeitgeberinstitutionen aus Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Norwegen, Schweden, der Schweiz und den USA auf, die in der Summe einen Wert von mehrere hunderttausend US-Dollar umfassten. Siehe: ILO (1961): „El Programa Andino“, S. 103.

Beiträge gewichtet werden, welche aus den indigenen Gemeinden heraus zur Umsetzung der Aktivitäten des PIA geleistet wurden. So stellten diese aus dem Gemeindeland Bauflächen für Einrichtungen der Aktionszentren zur Verfügung oder leisteten in Form der *minga* oder *minka* gemeinschaftliche Arbeit beim Bau von Straßen, Schulgebäuden, Sanitäranlagen etc., wie im Laufe des Kapitels 3.3 noch genauer analysiert wird.³³² Vor diesem Hintergrund lässt sich konstatieren, dass es sich beim PIA um ein Großprojekt der UN Entwicklungshilfe im Andenraum handelte und das Projekt neben den Aktivitäten der US-amerikanischen Institutionen – deren Finanzrahmen den des EPTA bei weitem überstieg – die entwicklungspolitische Landschaft mitprägte.³³³

Jedoch gestaltete sich die Arbeit in den Aktionsbasen trotz der erfolgreichen Ausweitung des Projektes weiterhin alles andere als problem- und konfliktfrei. Besonders die Abstimmung und Zusammenarbeit in den Expertenteams der einzelnen Aktionsbasen – zwischen den UN-Experten sowie mit den nationalen Experten und der nationalen Administration – wurde von verschiedener Seite kritisiert. Die ILO monierte, dass die Regierungen ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Bereitstellung von nationalem Personal, Finanzmitteln und Materialien nur bedingt nachkamen und so die Arbeit in den Basen permanent ausbremsten.³³⁴ So hielt die ILO fest:

³³² *Minga* oder *Minka* ist der aus dem Quechua stammende Begriff für eine bis in die vorkoloniale Zeit zurückreichende Form kommunaler Gemeinschaftsarbeit im Andenraum. Die Dorfgemeinschaft, der *Ayllu*, leistet monetär nicht-entlohnte Gemeinschaftsarbeit, etwa bei der Bestellung von Gemeindeland oder beim Bau von für das Dorf relevanter Infrastruktur. Für eine kritische Diskussion der Definition und Funktion des Konzeptes *Ayllu* sowie der diesbezüglichen anthropologischen Debatten siehe Mary Weismantel (2006): „*Ayllu. Real and Imagined Communities in the Andes.*“ In Gerald W. Creed (Hg.): *The Seductions of Community. Emancipations, Oppressions, Quandaries.* Santa Fe: School of American Research. S. 77-100.

³³³ Insgesamt Beschäftigte die ILO im Jahr 1956 bis zu 173 Experten mit Mitteln und im Rahmen von Programmen des EPTA. Diese Zahl schloss auch kürzere Auftragsarbeiten, etwa das Verfassen von Evaluationsberichten ein. Im Kontext des PIA waren in der ILO insgesamt vierzehn Experten über das EPTA angestellt. Siehe „Experts and Instructors serving under the expanded technical assistance programme of the ILO 1. February 1956.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 2).

³³⁴ Ein guter Überblick über die Gesamtsituation und die ILO interne Diskussion hinsichtlich der Gründe für die Verzögerungen und Probleme des PIA findet sich im als „streng vertraulich“ deklarierten Schreiben von Ammar an de Lozada vom 10.10.1956. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

The impossibility of the credits allocated by the governments being made available in time has been the cause of many delays, and has prevented in many cases the carrying out of the activities in conformity with the agreed programme of work.³³⁵

Währenddessen blieben Dächer der Gebäude der Aktionsbasen ungedeckt. Es fehlte an Gerät und Personal, um die anvisierten Aktivitäten aufzunehmen. Auch beendeten viele der internationalen wie nationalen Experten ihre Verträge vorzeitig und es herrschte ein ständiger Mangel an eingearbeiteten Personal auf den Basen. So war im Jahr 1956 trotz der vordergründigen Erfolge beim Ausbau des Projektes die Situation auf den Aktionsbasen durchgehend kritisch bis desolat, wie im Unterkapitel 3.3 noch im Detail analysiert werden wird.

Die kritische Situation auf den Basen blieb auch der ILO-Leitung nicht verborgen. Dennoch fällt die ILO im Jahr 1956 die Entscheidung, die sukzessive Übergabe der Aktionszentren in nationale Verantwortlichkeit voranzutreiben und damit den Übergang des PIA in die zweite geplante Projektphase einzuleiten. 336 Der ursprüngliche Plan des PIA hatte vorgesehen, in einer ersten Projektphase unter direkter Anleitung der UN-Experten voll funktionierende Aktionsbasen im Andenhochland aufzubauen, die dann in einer zweiten Phase an die nationalen Autoritäten übergeben werden und als Modellprojekte für eine Ausdehnung der Integrations- und Entwicklungspolitik gegenüber der indigenen Bevölkerung des Andenhochlandes dienen sollten. Die technische Zusammenarbeit der UN sollte sich ab diesem Punkt auf Beratung und Ausbildung von nationalem Personal konzentrieren, das die Umsetzung der Integrations- und Entwicklungspolitik koordinieren sollte. Diesen Übergang wollte die ILO nun einleiten, obwohl die eklatanten Probleme auf den Aktionsbasen des PIA offenkundig waren und die Arbeit auch aus Sicht der internationalen Experten weit davon entfernt war, modellhaften Charakter zu haben.

³³⁵ Vgl. „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme (30 September 1956).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

³³⁶ In der internen ILO-Korrespondenz wie auch in den verschiedenen Berichten ist bereits ab der zweiten Jahreshälfte 1956 konstant die Rede von der Übergabe der Verantwortung für Aktionszentren an die nationalen Administrationen. Daher – so der Tenor – müsste die Arbeit auf den Aktionsbasen kurzfristig an Kontinuität und Intensität gewinnen, damit voll funktionierende Zentren an die nationalen Administrationen übergeben werden könnten. Siehe etwa „Tentative Agenda for discussions with Messrs. De Lozada and D’Ugard during their visit to Geneva“ vom 23.11.1956. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6).

Gegenüber der dem UN TAB kündigte die ILO den Übergang in die zweite Phase folgendermaßen an:

The initial stage is over, and the Andean Indian Programme is now entering its consolidated and expanding phase. It is now time to give deep thought to a certain number of steps which it will be necessary to take to stabilize its financial and administrative set-up, and it is not too soon to make some provisions as to the gradual decrease of international assistance and the taking over of the Mission's responsibilities by the national authorities.

This includes [...] the expansion of the Mission's activities from demonstration to a wide national programme, in conformity with the social and economic programme of the country concerned [...] and a shift [...], as far as the international agencies are concerned, on the supervisory and advisory role rather than on the executive role that they are at the present playing.³³⁷

Hier zeigt sich die spezifische Projektlogik des PIA, nach der der Ablauf des Projekts schrittweise in zeitlich vorgegebenen Fenstern zu erfolgen hatte. Für die Geldgeber des Projektes – also primär die UN TAA mit dem EPTA – bemaß sich der Erfolg des Projektes allem voran durch Abschluss der einzelnen Projektschritte, ohne jedoch die Konsistenz des formell Erreichten im Detail evaluieren zu können. Innerhalb der UN-internen Diskussion des PIA stellte sich an keinem Punkt die Frage, ob die Bedingungen für eine erfolgreiche Übergabe der Aktionszentren des PIA an die nationalen Administrationen bereits geschaffen worden waren und was eine verfrühte Übergabe für Konsequenzen für die Fortführung der begonnenen Arbeit haben könne.

Der von der ILO anvisierte Übergang in die zweite Projektphase wurde auch gegenüber den nationalen Regierungen thematisiert. So legte Carlos D'Ugard, der Sánchez de Lozada 1955 als PIA Regionaldirektor abgelöst hatte, dem peruanischen Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, Ricardo Elías Aparicio, laut einem Gesprächsprotokoll die Neuausrichtung des PIA folgendermaßen dar:

En líneas generales, la nueva orientación que la O.I.T. había decidido imprimir al Programa, con el acuerdo de las organizaciones participantes: evolución del trabajo en centros demostrativos hacia los programas de alcance nacional; énfasis en la formación de personal nacional en los órdenes técnico

³³⁷ Vgl. „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme (30 September 1956).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

y administrativo [...] para facilitar la paulatina transferencia de los centros de operaciones a las administraciones de los países.³³⁸

Damit befand sich das PIA 1957, vier Jahre nach Anlaufen des Programms, in einer ambivalenten Situation. Auf der einen Seite war es trotz großer Anstrengungen nicht gelungen, den eigenen Ansprüchen genügende und funktionsfähige Modellzentren aufzubauen und die Probleme in der praktischen Arbeit waren eklatant. Auf der anderen Seite wollte die ILO das Programm in die zweite Phase heben, also die praktische Arbeit in den Aktionszentren an die nationalen Autoritäten übergeben und diese dabei unterstützen, ausgehend von den Aktionszentren nationale Integrationsprogramme aufzulegen. Dieser Schritt fand in einem Moment statt, in dem die internationale Entwicklungszusammenarbeit in der Region insgesamt ausgeweitet wurde, Entwicklungskredite zu fließen begannen und auch die Andenstaaten versuchten, eine aufholende Entwicklung durch staatliche Programme voranzutreiben – wie in Kapitel 1 herausgearbeitet.

Dabei stand das PIA als Großprojekt der ILO im Andenhochland konstant in Konkurrenz zur Entwicklungszusammenarbeit anderer UN-Sonderorganisationen und vor allem der US-amerikanischen Entwicklungshilfeaktivitäten in der Region. Mit dem Point-IV-Programm verfügte die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der USA über deutlich größere Finanzvolumen als das EPTA der UN. Point-IV realisierte bereits während der 1950er Jahre eine hohe Dichte an Projekten gerade in Bolivien, aber auch in Ecuador und Peru.³³⁹ ILO-Funktionäre verwiesen in ihrer Korrespondenz immer wieder auf das Risiko, dass die Aktionsbasen des PIA durch das Point-IV-Programm übernommen werden könnten und das UN-Projekt damit aufgelöst werden würde.³⁴⁰ Aus Sicht der ILO galt es das PIA als eigenständiges Projekt unter eigener Leitung zu bewahren und den spezifischen entwicklungspolitischen Ansatz gegenüber anderen Konzepten (etwa sektoralen Programmen) aufrecht zu erhalten.

³³⁸ Vgl. Gesprächsprotokoll von Carlos D'Ugard über Treffen mit peruanischem Minister Ricardo Elías Aparicio vom 15.01.1957. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

³³⁹ Siehe den Report der US-Senatoren Mike Mansfield und Bourke B. Hickenlooper „Technical Cooperation in the Andes Countries of South America“ von 1957.

³⁴⁰ So hielt etwa Jef Rens in einer Gesprächsnotiz vom 06.08.1954 fest, dass er bei einem Aufenthalt Bolivien informell über folgendes informiert worden sei: „[That] the American point IV Administration, which is on a rather large scale in this country covering the same fields as we are trying to cover on a smaller scale with our project, offered to take our project over altogether. This I should check with the American Embassy.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

Die Regierungen der Andenländer waren einer Fortführung und Ausweitung des PIA positiv gegenüber eingestellt, hofften sie doch, ihre ländliche Integrations- und Entwicklungspolitik mit Hilfe der internationalen Geldgeber weiter ausbauen zu können. So brachte etwa der ecuadorianische Minister für Sozialpolitik (Previsión Social) gegenüber ILO-Funktionären im Mai 1957 folgendes zum Ausdruck:

El Gobierno, manifestó el Ministro, necesitaba urgentemente encontrar una solución a los problemas que afectan al Ecuador y en especial al de la incorporación del indígena a la vida activa del país. Actualmente, de una población superior a los 3.000.000, más de la mitad no toman parte activa en la vida nacional sino que más bien son un obstáculo para el desarrollo del país. El Gobierno cree que ha llegado el momento de ampliar el programa [das PIA, M.B.] y el concepto del mismo. Todo programa necesita un período de preparación y planificación, pero esa fase no debe durar demasiado tiempo y por lo mismo, es necesario seguir adelante y ampliar las bases de trabajo de la misión [synonym für PIA, M.B.], tan pronto como sea posible.³⁴¹

Trotz der bescheidenen Erfolge im Feld drückte auch Rens gegenüber de Lozada und D'Ugard seine Zuversicht aus. In Rens Augen würde das PIA zu einem Erfolg, wenn es gelinge, die Regierungen davon zu überzeugen, ihre sozialstaatlichen Strukturen nach den im PIA entwickelten Praktiken auszurichten.

I have the feeling that we have now rounded the most dangerous cape, and if we can now concentrate on the training programme, and on convincing the Governments to adjust their administrative services to the practices we have developed in the Projects, success cannot fail to be ours.³⁴²

Doch auf welche „Praktiken“ des PIA bezog sich Rens? Wie war der entwicklungspolitische Ansatz des PIA in der Praxis operationalisiert worden? Vor der detaillierten Analyse der entwicklungspolitischen Praxis in den Aktionsbasen wird der Blick noch auf die Gruppe der internationalen Experten im PIA gerichtet, die für die Konzeption und Realisierung der Arbeit auf den Basen des PIA verantwortlich zeichnete.

³⁴¹ Vgl. „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director general Adjunto de la O.I.T.“ vom Mai 1957 (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

³⁴² Vgl. Schreiben Rens an de Lozada und D'Ugard vom 06.06.1957. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4).

3.2 Die internationalen Experten im PIA

Die bisherigen Einblicke in die ersten Jahre der Projektgeschichte des PIA haben verdeutlicht, dass allen voran die Funktionäre und Experten der ILO die Umsetzung des Programms vorantrieben. Auf den nächsten Seiten wird ein systematischer Blick auf diese Gruppe internationaler Experten geworfen. Dabei lassen sich drei Untergruppen unterscheiden, deren Wirken auf ihren jeweiligen Ebenen essentiell für die Umsetzung des PIA war. Dies sind erstens die ranghohen ILO-Funktionäre, die das PIA leiteten, zweitens die Regionaldirektoren des PIA, die die Arbeit des Programms im Andenraum koordinierten und drittens die Gruppe der UN-Experten „im Feld“, also des internationalen Personals auf den verschiedenen Aktionsbasen des PIA.³⁴³

Im Folgenden sollen diese Gruppen genauer analysiert und ihr professioneller Hintergrund und Bezug zu Lateinamerika, dem Andenraum und der sogenannten indigenen Frage beleuchtet werden. Ebenso werden die spezifischen Rollen eruiert, die einzelnen Experten bei der Umsetzung des PIA zukam. Hierbei stellt sich nicht zuletzt die Frage, welche Verbindungslinien zwischen dem Expertenstab des PIA und den Netzwerken des interamerikanischen *Indigenismo* bestand, aus dem ja – wie im ersten Kapitel dieser Arbeit herausgearbeitet – die dem PIA zugrundeliegende Idee für eine multilaterale Integrations- und Entwicklungszusammenarbeit für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes hervorgegangen war.

Die ILO-Leitung in Genf – Jef Rens und Abbas Ammar

Für die übergreifende Realisierung und Ausrichtung des PIA zeichnete zuerst eine kleine Gruppe hoher ILO-Funktionäre verantwortlich. In Genf wurde innerhalb des *International Labor Office* der Großteil der politischen Weichenstellungen für das PIA getroffen. Darüber hinaus kam dem professionellen ILO-Stab die Aufgabe zu, die Umsetzung des PIA mit den anderen beteiligten UN-Sonderorganisationen zu koordinieren und das Projekt in den UN-Gremien, etwa im UN TAB oder dem *Advisory Committee for the Andean Indian Programme*, zu präsentieren und die Finanzierung sicherzustellen.

³⁴³ Daneben waren auch die UN-Länderrepräsentanten des TAB (die sogenannten *Resident Representatives*) sowie die festen Stäbe der UN-Sonderorganisationen und der UN Technical Assistance Administration (UN TAA).

Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, wirkte eine Reihe von langjährigen ILO-Funktionären über viele Jahre von Genf aus an der Planung und Umsetzung des PIA mit, etwa Alfonso Crespo, David Belloch, Luis Alvarado Garride, David Efrón, Jef Rens und Abbas Ammar. Diese Personen kommen in der archivierten Korrespondenz rund um das PIA konstant zu Wort. Nicht zuletzt durch ihr Wirken wurde das PIA im Verlauf der 1950er Jahre zum zentralen Projekt der ILO im Bereich der technischen Zusammenarbeit. Mit Anlaufen des PIA fiel die übergreifende Koordination des Programms zwei hochrangigen ILO-Funktionären aus dieser Gruppe zu: Jef Rens, der als *Deputy Director General* das zweithöchste Amt innerhalb der ILO-Hierarchie bekleidete, und Abbas Ammar, der als *Assistant Director General* eine Hierarchiestufe darunter agierte. Beide wurden von Generaldirektor David Morse mit der Leitung des PIA betraut und reisten während der 1950er und 60er Jahre regelmäßig in den Andenraum, um den Fortlauf des Programms zu überprüfen und Verhandlungen mit den nationalen Regierungen zu führen. Sowohl Rens als auch Ammar waren innerhalb der ILO einflussreiche und hoch angesehene Funktionäre, die den Kurs der Institution in den Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg mitprägten.

Der Belgier Rens, der als Gewerkschafter während des Zweiten Weltkriegs ins Englische Exil gegangen war, wechselte 1944 in den Dienst des *International Labour Office*. Dort stieg er schnell auf und wurde 1951 zum Stellvertretenden Generaldirektor ernannt. Bereits in den 1940er Jahren war Rens für die ILO durch die Andenländer gereist und hatte sich im Zuge dieser Aufenthalte erstmals mit der Rolle der indigenen Bevölkerung in Lateinamerika auseinandergesetzt. In diesem Kontext und unter dem sozialreformerischen Zeitgeist der Nachkriegsjahrzehnte – die ILO hatte sich 1944 mit der Erklärung von Philadelphia ein an der sozialen Gerechtigkeit und an den Menschenrechten orientiertes Grundsatzprogramm gegeben – definierte Rens die indigene Bevölkerung Lateinamerikas als eine besonders ausgegrenzte und in prekären Konditionen lebende Gruppe.³⁴⁴ In seinen Augen stellte die indigene Bevölkerung daher ein prädestiniertes Ziel für die multilaterale Sozial- und Arbeitspolitik der ILO dar, wie sie sich in den Nachkriegsjahren im Rahmen des UN-Systems ausbildete. 1953 schrieb er etwa an Generaldirektor David Morse:

³⁴⁴ Siehe Rens' Biographie, Jef Rens (1987): *Rencontres avec le Siècle. Une vie au service de la justice sociale*. Gembloux: Éditions Duculot.

[The] indigenous populations in the Bolivarian countries are certainly, with some of the Negro populations in some of the African territories and the aboriginal and outcast peoples in India, the worst off underdogs in the world. [...] [In] my opinion there are no people in the world who need our help more than these poor Indians.³⁴⁵



Abbildung 3: Das Foto zeigt Jef Rens (mittig) zusammen mit Bewohnern des Dorfes Huana Pasto Grande in Ecuador Ende der 1950er Jahre (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).

Wie kam es nun dazu, dass Rens sich der sogenannten indigenen Frage annahm – sie sogar zu einem persönlichen Anliegen machte? Die indigene Bevölkerung wird in Rens Notizen, Briefen und publizierten Beiträgen meist als „edel“ beschrieben. Die indigenen Bauern charakterisiert er in einem Schreiben etwa als „weit entfernt von Wilden“, wobei rassistische am Phänotyp orientierte Klassifizierungen nicht ausblieben.³⁴⁶

³⁴⁵ Schreiben von Jef Rens an David Morse vom 26.05.1953 (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

³⁴⁶ In einem Schreiben von Rens an Morse vom 05.08.1954 bezeichnet Rens die indigene Bevölkerung etwa als „far from savages“. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystemaus). In einem weiteren Schreiben von Rens an Morse vom 13.08.1954 beschreibt er einen peruanischen Parlamentsabgeordneten aus der Region Puno als „puren Indianer“ – was dieser sicherlich vehement von sich gewiesen hätte (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

Somit lassen sich in Rens Wirken rund um das PIA durchaus philanthropische Motive identifizieren, die gleichzeitig von einem (post-) kolonialen orientalistischen Blick durchzogen blieben. Für Rens stellte die indigene Bevölkerung Lateinamerikas in erster Linie eine Gruppe von Hilfsbedürftigen dar und weniger ein politisches Subjekt. Das PIA repräsentierte dabei für ihn einen wichtigen Baustein innerhalb der Ausgestaltung einer spezifischen ILO-Agenda zur Realisierung sozialer Rechte in den Entwicklungsländern. Der Ansatz der ILO, durch Entwicklungszusammenarbeit und die Ausarbeitung von Arbeitsrechtsnormen die Lebensumstände und den Ausbildungsgrad der Arbeiterschaft in den Entwicklungsländern zu heben, ging für ihn im PIA auf – wie er an verschiedener Stelle betonte.³⁴⁷

In einer Rede beim 5. *Congreso Interamericano Indigenista* 1964 in Quito unterstrich Rens für das anwesende Expertenpublikum diesen Zweiklang von Menschenrechts- und Sozialpolitik, den er im PIA verwirklicht sah und der die übergreifende Agenda der ILO nach der Deklaration von Philadelphia ausmachen sollte, folgendermaßen:

Al buscar para las poblaciones indígenas la igualdad de derecho y de hecho con respecto a los otros sectores de la población, el Programa Andino es, al mismo tiempo, un programa de humanización y de desarrollo económico.³⁴⁸

Als das PIA und sein Fokus auf eine als indigen charakterisierte Bevölkerung im Laufe der 1960er Jahre in der UN-Entwicklungszusammenarbeit, aber auch innerhalb der ILO selbst, in die Kritik gerieten, verteidigte Rens das Projekt vehement gegen seine Kritiker. Auch kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Dienst des International Labor Office führte er noch interne Verhandlungen und setzte sich dafür ein, die indigene Frage nicht aus dem Fokus der ILO geraten zu lassen, wenn auch ohne Erfolg.³⁴⁹ In seinen Memoiren sowie einer Abhandlung über die Geschichte des PIA die 1987

³⁴⁷ Siehe etwa Daniel Maul (2009): „'Help Them Move the ILO Way': The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War.“ *Diplomatic History* 33 (3), S. 387–404.

³⁴⁸ Vgl. „Discurso del Director General Adjunto de la O.I.T. señor Jef Rens, ante el Quinto Congreso Indigenista Interamericano (Quito, 19-25 octubre de 1964).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-24, 1).

³⁴⁹ Siehe Gesprächsprotokoll von einem ILO-internen Arbeitstreffen, auf dem die Position der Organisation mit Blick auf die sogenannte indigene Frage kontrovers diskutiert wurde. „Procès-verbal de la réunion tenue le lundi 8 septembre 1975 dans le bureau de M. de Givry“ vom 08.09.1975 (Archiv ILO Genf, Mappe: WFP 4-86-348, 2).

posthum veröffentlicht wurden, sah Rens das weitgehende Scheitern des Projektes in erster Linie im Mangel des Interesses der Regierungen und anderer UN-Organisationen begründet und verteidigte den ursprünglichen Ansatz des Projektes nach wie vor.³⁵⁰

So blieb Rens von den Anfängen der Planung des PIA Ende der 1940er Jahre bis zur Abwicklung des Projektes in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre eng mit dessen Umsetzung verbunden. Er reiste, trotz seiner anderweitigen Verpflichtungen innerhalb der ILO, regelmäßig in den Andenraum und in andere Teile Lateinamerikas, tauschte sich mit den dortigen Politikern und US-Gesandten aus, verhandelte mit Präsidenten und Ministern und warb mit großer Initiative umfassende Spenden für das PIA bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden der Industrieländer ein. Daneben publizierte er in verschiedenen Medien Artikel zum PIA, nahm in Mexico an Treffen mit Vertretern des *Instituto Indigenista Interamericano* (III) teil und hielt mehrere Vorträge auf indigenistischen Kongressen.³⁵¹ Aus seiner Korrespondenz und den Notizen und Gesprächsprotokollen, die er während seiner Reisen nach Lateinamerika anfertigte, sprechen die tiefe Überzeugung, das Weltgeschehen im Sinne einer westlichen Modernisierung positiv beeinflussen zu können sowie der Glaube an das signifikante Potential der UN-Institutionen in diesem Prozess.

Neben Rens prägte der ägyptische ILO Funktionär Abbas Ammar die Realisierung des PIA maßgeblich. Ammar war in den 1960er und 70er Jahren entscheidend an der Ausgestaltung des *World Employment Programs* der ILO beteiligt und nahm somit großen Einfluss auf die Neuausrichtung der Organisation während dieser Jahre.³⁵² In den 1950er Jahren war er – noch als *Assistant Director* – mit der praktischen Koordination des PIA betraut. Ammar gelang es, die Arbeit des PIA nach anfänglichen Schwierigkeiten und Abstimmungsproblemen bis zu einem gewissen Grad zu stabilisieren, klarere Verfahrensabläufe zu etablieren und somit auch zur Professionalisierung der anfangs noch sehr offenen Abläufe zwischen dem PIA-Regionalbüro in Lima, dem ILO-Hauptquartier in Genf, dem UN-TAB in New York sowie den anderen am Projekt beteiligten UN-Sonderorganisationen beizutragen.

³⁵⁰ Siehe Rens (1987): *Rencontres avec le Siècle* sowie Rens (1987): *Le Programme Andin*.

³⁵¹ Siehe Jef Rens (1959): „Latin America and the International Labour Organisation. Forty Years of Collaboration 1919-1959.“ *International Labour Review* 80 (1); ders. (1963): „The Development of the Andean Programme and Its Future.“ *International Labour Review* 88 (6), S. 547–563; ders. (1961): „The Andean Programme“ oder ders. (1965): „Le Programme des Indiens des Andes.“

³⁵² Siehe Michele Sollai (2020): „The World Employment Programme (WEP).“

Sein Wirken beschränkte sich aber nicht nur auf interne Abläufe. Auf seinen zahlreichen Reisen in den Andenraum verhandelte Ammar mit Regierungsvertretern und gab zahlreiche Interviews. Zeitweise wurde er zum Gesicht der ILO in den Andenländern, wie die Zeitungsausschnitte und seine dortige Betitelung als „hohe internationale Autorität“ zeigen.³⁵³

Ammar unterstrich während seines Wirkens im PIA an vielen Stellen, dass die Verantwortung der Entwicklungsarbeit aus seiner Sicht bei den nationalen Regierungen liege und versuchte in diesem Sinne das Aufgabenfeld des PIA klar von staatlicher Politik abzugrenzen. So stellte er sich gegen eine Verquickung und ein Verwischen von Regierungspolitik und UN-Zusammenarbeit im PIA. Damit widersprach Ammar zumindest indirekt der Position des erstens PIA-Regionaldirektors Sánchez de Lozada, der eine engere Verzahnung von staatlicher Politik und UN-Programmen anstrebte, wie im Folgenden noch aufgezeigt wird. Mehr noch als Rens, verkörperte Ammar einen Vertreter eines neuen Typs des Funktionsträgers des im Entstehen befindlichen multilateralen Systems der Nachkriegszeit – der sogenannten *international technocratic class*.³⁵⁴

Rens und zu einem gewissen Punkt auch Ammar, die beide nicht aus Lateinamerika stammten, prägten somit zusammen mit einer Reihe weiterer ILO-Funktionäre die Realisierung des PIA von Genf aus. In ihren Augen bot das PIA einen adäquaten Ansatz, um die Ziele der ILO-Deklaration von Philadelphia in einem konkreten Kontext zu realisieren. Damit war es nicht zuletzt das Wirken dieser Gruppe von Funktionären, über das die Idee der Integration der indigenen Bevölkerung Lateinamerikas Eingang in den Apparat der UN-Entwicklungszusammenarbeit fand. Dabei brachten sie ihre eigene Interpretation der indigenen Frage ein, die den Diskurs des interamerikanischen *Indigenismo* mit einem universalen, an die Deklaration von Philadelphia angelehnten Menschenrechtsdiskurs verknüpfte.³⁵⁵ Das PIA sollte, in Rens Worten,

help the Indians, not merely by proclaiming equal rights and recognizing the validity of social and economic needs and cultural aspirations, but also by

³⁵³ Vgl. „Dr. Abbas Ammar tiene Frases de Aplauso para el Gobierno de Ecuador por Excelente Cooperación prestada a Misión Andina que opera en Chimborazo“, *El Universo* (Ecuador), 18.05.1957

³⁵⁴ Siehe Guthrie, Jason (2013): „The ILO and the International Technocratic Class, 1944-1966.“ In: Sandrine Kott und Joelle Droux (Hg.): *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and beyond*. New York: Palgrave Macmillan, S. 115–136.

³⁵⁵ Siehe auch Breuer (2018) „Exploring the technical assistance“.

taking action to make the rights an everyday reality so as to meet the peoples' needs and satisfy their aspirations.³⁵⁶

Der Leitungsebene der ILO in Genf war durchaus bewusst, dass eine erfolgreiche Umsetzung des PIA nur mit Einbindung von lateinamerikanischen Experten, die in der Region verwurzelt und politisch vernetzt waren und als Vermittler – als *broker* – zwischen der ILO und den Regierungen fungierten, gelingen konnte. An erster Stelle kam diese Vermittlerrolle den in den Diensten der ILO stehenden Regionaldirektoren des PIA zu. Dabei verfolgten die Regionaldirektoren jedoch durchaus auch eine eigenständige politische Agenda, die nicht immer mit der der Führungsebene in Genf übereinstimmte.

Die Regionaldirektoren – Enrique Sánchez de Lozada, Luis Alvarado und Carlos D'Ugard

Die drei Regionaldirektoren, die das PIA zwischen 1953 und 1969 von Lima aus leiteten, waren in der politischen Landschaft der Region sehr gut vernetzt und verfügten über Karrieren zwischen den nationalen Ministerialbürokratien, den diplomatischen Diensten ihrer Herkunftsländer und internationalen Organisationen. Ihre Rolle lässt sich dabei gut mit dem Bild des regionalen *brokers*, des Vermittlers, beschreiben. So waren sie einerseits mit den Logiken des UN-Systems eng vertraut, verfolgten andererseits aber durchaus eine eigene politische Agenda, die nicht unbedingt deckungsgleich mit der der ILO und ihrer hohen Funktionäre sein musste.

Alle drei Regionaldirektoren des PIA stammten aus dem Andenraum: Der Bolivianer Enrique Sánchez de Lozada füllte diese Position von 1953 bis 1957 aus. Auf ihn folgten die Peruaner Luis Alvarado Garrido (1957) und Carlos D'Ugard (1957-69), der zuvor bereits unter Sánchez de Lozada und Alvarado als stellvertretender Regionaldirektor fungiert hatte und das PIA bis zu seinem Auslaufen leitete. Die Regionaldirektoren arbeiteten an der Schnittstelle zwischen der UN Bürokratie, den nationalen Administrationen und den Teams der nationalen und internationalen Experten in den Aktionsbasen. Sie reisten durch den Andenraum, nach Genf und New York, trafen sich mit Präsidenten, Ministern, Beamten sowie den UN-Sonderorganisationen. Ebenso vertraten sie das PIA in der Öffentlichkeit der Andenländer und gaben Zeitungsinterviews. Darüber hinaus reisten sie

³⁵⁶ Vgl. Rens (1961): „The Andean Indian Programme“, S. 422.

mehrmals im Jahr von Lima aus in die verschiedenen Länder, um dort die verschiedenen Basen zu besuchen und Konflikte zu moderieren.

In ihrem Wirken agierten die drei Regionaldirektoren auch politisch an der Schnittstelle zwischen UN und ILO sowie den Nationalstaaten, wechselten sie doch im Laufe ihrer Karrieren mehrfach zwischen UN-Positionen und nationalen Posten hin und her und verbanden dabei den Regionaldirektorenposten im PIA auf ganz unterschiedliche Weise auch mit eigenen Karriereplanungen. Von Seiten der ILO baute man auf die politischen Netzwerke der Regionaldirektoren im Andenraum und schätzte ihren privilegierten Zugang zu den nationalen Regierungen. Gleichzeitig wurden in Genf immer wieder argwöhnische Stimmen laut, die die politische Neutralität und die Loyalität der Regionaldirektoren gegenüber dem UN-System in Zweifel zogen.

Der bereits mehrfach erwähnte Sánchez de Lozada war als erster Regionaldirektor eine prägende Person in den Anfangsjahren des PIA. Sein Wirken kann auf vielen Ebenen als emblematisch für den Start des PIA gesehen werden. De Lozada (*1901 †1979) stammte aus der bolivianischen Oberschicht. Der studierte Jurist lehrte in den 1930er und 40er Jahren an der Universität von La Paz und in Harvard in den USA internationales Recht. In den 1930er Jahren ging er im Zuge politischer Spannungen in Bolivien zeitweise ins Exil in die USA und wurde dort zu Beginn des Zweiten Weltkriegs Teil des *Office for Inter-American Affairs* (OIAA) und persönlicher Vertrauter dessen Direktors, Nelson Rockefeller, der ihn zum Sonderberater und Redenschreiber berief. Während der Kriegszeit fertigte de Lozada für das OIAA Berichte über Pan-Amerikanismus, Erziehung im ländlichen Raum und andere Themenfelder an.³⁵⁷ Jason Guthrie weist darauf hin, dass aus de Lozadas Schriften aus dieser Zeit der Geist der *New Deal*-Politik der Roosevelt Administration spreche, wobei eine aktive staatliche Sozial- und Wirtschaftspolitik als geeignetstes Mittel zur Eindämmung des Kommunismus eingefordert wurde.

De Lozada lässt sich also als politisch bestens vernetzte Person beschreiben, die über ihre Tätigkeit im OIAA Teil der inter-amerikanischen Kooperation war, aus der sich – wie in Kapitel 1 beschrieben – die internationalen Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika mit speiste.³⁵⁸

³⁵⁷ Siehe Jason Guthrie (2009): „Enrique Sanchez de Lozada, the Andean Indian Program, and the Rockefeller Archive Center (RAC). A Report on Research at the Archives.“ Rockefeller Archive Center Research Reports Online. <https://core.ac.uk/download/pdf/86445151.pdf>.

³⁵⁸ Siehe etwa Prutsch (2008): *Creating good neighbors?*.

Wie genau de Lozada seinen Weg zur UN fand, geht aus den gesichteten Quellen nicht im Detail hervor. Im Jahr 1952 war er als Repräsentant der UN Teil der Expertenkommission der *Andean Indian Mission* und somit von Beginn an in die Planungsprozesse des PIA eingebunden. Ab 1952 unterstützte de Lozada die neue bolivianische Regierung des MNR unter Paz Estenssoro, deren Reformprogramm er als Ausdruck einer Modernisierung der bolivianischen Gesellschaft interpretierte.

Aus Sicht der ILO waren de Lozadas politische Kontakte in Bolivien wie auch in den USA essentiell für den Erfolg des PIA, weshalb die Organisation ihn 1953 als ersten Regionaldirektor für das Projekt anwarb.³⁵⁹ Er selbst betonte immer wieder seinen privilegierten Zugang zu den Regierungen in den Andenländern.³⁶⁰ Auch warb de Lozada in mehreren Schreiben an Rens mit seiner privaten Freundschaft zu Nelson Rockefeller, bei dem er sich für eine Zusammenarbeit des PIA mit der *Rockefeller Foundation* stark gemacht habe.³⁶¹ So schrieb er an Rens, Rockefeller sei der Meinung, „dass die Philosophie und die Politik, die wir in unserem Andenprojekt verfolgen, die einzige Möglichkeit ist, den Kommunismus in einer positiven und konstruktiven Art zu bekämpfen.“³⁶² Für Rens stellten de Lozadas Kontakte in die USA eine Möglichkeit dar, Finanzmittel für das PIA außerhalb der UN-Töpfe zu akquirieren und so das Projekt insgesamt voranzutreiben. So notierte Rens in einem Schreiben an de Lozada vom 07.02.1955:

Our projects, in order to succeed, have to be big and grow bigger and bigger [...] I already anticipate considerable extension of the Regional Direction in the not too distant future. This will, of course, depend on the extent to which we can find large-scale additional means outside the Technical Assistance

³⁵⁹ Der ILO Korrespondent in Peru, Leonidas Avendanjo schrieb am 21.09.1953 an ILO Generaldirektor David Morse über de Lozadas Fähigkeiten bei den Verhandlungen mit der Peruanischen Regierung in höchsten Tönen: „Mr de Lozada has many personal connections in Peru, and this is proving invaluable.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

³⁶⁰ So notierte de Lozada etwa: „On my arrival in La Paz, taking advantage of my personal friendship with the President, I first visited him.“ Siehe Schreiben de Lozada an Guigui vom 09.12.1953 (Archiv ILO Genf, Mappe: Tap-A 3-8, 1).

³⁶¹ In einem Schreiben de Lozadas an Rens vom 29.12.1953 notierte ersterer: „I went to Washington to see Mr. Nelson Rockefeller.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 1).

³⁶² In einem Schreiben an Rens vom 18.12.1954 über ein Treffen mit Nelson Rockefeller hielt de Lozada fest: „La philosophie et la politique que nous suivons dans notre projet des Andes est très exactement ce que lui considère comme la seule façon de combattre d'une façon positive et constructive le communisme.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

budget. If we want to get such additional means, it may be necessary to enable you to make a certain number of trips to the United States. I fully realize the possibilities of financing offered by that country. I also know of your excellent relations there [...] In order to really find the capital needed, it will be necessary for a man like you to go to the States and stay for any length of time required to conduct the negotiations, do the selling job and get the money actually handed over.³⁶³

Jedoch gelang es de Lozada letztlich nicht, eine Kooperation oder gar Unterstützung des PIA durch die Rockefeller Foundation oder andere US-amerikanische Institutionen zu initiieren. Auch wenn de Lozada keine zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten für das PIA in den USA erschließen konnte, beeinflusste er die Realisierung des PIA in den ersten Jahren entscheidend durch seine Parteinahme für die Revolution in Bolivien und seine persönlichen Kontakte zur neuen Regierung des MNR.

Innerhalb der ranghohen ILO-Funktionäre in Genf traf die Nähe de Lozadas zur Regierung des MNR auf Skepsis und auch seine vielfältigen Vorschläge zur Umstrukturierung und Neuausrichtung des PIA stießen in Genf vermehrt auf Ablehnung. Dies lag zum einen daran, dass de Lozadas Vorschläge meist nicht im Einklang mit den Richtlinien der UN-Entwicklungszusammenarbeit standen. Ebenso wollte die ILO nicht auf de Lozadas Vorstellungen für die Einrichtung landesweiter Ausbildungsprogramme für die indigene Bevölkerung in Bolivien eingehen, sondern am ursprünglichen Plan der Etablierung einzelner Modellprojekte im Andenraum festhalten.³⁶⁴ In einem nicht unterschriebenen ILO-Protokoll wurde etwa vermutet, dass de Lozada sein „eigenes persönliches Prestige mit dem PIA aufbauen“ wolle.³⁶⁵ Ein weiteres ILO-internes Schreiben von Payró an Alvarado wurde noch deutlicher und stellte de Lozadas Position gegenüber der neuen bolivianischen Regierung in ein kritisches Licht:

It would appear that the efforts of Mr. de Lozada in the field cannot properly be defined as remaining strictly within the terms of technical assistance under the Andean Indian programme. One cannot fail to have deep sympathy for his

³⁶³ Vgl. Schreiben von Rens an de Lozada vom 07.02.1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

³⁶⁴ Siehe Schreiben von Efrón an Hepler, Yalden-Thomson und Alvarado vom 01.12.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³⁶⁵ Ein titelloses Gesprächsprotokoll, datiert vom 04.06.1955, hielt bzgl. de Lozadas vermeintlicher Agenda fest: „Apparently, [...] de Lozada is anxious to build up, on the basis of the project [das PIA, M.B.], his own personal prestige in this country.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

actions on behalf of the altiplano Indians but these actions seem to have transcended the well-defined boundaries of the Andean Indian programme in such a manner that in reading his last report, I have the impression that Mr. de Lozada's conception of technical assistance may differ from ours.³⁶⁶

Luis Alvarado, zu dieser Zeit noch *Assistant Deputy Director* der ILO für Lateinamerika, sprach sich innerhalb der ILO vehement gegen de Lozada aus und drängte auf dessen Absetzung – vor allem wegen dessen Nähe zur neuen bolivianischen Regierung. In Alvarados Augen hielt sich de Lozada auch nach mehrfachen Aufforderungen der ILO-Administration in Genf nicht an die formellen Abläufe und Vorgaben, sondern verfolgte mit dem PIA primär seine persönliche politische Agenda, wie etwa aus einem Schreiben Alvarados an den ILO-Generaldirektor Morse hervorgeht:

I did my best to make him [de Lozada, M.B.] understand that [...] he must run the Andean Indian programme as a joint United Nations and Specialized Agencies project [...] and not as Mr. de Lozada's project. I made it clear to him that he must always bear in mind that the project must not be mixed with the political movements of any of the three countries, and, especially, that the project must not be used as an instrument for the implementation of the Bolivian Government's policy.³⁶⁷

Gerade der letzte Punkt ist interessant, da das PIA eigentlich dezidiert als Hilfestellung und Vorbereitung für umfassende staatliche Integrationsprogramme für die indigene Bevölkerung geplant gewesen war, also als „Umsetzung“ – oder zumindest Vorbereitung – von „Regierungspolitik“. In Alvarados Sichtweise bezog sich dies jedoch anscheinend nicht auf die Politik der neuen bolivianischen Regierung und im speziellen auf die großangelegte Landreform.

Mitte der 1950er Jahre wurde ausgehend von der Kritik an de Lozada innerhalb des *International Labour Office* zeitweilig dessen Abberufung diskutiert, jedoch setzten sich seine Unterstützer – allen voran Rens – für de Lozada ein.³⁶⁸ Als Konsequenz auf die interne Kritik an de Lozadas

³⁶⁶ Vgl. Schreiben von Payró an Alvarado vom 06.04.1954 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³⁶⁷ Vgl. Schreiben von Alvarado an Morse vom 07.04.1954 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³⁶⁸ So schrieb auch Hepler am 07.12.1953 an Rens: „It is my firm conviction that if we try to exercise detailed supervision over the Andean Indian project from headquarters we shall not only make life extremely difficult for Mr. De Lozada and his people but we shall risk serious difficulties that could end in complete failure of this highly important project. In view of this

Arbeitsweise wurde ihm schließlich der Peruaner Carlos D'Ugard als Stellvertreter zur Seite gestellt, um eine engere Abstimmung der Umsetzung des PIA mit Genf zu garantieren und ein regionales Gleichgewicht in der Leitung des PIA vor Ort sicherzustellen.

An der Debatte innerhalb der ILO um de Lozadas Rolle und Loyalität gegenüber der ILO zeigt sich, wie in der Anfangsphase der technischen Zusammenarbeit der ILO um die Definition von Abläufen und Rollen gerungen wurde. Die Kontroverse beinhaltete dabei die Frage, welches Maß an Unabhängigkeit Personen wie de Lozada bei der Implementierung der technischen Zusammenarbeit der UN gewährt werden sollte und wo die Grenzen ihres Handelns lagen. Dabei wird deutlich, welche zentrale Rolle dem *broker* de Lozada bei der Etablierung des PIA in den Empfängerländern zukam. Dies unterstreicht, dass sich das PIA – und andere Projekte der UN-Entwicklungshilfe der Zeit – nicht exklusiv im Sinne eines einseitigen Transfers von Experten und Expertenwissen aus den USA und Europa in den Andenraum interpretieren lässt, sondern dass das Projekt im Endeffekt als Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren und den vermittelnden regionalen *brokern* angesehen werden muss. Im Jahr 1957 musste sich de Lozada nach einem schweren Autounfall und mehrmonatigem Krankenhausaufenthalt in New York schließlich aus der Leitung des PIA zurückziehen. Nach seiner Genesung blieb er dem PIA und der ILO zwar anfangs noch in beratender Funktion verbunden, nahm aber keine zentrale Position mehr ein.

Nach de Lozadas Ausscheiden setzte sich Rens dafür ein, die Position des Regionaldirektors mit einem mexikanischen Kandidaten zu besetzen.³⁶⁹ Dies scheiterte jedoch am Widerstand der peruanischen und ecuadorianischen Regierung, aus deren Sicht die mexikanische *política indigenista* zu „radikal“ war.³⁷⁰ An diesem Punkt wird deutlich, wie innerhalb des PIA und auch der ILO anfangs durchaus die Idee bestand, das PIA und

considerations I would strongly recommend that Mr. de Lozada, within the limits fixed by resources available and by TAB regulations, be granted full authority and responsibility for programme planning and execution of the projects in the field.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

³⁶⁹ Siehe das Schreiben von Alvarado an Blleloch vom 25.05.1954 mit der Bitte, in Mexiko einen „guten mexikanischen Kandidaten“ für die Position des PIA-Regionaldirektors zu eruieren. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³⁷⁰ Siehe Gesprächsnotiz von Jef Rens über das Gespräch mit dem hochrangigen peruanischen Beamten Julio Pereyra vom 07.08.1954. In Preyras Augen war die mexikanische Regierung „in the fields of agriculture and Indian affairs [...] somewhat too radical.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

die Leitungsebene des Projektes enger mit den Netzwerken des mexikanischen *Indigenismo* zu verknüpfen, in denen das INI und das III die zentralen Institutionen waren. Gleichzeitig zeigt sich hier, wie diese Vorhaben von Seiten der konservativeren Regierungen im Andenraum ausgebremst wurden. Die Personalpolitik war dabei ein entscheidender Bereich der Einflussnahme.

Schließlich einigten sich die ILO und die nationalen Regierungen statt auf einen mexikanischen Kandidaten auf den Peruaner Luis Alvarado Garride, der bis zu diesem Zeitpunkt de Lozada direkter Gegenspieler innerhalb der ILO gewesen war. Alvarado (*1907 †1986) war von Haus aus peruanischer Diplomat und hatte zuvor bereits lange für die ILO gearbeitet, wo er als *Assistant Deputy Director* für Lateinamerika ein hohes Amt bekleidete. Ebenso wie de Lozada war Alvarado von Beginn an als ILO-Funktionär in die Planung des PIA eingebunden gewesen und war Teil derjenigen Gruppe von lateinamerikanischen ILO-Funktionären, die das PIA seit den späten 1940er Jahren innerhalb der Organisation vorangetrieben hatten. Jedoch bekleidete Alvarado den Posten des Regionaldirektors nur wenige Monate. Nachdem er den Posten offiziell Anfang 1957 angetreten hatte, wechselte er bereits Mitte 1957 in den peruanischen Staatsdienst und wurde 1959 Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten in der Regierung von Manuel Prado y Ugarteche. Der Fakt, dass Alvarado noch einige Monate zuvor de Lozada für dessen angebliche zu große Nähe zur bolivianischen Regierung kritisiert und damit dessen Loyalität gegenüber der ILO in Zweifel gezogen hatte, spielte hier anscheinend keine Rolle. Im Jahr 1960 wechselte Alvarado schließlich in das Amt des peruanischen Außenministers, das er bis 1962 innehatte.

Der Disput zwischen Alvarado und de Lozada mit Blick auf die Ausrichtung des PIA macht deutlich, wie innerhalb der ILO unter den lateinamerikanischen Funktionären über die Ausrichtung des PIA und der ILO-Politik in der Region gestritten wurde. Ebenso zeigt er, wie eng diese Debatte mit den übergreifenden politischen Prozessen und Konjunkturen in der Region verwoben war. Denn auch wenn Alvarado die grundsätzliche Unabhängigkeit der ILO-Politik gegenüber der nationalen Politik der Andenländer einforderte, macht sein persönlicher Werdegang deutlich, wie eng die jeweilige Regierungspolitik mit der Realisierung des PIA verknüpft war. Alvarados Kritik an de Lozadas Nähe zur bolivianischen Regierung muss demnach schlichtweg auch als politisch motiviert interpretiert werden, stand Alvarado der umfassenden sozialreformerischen Politik in Bolivien doch ablehnend gegenüber.

Alvarados Nachfolger auf dem Posten des Regionaldirektors wurde der Peruaner Carlos D'Ugard. Auch D'Ugard hatte noch während der Regierung von General Odria im Jahr 1955 einige Monate als Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten fungiert und war somit bestens mit der peruanischen Ministerialbürokratie vernetzt.³⁷¹ D'Ugard bekleidete die Position des Regionaldirektors des PIA bis zum Auslaufen des Projekts im Jahr 1969 und blieb auch später in Diensten der ILO am regionalen Sitz der Organisation in Lima. Er prägte somit mehr als ein Jahrzehnt lang die Aktivitäten der ILO in der Region mit. Im Gegensatz zu de Lozada und Alvarado füllte D'Ugard den Posten des Regionaldirektor des PIA eher als geschickter Administrator des PIA in allen beteiligten Ländern aus und stellte seine eigenen politischen Standpunkte in den Hintergrund. Dieser Umstand wird sicherlich dazu beigetragen haben, dass er die Funktion über einen so langen Zeitraum innehatte.

In der Gesamtschau lässt sich konstatieren, dass die Praxis des PIA von eng mit der Politik verknüpften Personen aus der jeweiligen Region über den Posten des Regionaldirektors mitbestimmt wurde. Ihnen kam somit eine zentrale Vermittlerrolle zwischen dem professionellen UN-Apparat und den nationalen Regierungen zu. Das Wirken de Lozadas, aber auch Alvarados und D'Ugards macht deutlich, dass zumindest auf personeller Ebene das PIA keineswegs als Ausdruck einer einseitigen exklusiv von den Geberländern bestimmten Entwicklungspolitik – also als entwicklungspolitische Einbahnstraße – aufgefasst werden kann, in der US-amerikanische oder europäische Experten und Funktionäre ihre Vorstellungen und Ansätze von und für Entwicklungspolitik eins zu eins in den Andenraum transferiert hätten.³⁷²

Die UN-Experten im Feld – internationale und interdisziplinäre Teams

Nachdem nun die Rolle der Leitung – der hohen ILO Funktionäre und Regionaldirektoren – bei der Realisierung des PIA diskutiert wurde, wird im Folgenden der Blick auf die weitaus größte Gruppe von internationalen Experten innerhalb des PIA gerichtet – die UN-Experten im Feld. Bereits in der ursprünglichen Konzeption des PIA wurde den auf den Aktionsbasen

³⁷¹ Siehe „Galería de Ministros“ auf der Webseite des peruanischen Arbeitsministeriums: www.trabajo.gob.pe/galeria-ministros/.

³⁷² Diesen Anschein erweckt etwa Jason Guthrie's Dissertation zum PIA, die sich aber bezeichnenderweise nur auf englischsprachige Quellen stützt. Siehe Guthrie (2015): *The International Labor Organization*.

eingesetzten UN-Experten eine zentrale Bedeutung für das Gelingen des Projektes zugewiesen. Denn es oblag laut Projektplan primär dem UN-Personal im Feld, die Modellzentren des PIA im Hochland aufzubauen und zu betreiben, von denen ausgehend dann in einem zweiten Schritt landesweite Programme zur Entwicklung und Integration der indigenen Bevölkerung aufgebaut werden sollten.



Abbildung 4: Das Foto zeigt den italienischen FAO-Experten Ximenez des PIA (links) zusammen mit dem Bauern Pedro Paucar aus dem Dorf Nitiluisa in Chimborazo, Ecuador, bei der Inspektion eines Gerstenfeldes, ca. 1957. Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-61).³⁷³

Den Experten kam in der Theorie somit die elementare Rolle des Transmitters von Fachwissen zu: Sie sollten ihr spezifisches Expertenwissen in interdisziplinären, dem integralen Ansatz des PIA folgenden Teams in den Aktionszentren einbringen und an das nationale Personal weitergeben.

³⁷³ Der Text auf der Rückseite des Fotos lautet: „Miguel Ximenez, engineer agronomist from Italy working on the Andes Mission's 'Chimborazo project' in Rio Bamba, with the village leader of Nitiluisa, Pedro Celestino Paucar, discussing a poor crop of barley and ways for improvement.“

Darüber hinaus sollten sie mit ihrer Arbeit ein Modell zur Entwicklung und Integration der indigenen Bevölkerung des Andenhochlandes – zur „Lösung“ der indigenen Frage im Andenraum und Lateinamerika insgesamt – entwerfen, das der nationalen Politik dann als Blaupause für landesweite Programme dienen konnte. In der Konzeption des PIA repräsentierten die UN-Experten im Feld also das komplementäre Gegenstück zur Zielgruppe des Projektes, den ländlichen Quechua- und Aymaragemeinden des Andenraums.

Wie war es nun in der Praxis des PIA während der ersten Jahre des Projektes um die Gruppe der UN-Experten im Feld bestellt? Wie im ersten Teil dieses Kapitels ausgeführt, wurden zwischen 1953 und 1958 mehrere Dutzend UN-Experten für die Leitung und Umsetzung der praktischen Arbeit in den Aktionszentren des PIA angeworben. Wer waren diese Experten, welche akademische Ausbildung und professionelle Hintergrund hatten sie, aus welchen Ländern stammten sie und welche Erfahrung wiesen sie in der Entwicklungsarbeit und der Arbeit mit ländlichen und indigenen Gemeinden auf? Wie schätzten sie ihre Arbeit, deren Möglichkeiten und Einschränkungen ein? Welches Bild von der indigenen Bevölkerung brachten sie mit, zu welchen Einschätzungen kamen sie während ihrer Arbeit? Um das PIA verstehen zu können, gilt es einen tieferen Einblick in diese Fragen zu erlangen.

Ein erster Blick auf die Zusammensetzung der im PIA beschäftigten internationalen Experten macht deutlich, dass es sich in erster Linie um Agronomen, Ärzte, Pädagogen sowie technisches Fachpersonal – zum Beispiel Handwerksmeister, die als Ausbilder in den Berufsbildungsprogrammen des PIA arbeiteten – handelte.³⁷⁴ Die Experten

³⁷⁴ Der „Report to the Advisory Committee to the Andean Indian Programme (30 September 1956)“ enthält eine detaillierte Aufstellung über die zu diesem Zeitpunkt beschäftigten UN-Experten im PIA (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2). Im Teilprojekt in Pillapi, Bolivien, waren der Soziologe und Anthropologe Leonard (USA) als *chief-expert* sowie der Bauingenieur Mas (Frankreich), der Ingenieur Carrière (Frankreich), der Experte in Grundschulbildung Paniagua (Peru), und der Sozialarbeiter Rea (USA) tätig. In Cotoca in Bolivien waren der Agronom Quesada (Ecuador) als Chefexperte im Einsatz, unterstützt durch den Agronomen Texier (Frankreich), die Sozialarbeiterin Sylvain (Großbritannien) und den Experten in Grundschulbildung Palmer (Großbritannien) sowie den Bauingenieur Lott (USA) und den Arzt Jimenez (Kolumbien). In Playa Verde in Bolivien war der Soziologe Björnberg (Schweden) als Chefexperte im Einsatz, unterstützt durch den Experten in Grundschulbildung Kruihthoff (Niederlande). In Otavi in Bolivien waren als Chefexperte der Peruaner Castañon (Peru) sowie als Ausbilder für Metallverarbeitung der Franzose Saura (Frankreich) im Einsatz. In Peru war auf der Basis Puno der Agronom Papadakis (Argentinien) der Chief Expert. Er wurde unterstützt durch die Ausbilder in Metallarbeit Soriano (Frankreich) und Tischlerei Gellion (Frankreich) sowie den Arzt Nuñez Rivera (Chile). In Ecuador in Chimborazo hatte der Ingenieur Sanjines

kamen in etwa zu gleichen Teilen aus Lateinamerika und Europa und zu einem geringeren Teil aus den USA. Sie wurden bei den jeweiligen UN-Sonderorganisationen zeitlich befristet für das PIA angestellt.³⁷⁵ Der Fakt, dass nur ein geringer Anteil der UN-Experten im PIA aus den USA stammte, ist ein Indiz, dass gegen Jason Guthries Interpretation des PIA als ein Projekt US-amerikanischer Modernisierungspolitik spricht.³⁷⁶ Ebenso fällt auf, dass im PIA während der ersten Jahre nur vereinzelt Anthropologen angestellt waren – ein Umstand, auf den im Verlauf des Kapitels noch genauer eingegangen wird. Der Expertenstab des PIA deutet darauf hin, dass das Projekt nicht primär durch die junge Disziplin der Sozialanthropologie geprägt war, die während der 1950er Jahre zunehmend die Deutungshoheit hinsichtlich der indigenen Frage in Lateinamerika beanspruchte.³⁷⁷ In der Projektplanung des PIA waren dagegen gerade zu Beginn des Projekts keine spezifischen Posten für Anthropologen eingeplant, um Begleitforschung zu betreiben und die Programme entlang anthropologischer Kriterien auszurichten. Damit unterschied sich das PIA in der Zusammensetzung seines Expertenstabes von anderen Projekten der *política indigenista* und auch der US-amerikanischen Zusammenarbeit in der Region, etwa dem Peru-Cornell Projekt, das dezidiert als anthropologisches Forschungsprojekt konzipiert war und in dem Anthropologen die Projektleitung innehatten.³⁷⁸

Weiterhin zeichnete sich der UN-Expertenstab des PIA durch eine große internationale Durchmischung aus. Die Bedingungen für die Beschäftigung der UN-Experten im PIA richteten sich nach den Regularien des EPTA. So galt die Regel, dass nur internationale Experten für die UN auf den Aktionsbasen des PIA eingesetzt werden durften, auf der Projektbasis des PIA in Peru also beispielsweise keine Peruaner als UN-Experten fungieren durften, aber durchaus Ecuadorianer, Bolivianer oder Staatsbürger anderer Staaten.

Dies führte einerseits zu einer wirklichen Durchmischung der Experten im PIA sowohl aus dem Andenraum als auch dem restlichen Lateinamerika

(Bolivien) die Position des *chief-expert* inne und wurde von Sosa Osorio (Mexiko) als Experte für Grundschulbildung unterstützt.

³⁷⁵ So erhielt etwa ein kolumbianischer Arzt für das PIA-Projekt in Puno einen Vertrag mit einjähriger Laufzeit bei der WHO, oder ein französischer Experte für Grundschulbildung im Pillapi-Zentrum in Bolivien einen 2-Jahres Vertrag bei der Unesco.

³⁷⁶ Siehe Guthrie (2015): The International Labor Organization.

³⁷⁷ So war 1956 mit dem US-Amerikaner Leonard lediglich ein Anthropologe im PIA angestellt.

³⁷⁸ Für weitere Informationen zum Peru-Cornell Projekt siehe Kapitel 1.3 oder Pribilsky (2009): „Development and the ‚Indian Problem.‘“

sowie Europa und den USA. Gleichzeitig rief diese Regelung aber auch Kritik von Seiten nationaler Berufsverbände hervor, die anführten, dass ihre Mitglieder für die Aufgaben auf den Aktionsbasen besser qualifiziert und informiert seien als ihre ausländische Kollegen und zu Unrecht und zum Nachteil des PIA von den Bewerbungsverfahren ausgeschlossen würden.³⁷⁹ Außerdem galt im PIA, wie im EPTA der UN typisch, das Rotationsprinzip: UN-Experten erhielten in aller Regel nur Ein- oder Zweijahresverträge, eine dauerhafte Anstellung war nicht vorgesehen.³⁸⁰ Darüber hinaus erfüllten bei weitem nicht alle Experten ihre Verträge und die hohe Fluktuation innerhalb des Expertenstabs des PIA behinderte immer wieder die Arbeit auf den Aktionsbasen, was auch Jef Rens in seiner retrospektiven Betrachtung der Projektgeschichte als zentrales Problem bei der Umsetzung des Programms anführte.³⁸¹

Mit 6.000 bis 12.000 US-Dollar Jahresgehalt lag das Gehaltsniveau der UN-Expertenposten im internationalen Vergleich recht hoch. Besonders mit Blick auf das lateinamerikanische Gehaltsgefüge waren die Posten äußerst gut dotiert und damit sehr begehrt. Andererseits schmälerten die Ablegenheit der Aktionsbasen und die harten Arbeits- und Lebensbedingungen im Hochland die insgesamt hohe Attraktivität wieder etwas.

Dennoch hielt die ILO schon kurz nach Anlaufen des PIA fest, dass die Rekrutierung von qualifizierten internationalen Experten eines der größten Probleme bei der Realisierung des Projektes darstellte – und die Frage der Rekrutierung blieb während der ersten Jahre des Projektes permanent im Fokus der Projektleitung. So hielt ein Bericht für das *Advisory Committee* des PIA diesbezüglich bereits 1953 fest:

While recruitment of first-class Technical Assistance experts has always been a difficult task, recruitment for the Andean Indian Programme is even more difficult due to the specialised character of the programme. In addition, there is the need for team work which complicates the timing of various appointments which, in principle, should more or less coincide. [...] Very few of our previous sources of recruitment can be used in this case [...]. It has

³⁷⁹ Siehe Zeitungsartikel aus Bolivien „¿Podría la Misión Andina mostrarnos unos resultados?“, *El Diario*, 20.10.1958.

³⁸⁰ Die UN-Administration wollte auf diese Weise – ähnlich wie viele nationalstaatliche diplomatische Dienste – für einen Wissensaustausch innerhalb des Expertenkorps sorgen und die Loyalität der Mitarbeiter gegenüber der Organisation stärken. Siehe Jolly et. al. (2004): *UN contributions to development*.

³⁸¹ Siehe Rens (1987): *Le programme andin*, S. 151-55.

therefore been necessary to make numerous new soundings which are now gradually showing results.³⁸²

Die Beteiligung der unterschiedlichen UN-Sonderorganisationen, des PIA Regionalbüros sowie auch der nationalen Bürokratien – die sich ein gewisses Veto-Recht vorbehielten – am Auswahl- und Einstellungsverfahren führte in Kombination mit der Schwierigkeit Verwaltungsabläufe über große Distanzen abzuwickeln (der Briefverkehr zwischen lateinamerikanischen Ländern und Europa konnte teilweise mehrere Wochen in Anspruch nehmen) tendenziell zu langwierigen Einstellungsverfahren für in der Regel recht kurz bemessene Zeitverträge. Ebenso zielte die Projektleitung des PIA darauf, möglichst Experten mit Erfahrung in der Arbeit mit indigenen Gemeinden zu rekrutieren, was den Bewerberkreis weiter einschränkte. In der Gesamtschau lässt sich konstatieren, dass also trotz der Bemühungen der ILO und der anderen UN-Organisationen geeignetes Personal für das PIA zu rekrutieren, viele Posten monatelang unbesetzt blieben.

Der Expertenstab, der letztlich im PIA angestellt wurde, setzte sich zum einen aus Experten zusammen, die schon eine Karriere innerhalb des noch jungen Systems der UN-Entwicklungszusammenarbeit hatten. Als Beispiel kann hier etwa der aus Ungarn stammende Agrar-Ingenieur Lorand D. Schweng angeführt werden, dessen Lebenslauf als emblematisch für die sich ausbildende „technokratische Klasse“ innerhalb der UN-Institutionen steht, die vor allem Jason Guthrie im PIA am Werk sieht:³⁸³

Mr. Schweng, an engineer, graduate of the London School of Economics, who had later specialized in agricultural economy and had occupied in his own country, Hungary, important posts in the Ministry of Finance. Mr. Schweng, who came to the United States in 1949, had carried out a long mission in Jordan as an F.A.O. expert, and several inquiries of the International Bank in various Latin American Countries, and in particular in Guatemala. ... He has just arrived in Pillapi.³⁸⁴

Zum anderen wurden im PIA aber auch Experten rekrutiert, die einen anderen Hintergrund aufwiesen und primär über ihre Netzwerke im Andenraum und

³⁸² Vgl. „Second Progress Report for the Advisory Committee for the Andean Indian Programme“ vom 28.11.1953. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-AND 3, 1).

³⁸³ Siehe Guthrie „The ILO and the International Technocratic Class.“

³⁸⁴ Vgl. „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme,“ Mai 1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

Lateinamerika rekrutiert wurden.³⁸⁵ Ein anderer Kanal zur Rekrutierung von Experten war der Kontakt der ILO zur chilenischen *Escuela de Servicio Social* in Santiago de Chile, die direkt von der ILO hinsichtlich der Vermittlung geeigneter Kandidaten angeschrieben wurde. Jedoch wurde hier von Seiten der UN-Administration angemahnt, regionale Proporz nicht außer Acht zu lassen. So mahnte etwa das UN-TAB diesbezüglich an, dass es ein „Übergewicht von chilenischen Spezialisten auf sozial-politischen UN-Stellen in Lateinamerika (*social welfare posts*)“ zu vermeiden gelte, was auch bei der Berufung von chilenischen Experten ins PIA zu beachten sei.³⁸⁶

Ebenso unternahm die ILO immer wieder Versuche, für das PIA Experten aus Mexiko anzuwerben, was jedoch nur vereinzelt von Erfolg war. So bestand innerhalb der ILO-Leitung des PIA die Idee, gezielt auf mexikanische Experten zu setzen, da diese bereits Erfahrung im Kontext der *politica indigenista* ihres Heimatlandes und mit der praktischen Arbeit in indigenen Gemeinden vorweisen könnten.³⁸⁷ An diesem Punkt lassen sich zumindest auf der Planungsebene des PIA die Verbindungslinien zum inter-amerikanischen *Indigenismo* erkennen, in dem Mexiko und dort angesiedelten Institute – etwa das III und das INI – eine Vorreiterrolle einnahmen. Letzten Endes heuerten jedoch nur vereinzelt Mexikaner im PIA an. Dies lag zum einen am geringen Interesse der indigenistischen Institutionen in Mexiko, ihre Experten an die ILO zu verlieren, zu der sich besonders das III in Konkurrenz sah. Zum anderen bestanden auch auf Seiten gerade der ecuadorianischen und peruanischen Regierung Vorbehalte gegen mexikanische Experten im PIA – sowohl was die Leitungsebene als auch die Expertenstellen im Feld anging. Als etwa der Posten des PIA-Regionaldirektors Mitte der 1950er Jahre neu besetzt werden sollte, favorisierte die ILO die Idee, einen Mexikaner für die Aufgabe auszuwählen

³⁸⁵ Etwa der ecuadorianische Agronom Quesada, der für die FAO im PIA u.a. als Chefexperte in Cotoca eingesetzt wurde, oder der peruanische Arzt Paniagua, der für die WHO im PIA mehrere Positionen in Bolivien und später im PIA-Projekt in Arica in Nord-Chile bekleidete.

³⁸⁶ So schrieb Oropeza Castillo von der UN TAA an de Lozada am 13.10.1954: „Serious considerations should be given to the recruitment of Colombian nationals in order to avoid a preponderance of Chilean specialists in the social welfare posts in Latin America.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 1).

³⁸⁷ Siehe etwa Schreiben von Ammar an de Lozada vom 01.11.1956 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4) oder einen Brief der Unesco an den Direktor des *Centro de Acción de México para América Latina* vom 12.09.1956 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-2, 1).

und eruierte mögliche Kandidaten in Mexiko.³⁸⁸ Dies scheiterte jedoch am Widerstand der peruanischen und ecuadorianischen Regierung. Auch schlug Jef Rens für die Besetzung des neuen Projektkoordinators des PIA in Puno, Peru, einen Mexikaner vor. Dies stieß jedoch ebenso auf den Widerspruch der peruanischen Behörden. So notierte Rens, dass aus Sicht der Peruaner die „mexikanische Regierung im Bereich der Landwirtschaft und der indigenen Angelegenheiten als deutlich zu radikal“ eingeschätzt wurde und dies der Berufung von mexikanischen Experten ins PIA entgegenstünde.³⁸⁹

Dieser Einblick in die Praxis des Auswahl- und Rekrutierungsprozess von UN-Experten im PIA zeigt, dass das PIA am Ende – zumindest was die professionellen Netzwerke angeht, die im Projekt zum Tragen kamen – nicht zu dem Motor einer lateinamerikaweiten koordinierten *política indigenista* wurde, was sich im Vorfeld des Projekts verschiedene Seiten erhofft hatten.³⁹⁰ Vielmehr bestimmten die übergreifenden Mechanismen der UN-Entwicklungshilfe sowie politische Gegensätze zwischen den lateinamerikanischen Ländern und internationalen Organisationen (III und ILO) die Personalpolitik im Programm. Bei der Auswahl der Kandidaten für die begehrten UN-Expertenposten im PIA standen die technischen Qualifikationen der Bewerber im Vordergrund. Tiefergehende Kenntnisse der Kultur und Sprache der Quechua und Aymara und Erfahrungswerte in der Projektarbeit mit dezidiert als indigen charakterisierten Gemeinden blieben von nachgeordneter Bedeutung. So waren in den 1950er Jahren lediglich zwei der UN-Experten im PIA (der Ecuadorianer Quesada und der Peruaner Paniagua) des Quechua bzw. Aymara mächtig.

³⁸⁸ Siehe etwa das Schreiben von Alvarado an Blleloch vom 25.05.1954 mit der Bitte, in Mexiko einen „guten mexikanischen Kandidaten“ für die Position des PIA-Regionaldirektors zu eruiieren. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

³⁸⁹ Siehe Gesprächsnotiz von Jef Rens über Gespräch mit dem hochrangigen peruanischen Beamten Julio Pereyra vom 07.08.1954. In Preyras Augen war die Mexikanische Regierung „in the fields of agriculture and Indian affairs [...] somewhat too radical.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

³⁹⁰ So hatte etwa der Ecuadorianer Víctor Garcés bereits in seiner 1946 im Auftrag der ILO publizierten Schrift *Living Conditions of indigenous populations in American countries* eine kontinental koordinierte *política indigenista* eingefordert (siehe Kapitel 1).



Abbildung 5: Das Foto zeigt den peruanischen Arzt Paniagua, der für die WHO auf der PIA-Basis in Otavi, Bolivien, ein Kind untersucht, wozu er laut Beschriftung des Fotos auf von der Schweiz gespendetes medizinisches Gerät zurückgreift. (Quelle: ILO Online Foto Galerie: www.ilo.org/dyn/photolib/es)³⁹¹

Im Verlauf der ersten Jahre bildete sich im PIA ein durchaus diverser Stab von UN-Experten, der weder disziplinar von Anthropologen noch regional von Europäern oder US-Amerikanern dominiert wurde. Wie fassten diese Experten ihren Auftrag im PIA auf, wie blickten sie auf das sogenannte *problema indígena* und auf die Realitäten in den einzelnen Gemeinden? Hier geben besonders die archivierte Korrespondenz und die Berichte der Leiter der Aktionszentren Einblicke in die Sichtweise der UN-Experten im Feld.³⁹²

³⁹¹ Das Foto trägt folgende Beschriftung: „Otavi Hospital (Bolivia): Dr. Miguel Paniagua carries out regular medical inspections of school-children. The donation from the Swiss Canton of Geneva made it possible for the hospital to complete its equipment.“

³⁹² Die ILO wies den Leitern der Aktionszentren, die die Teams aus ca. 3–5 internationalen sowie ca. einem Dutzend nationaler Experten und Mitarbeitern koordinierten, besondere Bedeutung für das Gelingen des PIA zu. So hielt etwa der „Report to the Advisory Committee of the Andean Indian Programme“ vom Mai 1955 fest: „In the case of the Andean Indian Programme, the personality of the Chief Expert, for example, is just as important, if not more important, than the nature of his qualifications. But the real personality of a man is only revealed through his work on the spot. More than for other projects, the appointment of a Chief Expert involves an element of risk.“(Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

So sah etwa der erste Leiter der PIA-Basis in Pillapi in Bolivien, der US-amerikanische Soziologe Dillingham, seine Aufgabe folgendermaßen: „Das Projekt [das PIA, M.B.] zielt im Grunde auf den Wandel der Bräuche und sogar der Natur von Völkern, die sich seit mindestens 1000 Jahren nicht verändert haben.“³⁹³ Die Integration und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Aymaragemeinde auf der ehemaligen Hacienda Pillapi war also in den Augen des PIA-Projektleiters in erster Linie über einen tiefgreifenden Wandel der Lebensweise, gar des „Wesens“, der lokalen Bevölkerung zu erreichen. Dillingham imaginierte die Bevölkerung Pillapis dabei als aus der Zeit gefallene, von der Geschichte der „mindestens“ letzten tausend Jahre abgekoppelte Menschengruppe, die nun im Zuge der Aktivitäten des PIA in einer Zeitspanne von einigen Jahren in die moderne Gegenwart geführt werden sollte. An Dillinghams Zitat wird deutlich, wie orientalistisches Denken die Perspektive der UN-Experten im Feld mitprägte.

Diese orientalistische Perspektive lässt sich auch in vielen anderen Beschreibungen von UN-Experten im PIA finden, wobei diese tendenziell eher auf positive denn auf negative Stereotype zurückgriffen, um die quechua- und aymarasprachigen bäuerlichen Gemeinden zu charakterisieren. In einen Gesprächsprotokoll hielt etwa der Leiter des Aktionszentrums in Otavi, Bolivien, der Schwede Arne Björnberg, hinsichtlich der angeblichen Fähigkeiten und Talente der indigenen Bevölkerung fest:

Se dice que los indios no son inteligentes, ni tienen condiciones ni voluntad para el trabajo. Al contrario, tienen receptividad, iniciativa (el Sr. Björnberg cuenta el caso de tres indios que supieron nombrar 74, 72 y 71 países miembros de las Naciones Unidas).³⁹⁴

So schätzten die UN-Experten die Fähigkeiten zur Zusammenarbeit der Bevölkerung und auch deren Perzeption des PIA mehrheitlich als positiv ein, wobei ein paternalistischer Ton – wie im obigen Zitat – nicht ausblieb. Die Beschreibungen der UN-Experten im Feld hinsichtlich der Zielsetzung des

³⁹³ Im englischen Original hielt Dillingham fest: „The project [die PIA-Basis in Pillapi, M.B.] is essentially one of changing the costumes and even the nature of peoples that have endured unchanged for at least a thousand years.“ Vgl. „Report Andean Mission in Bolivia, Pillapi Project for Rehabilitation of the Indians of the Altiplano“ vom 24.06.1954 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

³⁹⁴ Vgl. Protokoll der „Reunión del Miercoles 1 de Mayo de 1957 en las Casa del Sr. Buzeta“ in „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director general Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957 (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

PIA und der Charakterisierung der indigenen Bevölkerung stimmen dabei in weiten Teilen mit den offiziellen ILO-Berichten und öffentlichen Äußerungen der ILO Führungsebene überein.³⁹⁵

Daneben zeigt sich in den Briefen und internen Berichten der UN-Experten im Feld jedoch eine weitere Dimension, die in der offiziellen und öffentlichen Berichterstattung zum PIA weitestgehend ausgeblendet wurde: Die politische Dimension von Landkonflikten im Hochland. Hier sahen die UN-Experten vor Ort die indigene Bauernschaft durchaus als eigenständigen politischen Akteur an, mit dessen Interessen es sich auseinanderzusetzen galt (in der offiziellen Berichterstattung zum PIA wurde die indigene Bauernschaft dagegen nahezu exklusiv als passiver Rezipient der staatlichen und UN-Entwicklungspolitik präsentiert).

So wies etwa der argentinische Agronom Papadakis hinsichtlich der angespannten Situation auf der Aktionsbasis Pillapi im bolivianischen Hochland darauf hin, dass es aus Sicht des PIA geboten sein könnte, die Landrechte besser früher als später an die Bauern zu übertragen:

Mr. Papadakis is of the opinion that sooner or later the Indians will claim this land, and he therefore feels that it would be better to give it to them right away. Such gesture would be interpreted in favor of the project.³⁹⁶

Daneben führte andere Experten jedoch ebenso an, dass eine Parteinahme für die Belange der indigenen Bevölkerung nicht in eine offene Kritik der nationalen Behörden und Politik umschlagen dürfe, da dies kontraproduktiv für die Umsetzung des PIA sei. Der leitende UN-Experte der Basis in Puno, Quesada, forderte etwa politische Neutralität von den UN-Experten im Feld ein, wie ein Gesprächsprotokoll von einem gemeinsamen Treffen von Leitern der PIA Aktionszentren zeigt:

El Sr. Quesada es de opinión que, a veces, las dificultades que encontramos para tener acceso a las fuentes nacionales vienen de nosotros, debido al hecho de que es muy frecuente que los expertos internacionales hacen críticas públicas de la Administración nacional, de lo cual se resienten los organismos y empleados nacionales. He podido constatar que cuando se hacen críticas de

³⁹⁵ Siehe Kapitel 2.4 sowie Breuer (2018): „El Programa Indigenista Andino en la prensa.“

³⁹⁶ Vgl. Gesprächsnotiz von Jef Rens vom 06.08.1954. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8-1; altes Ablagesystem).

orden rigurosamente técnico (sin alusiones políticas) los servicios aludidos las meditan y hacen con frecuencia lo que aconsejemos.³⁹⁷

In den Protokollen dieser gemeinsamen Treffen, an denen UN-Experten aus den bolivianischen, ecuadorianischen und peruanischen Aktionszentren zusammenkamen, wie auch in der Korrespondenz einzelner Leiter von Aktionszentren, zeigt sich, dass die internationalen Experten vor Ort durchaus die politischen Konfliktlinien in den jeweiligen regionalen Kontexten reflektierten und nach einer eigenen Positionierung innerhalb der jeweiligen Konstellationen suchten.

Gleichzeitig zeigt der Duktus der Gesprächsprotokolle und Korrespondenz jedoch auch, dass sich die UN-Experten vor Ort primär darum bemühten, den technischen Ablauf und die Erfüllung der Projektpläne sicherzustellen und die dafür nötige Unterstützung der indigenen Gemeinden einerseits und der nationalen Behörden andererseits sicherzustellen. Weiterführende Einschätzungen über die Situation der indigenen Bevölkerung im Radius der Aktionszentren oder die politische Lage in den jeweiligen Ländern und Provinzen finden sich in den archivierten Dokumenten nicht. Soweit der Blick in die Quellen es zulässt, zeichneten sich die auf den Aktionsbasen des PIA eingesetzten UN-Experten eher durch einen technischen Habitus aus. Weiterführende Reflexionen im Kontext eines indigenistischen Diskurses, der ihr konkretes Handeln in eine übergeordnete Debatte zur Lösung der sogenannten indigenen Frage eingebettet hätte, finden sich nicht.

Es bleibt festzuhalten, dass es sich bei den UN-Experten auf den Aktionsbasen des PIA in erster Linie um technisches Personal handelte, um Agronomen, Ärzte, und Pädagogen, die primär über die Kanäle der UN-Entwicklungszusammenarbeit angeworben wurden. Die Teams waren dabei international strukturiert, wiesen oftmals jedoch keine tiefergreifenden Erfahrungen in der Arbeit mit indigenen Gemeinden auf. Im Rahmen des PIA waren kaum Anthropologen beschäftigt und insgesamt wurden – trotz anfänglicher Bemühungen – nur einige wenige mexikanische Experten rekrutiert. Der Blick der internationalen Experten im Feld auf die indigene Bevölkerung war dabei tendenziell geprägt von einem – so ließe sich sagen – positiven Paternalismus. Denn die Bevölkerung im Aktionsradius der

³⁹⁷ Vgl. Protokoll der „Reunión del Miercoles 1 de Mayo de 1957 en las Casa del Sr. Buzeta“ in „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director general Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957 (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

Zentren des PIA wurde als grundsätzlich fähig und gewillt beschrieben, die Angebote des PIA anzunehmen und umzusetzen. Die Probleme, welche die Umsetzung der Arbeiten auf den Basen immer wieder ausbremsten, wurden von den UN-Experten dabei vermehrt als technische oder organisatorische Hindernisse aufgefasst, die es durch Anpassung der eigenen Position zu überwinden gelte, um so die Projektpläne erfüllen zu können. Weiterführende Einschätzungen und Einordnungen der politischen und sozioökonomischen Situation im Hochland wie Reflexionen über die eigene Rolle lassen sich in den gesichteten Dokumenten kaum finden. Doch inwieweit gelang es den Experten nun, die praktische Arbeit auf den Aktionsbasen anzuschieben und wie gestaltete sich die Praxis der Entwicklungsarbeit im PIA? Dies soll im folgenden Unterkapitel genauer in den Blick genommen werden.

3.3 Die entwicklungspolitische Praxis in den Aktionszentren

Nachdem nun der übergreifende Verlauf des PIA zwischen 1953 und 1958 besprochen und die Rolle der beteiligten internationalen Experten genauer betrachtet wurden, soll im Folgenden der Blick auf die konkrete Arbeit in den Aktionsbasen gerichtet werden. Es wird herausgearbeitet, wie sich die Praxis des PIA an den verschiedenen Standorten gestaltete, welche Programme im Bereich der Schul- und Berufsbildung, Gesundheitsversorgung, Landwirtschaft und handwerkliche Produktion eingerichtet und wie diese Angebote von den umliegenden Gemeinden aufgenommen wurden. Dabei wird folgenden Fragen nachgegangen: Welche Schwerpunkte setzte die ILO in der Arbeit der Zentren? Was waren die Inhalte, was die Kritikpunkte? Wie wurde das Konzept des PIA einer *integralen* und *regionalen* Entwicklungs- und Integrationspolitik für die indigenen Gemeinden des andinen Hochlandes in der Praxis operationalisiert? Welche Konflikte gingen mit dem Aufbau der Basen des PIA einher?

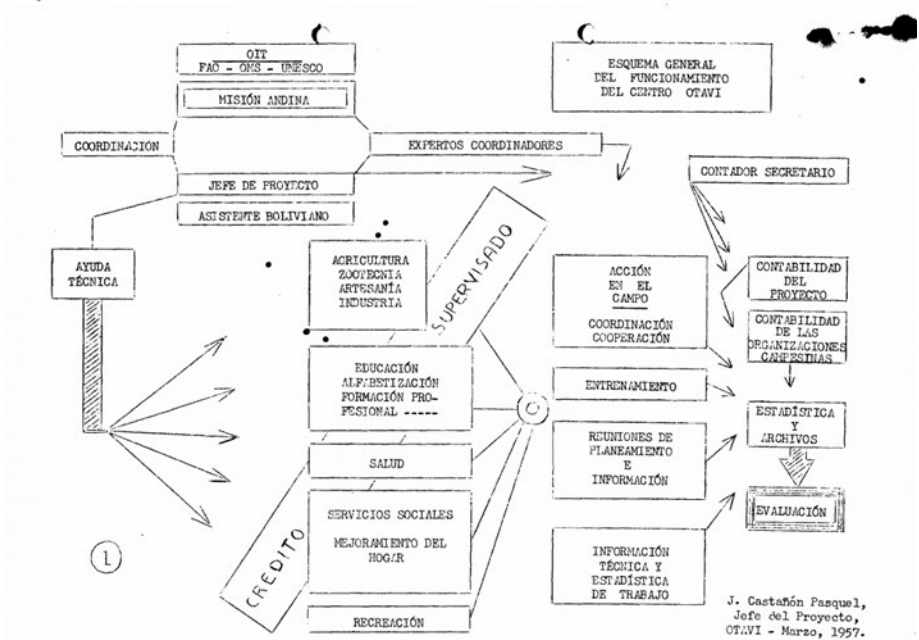


Abbildung 6: Schaubild über die Funktionsweise des Aktionszentrums in Otavi, Bolivien, März 1957 (Quelle: ILO Archiv Genf).³⁹⁸

Das auf der Abbildung gezeigte Schema für die Arbeit der PIA-Basis in Otavi, Bolivien, gibt einen Eindruck, wie die UN-Experten die integrale Entwicklungsarbeit im PIA konzipierten. Das Organigramm macht deutlich, wie sich der leitende UN-Experte Castañón Pasquel die Idealform einer integrierten Entwicklungsarbeit in Otavi vorstellte.³⁹⁹ Laut Schaubild sollte

³⁹⁸ Quelle: „Memorándum de la visita realizada por los señores A. Ammar, E. de Lozada y C. D'Ugard, al proyecto Otavi y zona de influencia, 21-24 abril de 1957“ in „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director General Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957, (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

³⁹⁹ Auch in Otavi war die Landfrage im Zuge der Agrarreform zentral für die Umsetzung der Arbeit des PIA, wie in dem ILO-Bericht festgehalten wurde: „El Consejo Nacional de la Reforma Agraria no ha dado, hasta la fecha, resoluciones finales en relación con las ex-haciendas: Otavi, Pampa Tambo, Nuqui, Molino, Mojona, Aylloma Alta y Aylloma Baja, que constituyen el campo de acción del Proyecto Otavi. Ha entregado, a los campesinos, las tierras y la casa central de Otavi, lo que ha permitido a la Misión Andina iniciar labores allí. La falta de una posición

die technische Zusammenarbeit durch die vom leitenden UN-Experten und seinem bolivianischen Stellvertreter koordinierte Arbeit der Entwicklungsexperten in den Bereichen der Ökonomie, Bildung, Gesundheit, Sozialarbeit und Freizeitgestaltung stattfinden. Der Alltag der Aktionszentren wich jedoch oft diametral von dieser Art der ursprünglichen Planungen ab.

Die von Mercedes Prieto herausgegebene Sammelpublikation zur Geschichte des PIA umfasst bereits Fallstudien zu einzelnen Aktionszentren – Pillapi in Bolivien, Puno in Peru, Chimborazo in Ecuador und Arica in Chile – die bereits einen tiefen Einblick in die entwicklungspolitische Praxis des PIA geben.⁴⁰⁰ Daneben finden sich im ILO Archiv in Genf umfangreiche, noch nicht an anderer Stelle analysierte Quellenbestände zur Arbeit in den Aktionszentren, die neue und weiterführende Erkenntnisse liefern. Darunter fällt vor allem die interne Korrespondenz der UN-Experten in den Aktionszentren, deren Beschreibung an vielen Stellen deutlich von den Darstellungen in den offiziellen Berichten des PIA zur Situation in den Aktionszentren abweicht, und die somit eine interne, nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Sichtweise auf das PIA wiedergibt. Während die offiziellen Berichte primär dazu dienten, die Fortschritte des PIA innerhalb der UN-Gremien zu präsentieren – etwa im UN-TAB oder im Advisory Boards für das PIA – und in der Regel ein positives Bild der Arbeit auf den Basen zeichnen, schildert die Korrespondenz der UN-Experten die Situation auf den Aktionszentren deutlich kritischer. Vor diesem Hintergrund gilt es, die verschiedenen Quellen kritisch zu kontrastieren, um nicht die offizielle Außendarstellung der ILO zur Arbeit in den Aktionszentren unhinterfragt zu reproduzieren.

Im Folgenden soll anhand von vier Aktionszentren des PIA – Pillapi, Cotoca, Puno und Chimborazo – die entwicklungspolitische Praxis des PIA exemplarisch analysiert werden. Diese Auswahl der Fallbeispiele wurde einerseits aufgrund des regionalen Querschnitts getroffen, da Ecuador, Peru und Bolivien gleichmäßig betrachtet werden sollen. Darüber hinaus ergeben die ausgewählten Beispiele einen guten Querschnitt der verschiedenen Schwerpunkte, die die UN und die ILO im PIA setzten. Gerade die Auswahl der Aktionsbasis Cotoca im bolivianischen *oriente* schließt die Thematik der Kolonisation des Tieflandes östlich der Anden mit ein.⁴⁰¹ Anschließend wird

legal clara y definida influye en el ánimo del campesino y no favorece el trabajo de Misión Andina.“ Vgl. ebd.

⁴⁰⁰ Siehe Prieto (Hg.) (2017): *El Programa Indigenista Andino*.

⁴⁰¹ Die Aktionsbasis in Pillapi war die erste Basis des PIA im Hochland in Bolivien. Anhand der Geschichte des Teilprojektes lässt sich analysieren, wie im PIA versucht wurde, eine Modell-

in einer Querschnittsperspektive das Zusammenspiel von Theorie und Praxis im PIA untersucht und gefragt, wie die Begriffe Integration, Entwicklung und Indigenität in der Praxis des PIA verknüpft und operationalisiert wurden.

Pillapi – Haciendawirtschaft und Agrarreform

Wie unter 4.1 bereits ausgeführt, handelte es sich bei dem Aktionszentrum in Pillapi um das erste im Rahmen des PIA realisierte Teilprojekt. Dabei fand der Aufbau des Zentrums im Kontext der Umbrüche der Bolivianischen Revolution von 1952 statt, in deren Folge die mobilisierte Landbevölkerung die Auflösung des Großgrundbesitzes im Hochland und in den Tälern am östlichen Andenhang forderte und die Übertragung der Landtitel an die Gemeinden erstritt. Aus Sicht der neuen bolivianischen Regierung sollte das erste Aktionszentrum des PIA im Land kurzfristig Ansätze für die praktische Umsetzung der Agrarreform liefern. Jedoch weigerte sich die ILO, das Projekt auf von der Regierung enteignetem Land einzurichten. Unter der Vermittlung des bolivianischen PIA-Regionaldirektors Enrique Sánchez de Lozada gelang es schließlich eine Kompromisslösung zu finden und die Aktionsbasis auf der Hacienda Pillapi in Form einer gemeinnützigen Stiftung einzurichten – der *Fundación para el Progreso de las Poblaciones Andinas*. Im Rahmen dieser Stiftung sollte nun unter Anleitung der internationalen Experten des PIA zusammen mit den Bauern vor Ort eine landwirtschaftliche Modellkooperative aufgebaut werden. Die aymarasprachige Haciendagemeinde Pillapi lag südlich des Titicacasees in der Provinz Ignavi im Regierungsbezirk La Paz auf 3800 bis 4500 Metern über dem Meeresspiegel.⁴⁰² Unter normalen Umständen dauerte eine Lastwagenfahrt aus La Paz nach Pillapi etwa vier Stunden.

Agrarkooperative im Kontext der bolivianischen Agrarreform auf einer ehemaligen Hacienda zu etablieren. Das Projekt des PIA in Puno richtete sich dagegen an indigene Kleinbauern, die *minifundistas*. Zu beiden Basen bietet der Quellenbestand aus dem ILO-Archiv in Genf neue Einsichten, die so in den Arbeiten in Prietos Sammelband nicht reflektiert werden konnten. Daher sollen sie hier nochmal analysiert werden. Die Geschichte der PIA-Basis Cotoca wurde bei Prieto nicht gesondert betrachtet. Sie zeigt jedoch, wie das PIA im bolivianischen Tiefland das sog. *problema indígena* über die Umsiedlung von Bauern aus dem Hochland angehen wollte. Daher wird dieses Projekt hier genauer betrachtet. Um die regionale Bereiche des PIA abzubilden, wird darüber hinaus auch noch die Geschichte des Teilprojektes in Chimborazo, Ecuador genauer betrachtet.

⁴⁰² Siehe María Loudres Zabala Canedo (2017): „La Misión Andina y las mujeres en Pillapi, Bolivia. disputas y dinámicas ambiguas.“ In: Mercedes Prieto (Hg.): *El Programa Indigenista Andino*, S. 51–110. S. 59.

Der US-amerikanische Soziologe Dillingham, der für das PIA die Leitung des Projektes in Pillapi übernahm, bezeichnete das Vorhaben als ein „Experiment“ – „als Modell und Quelle für die Verbreitung ähnlicher Verbesserungen [...] im gesamten Hochland“.⁴⁰³ Die Ausgangsbedingungen für dieses soziale „Experiment“ gestalteten sich jedoch alles andere als vorteilhaft. Das Land, auf dem die Modelkooperative des PIA aufgebaut werden sollte, hatte sich vor der Revolution im Besitz der einflussreichen Großgrundbesitzerfamilie Sanjinés Goita befunden. Um der bevorstehenden Enteignung ihres Landbesitzes zuvorzukommen, entschied sich die Familie auf Vermittlung von de Lozada dazu, ihre Hacienda an die neu ins Leben gerufene *Fundación para el Progreso de las Poblaciones Andinas* zu überschreiben. Jedoch blieb die vertragliche Fixierung des Stiftungsaktes ungenau, die neuen Besitzverhältnisse blieben teilweise unklar und ließen Spielraum für verschiedene Interpretationen offen.⁴⁰⁴ Dieser Umstand stellte in den folgenden Jahren ein elementares Problem für die Etablierung des Aktionszentrums dar. Auf der einen Seite vermuteten die Bauern der ehemaligen Hacienda, dass die Stiftung dazu dienen sollte, die Übertragung der Landtitel an die Bewohner zu verzögern oder gar zu verhindern. Zum anderen blieb lange Zeit im Unklaren, welche Teile der ehemaligen Hacienda nun im Endeffekt wem zugeschlagen wurden und wer über deren Bewirtschaftung und die Aufteilung der Erträge zu entscheiden hatte.

Laut Stiftungsvertrag übertrugen die Eigentümer der Stiftung insgesamt ca. 8000 Hektar Land, auf dem sieben kleinere Siedlungen lagen.⁴⁰⁵ Jedoch behielt die Eigentümerfamilie Sanjines-Goita laut Stiftungsvertrag die auf den Äckern stehende Ernte, das Vieh, die landwirtschaftlichen Maschinen und die Werkzeuge in ihrem Besitz. Außerdem war das zentrale Gut des Latifundiums, die etwa 2700 Hektar umfassende Gehöft Pillapi, auf der sich das Haupthaus und die zentralen landwirtschaftlichen Gebäude (Stallungen, Lagerhäuser etc.) befanden und ein Großteil des Viehs stand (41 Rinder, 70 Schweine und 1500 Schafe), explizit von der Stiftung ausgenommen. Die

⁴⁰³ Vgl. „Report Andean Mission in Bolivia, Pillapi Project for Rehabilitation of the Indians of the Altiplano“ vom 24.06.1954 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

⁴⁰⁴ Insgesamt bietet Zabala Canedo einen guten Überblick über die Geschichte PIA-Basis in Pillapi und bettet das Geschehen in die übergreifenden Zusammenhänge ein. Jedoch werden in ihrer Analyse die genauen Umstände der Stiftung der Hacienda nicht beleuchtet, die weitreichenden Auswirkungen auf die Umsetzung des Projektes hatten. Hier bieten die Quellen aus dem ILO Archiv in Genf umfassende neue Einblicke.

⁴⁰⁵ Siehe Schreiben von Schweng an Rens vom 19.09.1955: „The unsettled state of ownership of Pillapi and its consequences“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-5, 1).

Familie Sanjines-Goita übertrug hier lediglich die Nutzungsrechte der Hacienda für die Dauer von fünf Jahren an die von der Stiftung zu gründende landwirtschaftliche Kooperative, welche durch das PIA geleitet werden sollte.⁴⁰⁶

Diese Beschaffenheit der Stiftung zeigt klar auf, dass es der Eigentümerfamilie durchaus darum ging, über die Stiftung und damit das PIA zumindest einen Teil ihres Besitzes durch die Wirren der Revolution zu bringen und die direkte Enteignung und Aufteilung an die Bauern zu verhindern. Laut dem Dekret der Landreform hätte die Familie streng genommen lediglich 80 Hektar in ihrem Besitz behalten dürfen. Die insgesamt 716 Bauern wiederum, die auf den sieben kleineren Gehöften und dem zentralen Gut Pillapi lebten, erkannten in der Stiftung und der Kooperative daher nicht ohne Grund den Versuch, die Überschreibung der Landtitel und damit ihren Zugang zu dem von ihnen bewirtschafteten Land zu verhindern.⁴⁰⁷ So hielt der leitende UN-Experte in Pillapi, Dillingham, fest:

It should be noted that the Indians feel that the years of bloody toil and sacrifice invested by them on these farms under the old feudal system entitles them in fact to all the property thereon, regardless of what legalistic considerations may be [...]⁴⁰⁸

Dillinghams Nachfolger auf dem Posten des leitenden UN-Experten, Lorand Schweng, wies an anderer Stelle darauf hin, dass „die *campesinos* die Mission [das PIA; M.B.] dafür verantwortlich machten, ihnen das Land vorzuenthalten, was von Rechtswegen ihnen gehöre.“⁴⁰⁹

Ein weiterer Punkt, der die Zusammenarbeit der UN-Experten mit den lokalen Bauern erschwerte, rührte in der Perspektive der Bauern auf die neu ankommenden UN-Experten. In ihren Augen standen die UN-Experten in der

⁴⁰⁶ Siehe ebd.

⁴⁰⁷ Die ILO bezifferte die Bevölkerung auf der ehemaligen Hacienda auf insgesamt 367 Männer, 350 Frauen und 989 Kinder, die sich recht gleichmäßig auf die Siedlungen Pillapi, Pituta, Chivo, Cala Cala, Pequeri, Humamarca, Rosapata, und Ibuni verteilten. Siehe Report von Dr. Enrique Escubedo Valdes vom 02.03.1954 in Zusammenstellung von Korrespondenz und Berichten aus den Jahren 1953 und 54 (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 205).

⁴⁰⁸ Vgl. „Report Andean Mission in Bolivia, Pillapi Project for Rehabilitation of the Indians of the Altiplano“ vom 24.06.1954 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

⁴⁰⁹ Im Original: „Former farm servants and other were steadily encroaching upon the lands and even the buildings and in the given political climate could not be stopped.“ Vgl. Schreiben von Schweng an Rens vom 19.09.1955: „The unsettled state of ownership of Pillapi and its consequences“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-5, 1).

Kontinuität ehemaliger ausländischer Pächter der Hacienda, die in der Vergangenheit das Land von der Familie Sanjines Goita gepachtet hatten. Schweng notierte diesbezüglich:

Before the Agrarian Reform the Estate had been rented to an American, before him to a Belgian; when the Estate was farmed by the owners they employed a German administrator. A Mission headed by an American represented in the people's eyes a clear line of continuity. Because of this, [...] the Mission whose task it was to rehabilitate the campesinos found itself in the false position which made its work very difficult. While working with and for the campesinos, in the people's eyes it appeared to defend the old order as represented by the interests of the owners of the Estate.⁴¹⁰

Somit waren in der Sicht der Bauern die UN-Experten des PIA der neue *patrón*. Dieser Eindruck erhärtete sich weiter, als de Lozada und Dillingham sich in Pillapi mehrmals zusammen mit General Sanjines, dem alten *patrón* der Hacienda, zeigten. Wie überall im Hochland drängten auch in Pillapi die Bauern darauf, die Landtitel der Hacienda im Zuge der Agrarreform direkt übertragen zu bekommen – in ihrer Wahrnehmung standen die Stiftung und das PIA diesem Ziel nun entgegen.

Die Reaktionen der Bauern auf die Aktivitäten des PIA in Pillapi gestalteten sich entsprechend. Besonders die Bauern auf dem zentralen Gehöft Pillapi verweigerten sich in der Anfangszeit nahezu komplett der Zusammenarbeit mit den internationalen Experten, was den Aufbau des Aktionszentrums und der Agrarkooperative vom Start weg zum Erliegen brachte. Die Familien verboten ihren Kindern, die durch das PIA errichtete Schule zu besuchen und verweigerten alle Arbeiten, die zu einer Aufwertung des Gehöfts beigetragen hätten, das sich ja nach wie vor nicht in ihrem Besitz befand. Gleichzeitig kam es zu Diebstählen und Vandalismus auf den Landgütern, dem „unter den gegebenen politischen Bedingungen“ – wie es ein ILO-Bericht ausdrückte – kein Einhalt geboten werden konnte.⁴¹¹ All dies führte zu einem Einbruch der Produktion und zur Zerstörung der Infrastruktur der Hacienda. Vor der Agrarreform war Pillapi ein verhältnismäßig produktiver und lukrativer Betrieb mit im regionalen Vergleich modernen Anlagen und Maschinenpark gewesen.⁴¹² Ein Jahr nach Anlaufen des PIA

⁴¹⁰ Vgl. ebd.

⁴¹¹ Im Original: „Former farm servants and other were steadily encroaching upon the lands and even the buildings and in the given political climate could not be stopped.“ Vgl. ebd.

⁴¹² Siehe Zabala Canedo (2017): „La Misión Andina y las mujeres en Pillapi“, S. 60.

beschreibt Schweng die Hacienda als Ruine, die ihn an verheerte Güter in Ungarn nach dem Zweiten Weltkrieg erinnerte.⁴¹³

Unter diesen mehr als unvorteilhaften Ausgangsbedingungen versuchten die ILO-Experten zusammen mit einem Team von nationalen Experten eine Agrarkooperative zu etablieren sowie Schulen und Gesundheitsposten aufzubauen. So vermieteten sie den neu angeschafften Traktor an die Bauern, behandelten deren Schafe gegen Parasiten, kauften drei Zuchtbullen für die Rinderzucht und versuchten Weiterbildungskurse zu organisieren – und stießen nach wie vor auf Ablehnung der Bauernschaft.

Gleichzeitig ging der Konflikt um das Land weiter, der die Arbeit auf der Aktionsbasis determinierte. Sukzessive erreichten die Bauern während der nächsten zwei Jahre die Übertragung der Landtitel während die Familie Sanjines-Goita sich bei den nationalen Autoritäten und direkt bei der ILO über den Niedergang der sich in ihren Augen nach wie vor in ihrem Besitz befindlichen Güter beschwerte (Die Familie stellte der ILO gar Rechnungen über gestohlenes Vieh zu, die aber nie beglichen wurden). Der alten Großgrundbesitzerfamilie fehlten schlicht die Machtmittel ihre Ansprüche durchzusetzen.⁴¹⁴

Die UN-Experten im Feld sprachen sich immer wieder für die Übertragung des Landes an die Bauern aus. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass die erste Aktionsbasis des PIA letztendlich nur aufgrund der Richtungsentscheidung des ILO-Generaldirektors Morse nicht auf enteignetem Land eingerichtet worden war und nun in der Praxis vor nahezu unlösbaren Problemen stand (siehe Kapitel 3.1). Als die bolivianische Regierung schließlich im Jahr 1955 auf die endgültige Enteignung der

⁴¹³ So hielt Schweng fest: „On my arrival, I found at the end of June 1955 I found the buildings of the farm ... in a state of bad repair. [...] Most of the livestock had died or disappeared. There were altogether some 840 head of sheep, 17 head of cattle and 13 pigs left. One tractor was in working condition although showing signs of excessive wear [...]. Much of the other farm machinery was scrap [...] The gardens around the house were used as dump heap and were cluttered with debris and rubbish.“ Vgl. Schreiben von Schweng an Rens vom 19.09.1955: „The unsettled state of ownership of Pillapi and its consequences“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-5, 1).

⁴¹⁴ Die ILO-Rechtsabteilung wies die Forderungen der Familie Sanjines-Goita zurück und hielt fest: „Most of the accusations made show that the owners are not prepared to accept that in the revolutionary situation which prevailed in Bolivia when the Foundation accepted the ‘donation’ and entered into an agreement with concerning the use of parts of their property, there was a limit to what they could undertake to do and what they could, in fact, do to protect that property.“ Vgl. Schreiben von Rens an Bancroft vom 19.01.1956. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-5, 1).

Hacienda drängte, hielt der leitende ILO-Experte Schweng diesbezüglich fest:

If it happens, the expropriation of what is left of the property of the owners will mark a new chapter in the history of the Pillapi Project. The campesinos will have no reason to distrust the Mission and the Bolivian Government will, perhaps, be less reluctant to provide the funds necessary for the rehabilitation of the buildings of Pillapi.⁴¹⁵

Im Januar 1956, also zwei Jahre nach Anlaufen des PIA in Pillapi, war das Land der ehemaligen Hacienda schließlich nahezu komplett in den Besitz der Bauern übergegangen. Lediglich das Haupthaus der Hacienda und die 80 Hektar umliegendes Land waren per Präsidialdekret zu Staatsland erklärt und dem PIA übertragen worden. Ausgehend vom dem zentralen Gehöft sollten die UN-Experten nun die Bauern bei der Bewirtschaftung des restlichen Landes – also der ca. 7900 Hektar – unterstützen. Ein Teil des Landes wurde – wie im Zuge der Agrarreform auch anderenorts in Bolivien vorgesehen – als individuelle Parzellen an einzelne Familien vergeben und von diesen bewirtschaftet, während ein weiterer Teil in Gemeindebesitz verblieb und kollektiv von den Bauerngemeinden bestellt werden sollte, wobei gerade bei der gemeinschaftlichen Bewirtschaftung des Landes an traditionelle andine Formen der Bewirtschaftung des Gemeindelandes – das *allyu* oder *aini* – angeknüpft werden sollte.

Erst im Jahr 1956 gelang es dem PIA, die Arbeit in Pillapi sukzessive zu konsolidieren und weitere Expertenposten zu besetzen.⁴¹⁶ So wurden im Laufe des Jahres unter Anleitung des Agronomen Julio Rea die landwirtschaftlichen Aktivitäten ausgeweitet. Rea legte etwa Musterpflanzungen von Feldfrüchten an, gab Insektizide für Kartoffeln an die Bauern der umliegenden Gemeinden aus und behandelte knapp 6000 Schafe der Region gegen Parasiten. Im Bereich der Gesundheitsversorgung wurden auf Pillapi ab 1956 Impfkampagnen gegen Tetanus, Diphtherie und Windpocken durchgeführt.

⁴¹⁵ Vgl. Schreiben von Schweng an Rens vom 19.09.1955: „The unsettled state of ownership of Pillapi and its consequences“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-5, 1).

⁴¹⁶ Das Protokoll eines Treffens der UN-Experten in Pillapi mit der Leitung des PIA im April 1957 gibt einen guten Überblick über die Aktivitäten in Pillapi. Siehe Protokoll der „Sesión celebrada el 15 de abril de 1957 Pillapi, Bolivia“ in „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).



Abbildung 7: Das Foto zeigt eine Szene aus einem Ausbildungskurs für *auxiliares medicos* in Pillapi Ende der 1950er Jahre (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961)

Auch legte das Personal des PIA Statistiken über Erkrankungen von Kindern an und gab CARE Pakete an Kinder unter sechs Jahren aus. Eine weitere Aktivität der internationalen Experten bestand in der Behandlung der Wohngebäude der Bauern in den umliegenden Gemeinden mit dem Schädlingsbekämpfungsmittel DDT. Im Bereich der Grundschulbildung setzte das PIA Fortbildungen für Grundschullehrer um. Außerdem wurden Weiterbildungskurse für Gemeindevorsteher angeboten und Sportprogramme aufgelegt. Der Bericht vom WHO-Experten Paniagua, der die Leitung des Aktionszentrums von Schweng übernahm, zeigt, wie gerade die Grundschulbildung aus Sicht der internationalen Experten als Eintrittspunkt in die indigenen Gemeinden angesehen wurde.⁴¹⁷

⁴¹⁷ Siehe Bericht von Alberto Paniagua „Informe de actividades al trimestre julio-septiembre de 1957. Naciones Unidas y organismos especializados. Programa de Asistencia Técnica. Misión Andina. Centro de Rehabilitación Pillapi“. (UNESCO Digital Library: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158848mb.pdf>).

In ihrer Fallstudie über die Geschichte des PIA in Pillapi beschreibt Zabala Canedo, wie in den Folgejahren die Arbeit des Aktionszentrums sukzessive ausgeweitet wurde, wobei verstärkt auch die weiblichen Gemeindemitglieder in den Fokus rückten. Über Schwangerschaftsbetreuung, Hygieneerziehung und Hauswirtschaftskurse sollte – so Zabala Canedo – die Rolle der Ayamara-Frauen, die in der traditionellen Haciendawirtschaft durchaus am Arbeitsleben teilgenommen hatten, vermehrt in den häuslichen Bereich verlagert und so dem Ideal der urbanen Mittelschichtsfamilie der Zeit angepasst werden.⁴¹⁸

Schließlich bewertete die ILO-Leitung das Projekt in Pillapi im Jahr 1957 durchaus als Erfolg. Als der hohe ILO-Funktionär Abbas Ammar im April 1957 Pillapi besuchte, resümierte er:

Nuestro sistema consiste en atacar los problemas desde todos los puntos de vista, vasto método en el que el espíritu de equipo es esencial. [...] Se observan grandes progresos en la parte técnica. Existe un plan, sin el que el trabajo realizado quizás no fuera del tipo del que queremos llevar a buen término. Se han introducido ustedes [los expertos del PIA, M.B.] en las comunidades para mejorar las condiciones de vida de los indios y deben estar satisfechos de la reacción de éstos, ya que el indio responde a nuestros métodos. Los indios están aceptando nuestros procedimientos agrícolas y nuestras actividades sanitarias y educativas, por lo que, dados su carácter suspicaz y su hostilidad, deben ustedes sentirse complacidos. Es posible que al principio hayamos cometido errores, al darles todo sin exigir nada en cambio, pero la actitud es hoy casi totalmente distinta. Debemos esperar más de los indios. Debemos continuar así, en la seguridad de que el indio apreciará mejor nuestros esfuerzos.⁴¹⁹

Ammars Worte sind auf zwei Ebenen aufschlussreich. Zum einen geben sie Einblick in die Vision des ILO-Funktionärs, in der eine technisch exakte und „pädagogisch“ geschickte Entwicklungszusammenarbeit die erhofften Erfolge zu erzielen vermochte. Gleichzeitig zeigt sich hier auch die paternalistische Perspektive der UN-Experten auf die bäuerliche Bevölkerung, die „indios“, wie Ammar sie nannte. Für Ammar lag deren anfängliche Ablehnung gegenüber dem PIA in ihrem „argwöhnischen und feindlichen Charakter“ begründet. Der Umstand, dass die ablehnende

⁴¹⁸ Siehe Zabala Canedo (2017): „La Misión Andina y las mujeres en Pillapi“, S. 59.

⁴¹⁹ Siehe Protokoll der „Sesión celebrada el 15 de abril de 1957 Pillapi, Bolivia“ in „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

Haltung der Bauern gegenüber dem PIA aufs engste mit der Landfrage und tiefgehenden (post-) kolonialen Macht- und Ausbeutungsverhältnissen verbunden war, wurde von Ammar schlichtweg nicht wahrgenommen – womit er im entwicklungspolitischen Diskurs seiner Zeit sicher nicht alleine stand.

Gleichzeitig macht der Blick auf die Vorkommnisse rund um den Aufbau des Aktionszentrums in Pillapi deutlich, wie das PIA – und damit die ILO und die UN – mit dem Start des Projektes in die politischen Auseinandersetzungen in Bolivien involviert wurden. Durch die Vorgabe des ILO-Generaldirektors Morse, das erste Aktionszentrum des PIA in Bolivien nicht auf enteignetem Land einzurichten, bezog die ILO hier klar Position. Das Beispiel Pillapi macht also deutlich, dass sich das so oft propagierte Prinzip einer politisch neutralen Entwicklungszusammenarbeit in der Praxis schlichtweg nicht aufrechterhalten ließ. Die akuten Fragen nach den Besitz- und Machtverhältnissen im Hochland, die während der 1950er Jahre zur zentralen politischen Konfliktlinie im gesamten Andenraum wurden (wie in Kapitel 1 diskutiert), setzten demnach auch den Rahmen für die Realisierung des PIA und beeinflusste die Arbeit in den Projektzentren.

Die Arbeit in Pillapi wurde bis in die 1960er Jahre fortgeführt, wobei das Projekt Ende der 1950er Jahre in landesweit übergreifende Pläne zur ländlichen Entwicklung eingebunden wurde (siehe Kapitel 4).⁴²⁰ Im Jahr 1966 kam der Anthropologe Owen Leonard in seiner Studie zu den sozialen und ökonomischen Auswirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im bolivianischen Hochland zu dem Ergebnis, dass es in Pillapi im Vergleich zu den 1950er Jahren durchaus Erfolge bei der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und der Verbesserung der Lebensumstände gegeben hätte. Diese hätten jedoch nicht von den generellen Fortschritten in anderen Gemeinden der Region abgehoben, die während der Zeitspanne keine oder nur deutlich geringere Unterstützung durch Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erhalten hätten.⁴²¹

⁴²⁰ Die Basis ging zusammen mit den anderen Projekten des PIA im Land ab 1959 im *Plan Decenal de Desarrollo Rural* auf, dessen Umsetzung von UN-Beratern in Diensten des PIA unterstützt wurde.

⁴²¹ Siehe Olen E. Leonard (1966): *El cambio económico y social en cuatro comunidades del Altiplano de Bolivia*. Mexiko-Stadt: Instituto Indigenista Interamericano, S. 19-21.

Puno – Minifundio, „Bevölkerungsdruck“ und Migration

Auf der anderen Seite des Lago Titicaca, am nördlichen Ufer des Sees, richtete die ILO ihre Aktionszentren in der peruanischen Provinz Puno ein. Das Projekt, das unter dem Namen *Programa Puno-Tambopata* firmierte, kann dabei als Gegenstück zu den Aktivitäten des PIA in Pillapi interpretiert werden, und zwar aus mehreren Gründen. Zum einen war zu Beginn der 1950er Jahre – wie im Kapitel 1.1 herausgearbeitet – die politische Situation in Peru konträr zu der in Bolivien: In Peru hielten sich die alten landbesitzenden Eliten weiterhin an der Macht, die Regierungen der Präsidenten Odría und Prado Ugarteche strebten keine Umverteilung des Landbesitzes an und versuchten stattdessen, die Mobilisierung der Bauern im Hochland zu unterbinden, statt sich wie der MNR in Bolivien auf diese zu stützen. So war die Landfrage zwar auch in Peru eine zentrale politische Konfliktlinie, aber eine Umverteilung von Seiten der Regierung stand zu diesem Zeitpunkt nicht zur Debatte. Diesem Umstand trug auch die Ausrichtung des PIA im Land Rechnung. So zielten die Aktivitäten des PIA in Puno auf die sogenannten *minifundistas* – Bauerngemeinden, die nicht auf den Hacienda-Gütern der Großgrundbesitzer lebten und arbeiteten, sondern kleine Landstücke besaßen und diese individuell oder gemeinschaftlich bewirtschafteten, davon jedoch kaum ihren Lebensunterhalt bestreiten konnten.

Das PIA legte vor diesem Hintergrund in Peru den Fokus auf die Themen Bevölkerungsdruck und die Kontrolle der Migrationsbewegungen aus dem Hochland. Um die stetig wachsenden Migrationsbewegungen vom Hochland in die Armenviertel der Küstenstädte zu verlangsamen, setzte das *Programa Puno Tambopata* zuerst auf die Umsiedlung von Bauern aus den Hochlandgemeinden in Puno in das am Osthang der Anden gelegene Tambopata-Tal. Als sich jedoch – wie in 4.1. beschrieben – immer deutlicher herausstellte, dass im Rahmen des PIA eine geplante Umsiedlung von Bauern aus dem Hochland in das Tambopata-Tal aufgrund der fehlenden Infrastruktur und der beschränkten geeigneten Siedlungsflächen nicht realisierbar war, verschob sich der Fokus auf Aktivitäten im Hochland.⁴²² Hier

⁴²² So hielt der Bericht an das *Advisory Committee* des PIA fest: „[The] present possibilities of the Tambopata Valley would not justify the inauguration of a separate settlement project for this region. It was therefore decided to launch only one project for the moment; its centre would be at Puno and its essential purpose would be to improve the conditions of life on the Altiplano, and also to enable the spontaneous migration movement towards Tambopata to take place in the best possible conditions, by giving the future migrants, both seasonal and permanent, a minimum of vocational training, and by installing at San Juan de Tambopata certain minimum services,

sollten nun die Lebensumstände der *minifundistas* durch breit gefächerte integrale Entwicklungszusammenarbeit vor Ort verbessert werden, um den Druck zur Emigration in die Küstenstädte zu reduzieren. Daneben setzte die ILO auf ein umfassendes Berufsbildungsprogramm, über das zuallererst junge Männer aus den quechua- und aymarasprachigen Gemeinden ein Handwerk erlernen sollte, das sie zu einem Broterwerb außerhalb der Landwirtschaft befähigen sollte.



Abbildung 8: Das Foto zeigt die neu errichteten Gebäude des Aktionszentrums in Chucuito, ca. 1957. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).⁴²³

particularly in the field of public health.“ Vgl. „Report to the Advisory Committee of the Andean Indian Programme“, Mai 1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

⁴²³ Die Rückseite des Fotos trägt folgende Beschriftung: „Over-all view of the community centre at Chucuito, Peru. The carpentry and metal trades workshops equipped by the American Federation of Labor are located in the building in the middle of the group.“

In diesem Kontext wurden zwischen 1955 und 1957 drei Aktionsbasen des PIA in der Region Puno gegründet, die von der Provinzhauptstadt Puno aus koordiniert wurden: 1956 wurde zwei Zentren in den aymarasprachigen Gemeinden Chucuito und Camicachi eröffnet und 1957 in der quechua-sprachigen Gemeinde Taraco. Alle drei Orte lagen zwischen 3500 und 4000 Höhenmetern. Die Zentren Chucuito und Camicachi sollten eine Bevölkerung von 86.000 Menschen in ihrem Umkreis erreichen, das Zentrum in Taraco 14.000 Menschen.⁴²⁴ Zusammen sollten die drei Basen damit mehr als 250 *comunidades* abdecken.⁴²⁵

In ihrer Fallstudie zum Puno-Tambopata-Projekt geht Mannarelli auf die sozioökonomische und politische Situation ein, in deren Kontext das PIA in Puno etabliert wurde.⁴²⁶ Die Großgrundbesitzer der Region lehnten die staatlichen und internationalen Entwicklungsprojekte tendenziell ab, da sie diese als Einmischung in den aus ihrer Sicht ihnen angestammten Machtbereich interpretierten.⁴²⁷ Gleichzeitig ließen sich staatliche Interventionen in der Region jedoch nur über die mit den Großgrundbesitzern verwobenen personalisierten und klientelistisch organisierten politischen Netzwerke organisieren. Die internationalen Experten des PIA mussten, wenn sie sich mit der regionalen staatlichen Bürokratie abstimmen wollten, immer auch die Interessen der Großgrundbesitzer berücksichtigen.⁴²⁸

⁴²⁴ Taraco hatte Mitte der 1950er Jahre etwa 2000 Einwohner. Das Dorf befand sich an einer zentralen Wegkreuzung in einem etwa 50 Quadratkilometer umfassenden Gebiet, das von Berghängen und dem Titicacasee umschlossenen ist. An den Sonntagen kamen hier aus den umliegenden Siedlungen „durchaus eine große Zahl von Indianern zusammen“ („quite a large number of Indians“), wie ein ILO-Report festhielt. Vgl. „Report to the Advisory Committee of the Andean Indian Programme“, Mai 1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

⁴²⁵ Siehe Manarelli (2017): „La Misión Andina en Puno“, S. 187.

⁴²⁶ Siehe etwa die Fallstudie von Maria Emma Mannarelli (2017): „La Misión Andina en Puno, Perú. el estado y lo doméstico.“ In: Mercedes Prieto (Hg.): *El Programa Indigenista Andino*, S. 163–234.

⁴²⁷ Siehe ebd., S. 168. Für eine breitere Einordnung der politischen und sozialen Geschichte Punos im 20. Jahrhundert siehe Rénique (2004): *La batalla por Puno*.

⁴²⁸ So schreibt Manarelli: „Entre la firma del convenio y 1957 la MA trabajaba casi al margen de la burocracia local, lo que remite tanto a la naturaleza del estado en la zona, como al carácter de la autoridad pública. Para el PPT [Proyecto Puno-Tambopata del PIA, M.B.], el desafío era trabajar con una ‚administración‘ que tenía sus propias formas de autoridad, aceptadas por el estado de forma tácita. Modernizar e integrar a la población indígena confrontaría las formas tradicionales – jerárquicas, tutelares, despóticas – de las autoridades locales, tanto las que emergían de la dinámica regional como las designadas por el gobierno central.“ Vgl. Mannarelli (2017): „La Misión Andina en Puno“, S. 185.



Abbildung 9: Das Foto zeigt laut Beschriftung die Abstimmung der Bewohner Chucuitos für das Abhalten einer *minga*, eines gemeinschaftlichen unentlohten Arbeitseinsatzes, zum Bau von Gebäuden des Aktionszentrum des PIA in der Gemeinde, ca. 1957 (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).⁴²⁹

Was die Position der indigenen Gemeinden gegenüber der Etablierung des PIA angeht, ist die Quellenlage im Fall Puno nicht so klar und aussagekräftig wie im Fall Pillapi in Bolivien. In den internen Dokumenten des PIA wird immer wieder betont, dass die Gemeinden freiwillig mit den UN-Experten zusammenarbeiteten und durchaus Interesse an den Angeboten des PIA zeigten. Die Gemeinden stellten für den Neubau der Zentren sowie der Schulgebäude, Werkstätten, und medizinischen Behandlungsräume Land aus ihrem kommunalen Besitz zur Verfügung.⁴³⁰ Auch wurden die Bauarbeiten für die Gebäude in großen Teilen in Form sogenannter *mingas* organisiert, also der traditionellen Form kommunaler unbezahlter Arbeitseinsätze der Gruppe der Gemeindemitglieder, wobei die Baumaterialien – an denen es stets mangelte – durch die nationale Regierung

⁴²⁹ Auf der Rückseite des Fotos findest sich folgender Text: „The Villagers of Chucuito vote in favour of working as unpaid volunteers to construct the carpentry and mechanical workshops.“

⁴³⁰ So hält ein ILO-Bericht vom 22.09.1955 etwa fest: „[The] Indians have given their land, - more than eight hectares (20 acres) altogether – on which the centres will be built.“ Vgl. „Interim Report on the Andean Indian Programme, 22.09.1955.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

finanziert wurden. Inwieweit die Entscheidung für den gemeinschaftlichen Bau und Betrieb der Aktionszentren von den Gemeinden selbst getroffen oder doch durch klientelistische Verbindungen beeinflusst wurde, lässt sich aus den gesichteten Quellen nicht eindeutig beantworten.

Mit der Eröffnung der Aktionszentren in Chucuito, Camicachi und Taraco lief die Arbeit der UN-Experten im Feld sukzessive an. Der Mitarbeiterstab des PIA in Puno umfasste im September 1956 vier UN-Experten und acht von der peruanischen Regierung abgestellte Mitarbeiter.⁴³¹ Diese konzentrierten ihre Aktivitäten während der ersten Jahre vornehmlich auf den Bereich der Landwirtschaft und den Aufbau von Berufsbildungsprogrammen. Im Bereich der Landwirtschaft hatten die UN-Experten zusammen mit Regierungsmitarbeitern in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe ein Programm aufgestellt, das sich primär der Frage der Einführung neuer Gräser für die Viehzucht widmete.⁴³² Durch die neuen Gräser sollte eine Heu- oder Silagewirtschaft ermöglicht werden, mit der sich eine ausreichende Fütterung der Nutztiere während der Wintermonate sicherstellen ließ, denn die Futterknappheit im Winter stellte ein zentrales Problem für die Viehzucht in der Region dar. Besonders unter der Anleitung des argentinischen Agronomen und ILO Chef-Experten des PIA in Puno, Jannis Papadakis, wurden an verschiedenen Orten in Puno Experimente mit der Aussaat von ortsfremden Gräsern durchgeführt. Wegen einer langen Dürreperiode im Jahr 1956 und fehlender Zäune waren die Resultate jedoch

⁴³¹ Die UN-Experten waren der argentinische Agronom und Leiter des Projekts, Papadakis, die französischen Ausbilder in Metallschlosserei und Schreinerei Soriano und Gellion und der kolumbianische Arzt Nuñez Rivera. Aus Seiten des peruanischen Personals wurden Dr. Salguero als Vertreter des Ministeriums für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, der Buchhalter Arguelles, der Agronom Parodi, der Arzt Arroyo Panclas, die Hebamme Madana, die Landschullehrerin und Sozialarbeiterin Arce, der Landschullehrer Moreno und der Bauleiter Jimenez gelistet. Siehe "Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme (30 September 1956)." (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

⁴³² Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Jannis Papadakis, dem ILO-Chefexperten des PIA in Puno, Manuel Peña Alegria, dem Leiter des Regionalen Büros des Landwirtschaftsministeriums, José Castañon Pasquel, einem Vertreter des SCIPA Programms, mit dem die Regierung die Produktivität von kleinen und mittleren Betrieben steigern wollte, Felipe Rodriguez Ardiles, Vertreter der *Banco de Fomento Agropecuario del Perú*, und José Antonio Salguero, regionaler Beauftragter des Ministeriums für Arbeit und Indigene Angelegenheiten. Der Bericht ist betitelt „Programme of Action of the Agricultural Working Group of the Puno Regional Committee of the Andean Indian Programme (Translation).“ Siehe „Annex III of Report to the Advisory Committee of the Andean Indian Programme“, Mai 1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2)

nicht zufriedenstellend.⁴³³ Darüber hinaus wurden weitreichende Ideen für den Aufbau von Bewässerungssystemen und Milchwirtschaft formuliert, die aber nicht über die Planungsphase hinauskamen.⁴³⁴



Abbildung 10: Das Foto zeigt Lehrlinge bei ihrer Arbeit in der Ausbildungsschreinerei des PIA in Chucuito Ende der 1950er Jahre. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: The Andean Indian Programme „Abbas Ammar Collection“, 1957–1961).⁴³⁵

Der zweite Fokus bestand in den Anfangsjahren des Projektes in der Etablierung von Ausbildungswerkstätten zur Berufsbildung.⁴³⁶ Dafür wurden zwei Experten aus Frankreich rekrutiert, Soriano und Gellion, die in Chucuito

⁴³³ Siehe „Andean Indian Programme, Puno (Peru) Project. Fourth Agricultural (F.A.O.) Report, July-September 1956 by J. Papadakis“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

⁴³⁴ Siehe „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme (30 September 1956).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

⁴³⁵ Die Lehrlinge wurden während der Arbeitswoche in den Räumlichkeiten des Zentrums einquartiert und die Verpflegung durch die peruanische Regierung bezuschusst.

⁴³⁶ Carlos Samaniego und Héctor Martínez nehmen an, dass der Großteil der Ressourcen des PIA in Puno in die Etablierung der Ausbildungswerkstätten und -programme lief. Siehe dies. (1978): „Política indigenista en el Perú. 1946-1969.“ In: Centro Latinoamericano de Trabajo Social (Hg.): *Campesinado e Indigenismo en América Latina*. Lima: Ediciones CELATS, S. 163.

und Camichaci Ausbildungswerkstätten für Metallschlosserei bzw. Schreinerei aufbauen sollten, um dort Lehrlinge aus den umliegenden Gemeinden auszubilden. Die US-amerikanische *American Federation of Labor* (AFL) und der westdeutsche *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) spendeten dafür die Werkzeugmaschinen. Die Werkstätten wurden mit einigen Anlaufschwierigkeiten erfolgreich eingerichtet und begründeten damit den Schwerpunkt der Berufsbildungsprogramme im PIA, der in den kommenden Jahren auch in anderen Aktionszentren in Bolivien und Ecuador zum Tragen kommen sollte. In den nächsten Jahren wurden in Taraco in Puno als auch in Bolivien und in Ecuador ähnliche Werkstätten durch Spenden von europäischen und US-amerikanischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen eingerichtet.⁴³⁷

Neben den Saatgutexperimenten und dem Aufbau der Ausbildungswerkstätten widmeten sich die UN-Experten im PIA auch dem Aufbau von Angeboten im Bereich der Gesundheitsversorgung, etwa der Betreuung von Schwangeren, der Verbesserung der Wohnsituation oder der Grundschuldbildung.⁴³⁸ Auch wurden Alphabetisierungskurse und Kurse zur Ausbildung von *promotores sociales* durchgeführt oder Frauen- und Mädchengruppen gegründet, die mehrere Dutzend Teilnehmerinnen hatten. Jedoch konnten weder die UN-Experten noch die nationalen Experten Quechua und Aymara sprechen, was den Austausch mit den Gemeinden erschwerte. Erst ab 1959 heuerte eine des Quechua mächtige Sozialarbeiterin im PIA in Puno an.⁴³⁹

Inwieweit die Aktivitäten der PIA-Experten in den indigenen Gemeinden positiv angenommen wurden oder auf offene oder passive Ablehnung stießen, lässt sich aus den Quellen nur bedingt rekonstruieren. Mannarelli weist darauf hin, dass innerhalb des PIA versucht wurde, sich auf indigene Gemeinden zu konzentrieren, die relativ homogen und „unabhängig von der mestizischen Präsenz“ waren.⁴⁴⁰ Jedoch konstatierte der leitende ILO-Experte Blanchard bereits 1958, dass sich die Idee der Arbeit mit

⁴³⁷ Für einen Überblick über die Aktivitäten siehe: International Labour Organisation (1962): „Vocational Training and the Establishment of Service Workshops in a Poor Rural Area. The Experience of the Andean Indian Programme.“ *International Labour Review* 65 (2), S. 4–19.

⁴³⁸ Siehe „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme (30 September 1956).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

⁴³⁹ Siehe Mannarelli (2017): „La Misión Andina en Puno“, S. 221.

⁴⁴⁰ Siehe ebd., S. 222. Dabei beruft sich Mannarelli auf folgenden ILO-Artikel: ILO (1962): „El papel de los promotores sociales en la base de acción de Puno del Programa Andino.“ *Revista Internacional de Trabajo* 66 (3): S. 1-15.

„konsistenten“ indigenen Gemeinden nur bedingt aufrechterhalten ließ.⁴⁴¹ So existierten in den Ansiedlungen der Bauern oftmals keine kohärenten Gemeindestrukturen, mit denen die Mitarbeiter des PIA kollektiv hätten zusammenarbeiten können. Stattdessen adressierten die UN-Experten mit ihrer Arbeit oftmals einzelne Familien. Gerade die Konflikte zwischen einzelnen Familienverbänden stellten wiederum die Arbeit des PIA vor vielfältige Probleme. So hätten laut Blanchards Beobachtungen die vom PIA ausgebildeten *promotores sociales* in erster Linie Einfluss innerhalb ihrer Großfamilie gehabt, aber nur bedingt über diese hinaus gewirkt. Gerade die Angebote im Bereich der Berufsbildung wurden in den Gemeinden in Puno tendenziell positiv aufgenommen und die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen übertraf das Angebot bei weitem, obwohl die Unterbringung der Lehrlinge durch deren Familien selbst finanziert werden musste.⁴⁴²

Die schärfste Kritik an der Umsetzung des PIA in Puno rührte interessanterweise nicht von den indigenen Gemeinden her, sondern von einer an sich eng mit der ILO zusammenarbeitenden Institution: Dem *Instituto Indigenista Peruano* (IIP).⁴⁴³ Im Jahr 1956 evaluierte der peruanische Anthropologe Mario Vazquéz im Auftrag des IIP das PIA in Puno und sprach dem Programm und seinen UN-Experten in weiten Teilen die notwendige Expertise im Bereich der indigenen Bevölkerung des Andenhochlandes ab.⁴⁴⁴ Davon ausgehend formulierte der Generalsekretär des IIP, Manuel Velasco Nuñez, eine weitergehende umfassende Kritik am

⁴⁴¹ Siehe etwa „Progress Report No. 3, Programa Puno-Tambopata, July-September 1958“, verfasst vom ILO-Chefexperten in Puno, William C. Blanchard. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

⁴⁴² Der peruanische Anthropologe Vasquéz wies auf einen grassierenden Klientelismus bei der Vergabe der Ausbildungsplätze hin, so stammten in der Ausbildungswerkstatt in Taraco 30 der 32 Auszubildenden aus Chuanchoc, dem Heimatort des peruanischen Assistenten des ILO-Ausbilders.

⁴⁴³ Das IIP war nach der Wahl der Regierung Prado y Ugarteche 1956 in einer Strukturreform des Ministeriums für Arbeit und Indigene Angelegenheiten mit der Kontrolle der Projekte der *política indigenista* betraut worden und evaluierte nun die Fortschritte des PIA.

⁴⁴⁴ Mario Vasquéz evaluierte im Auftrag des IIP das PIA in Puno. Vasquéz war peruanischer Anthropologe und spielte in den 1950er und 60er Jahren eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Peru-Cornell Projektes in Vicos. Ab 1968 prägte er die Planung der Agrarpolitik der Militärregierung mit. Siehe „Informe Programa Puno-Tambopata de la Misión Andina por Mario Vásquez, 13.04.1957.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4). Dort hielt Vasquéz folgenden fest: „[No se ajusta a los principios básicos para el que se creó la Misión Andina“ sowie „[El] problema del campesino del Altiplano no ha sido enfocado con un sentido ‚integral y sistemático.““

Programm.⁴⁴⁵ So hätten sich im Rahmen des PIA sowohl die verantwortlichen nationalen wie auch internationalen Autoritäten nicht „an den Interessen der ihnen anvertrauten Masse der Bauernschaft“ orientiert. Vielmehr mangle es an einer umfassenden Planung des Projektes, während sich die UN-Leitung in Puno durch „fehlende Führung und Zusammenhalt und weitgehende Orientierungslosigkeit“ auszeichne.⁴⁴⁶ Insgesamt lägen die Personalkosten bei 81 % des Gesamtbudgets und seien damit im Vergleich zu den Aktivitäten exorbitant hoch.⁴⁴⁷ Die Planung und Umsetzung des PIA in Puno war in den Augen des IIP weit entfernt von den ursprünglichen Zielen der *Andean Indian Mission*:

Se aparta de los objetivos fundamentales que dieron origen al Programa o sea la atención de los problemas que afronta la auténtica población indígena [...] Solo toma en cuenta la opinión del ecólogo Papadakis [...] En su elaboración no ha intervenido al parecer ningún antropólogo que es quien debe planear los desarrollos necesarios partiendo de un estudio de tipo integral.⁴⁴⁸

In dieser Passage werden an mehreren Stellen die Aushandlungsprozesse bzw. Konflikte um die Deutungshoheit hinsichtlich der Konzeption einer Entwicklungspolitik für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes deutlich. So warf Velasco Nuñez die Fragen auf, wer die *authentische* indigene Bevölkerung Punos sei, worin deren Probleme in erster Linie bestünden und bei wem die Autorität läge, darüber zu befinden. Velasco Nuñez zog in diesem Kontext vor allem die Expertise des leitenden UN-Experten, des als „Ökologen“ bezeichneten Agronomen Papadakis, in Zweifel und forderte vehement eine anthropologische Begleitforschung für das PIA ein, die ja ursprünglich im Projekt so nicht vorgesehen war. Im weiteren Verlauf des Berichts des IIP fragt Velasco Nuñez auch nach den primären Profiteuren der Aktivitäten des PIA, etwa hinsichtlich des Fokus'

⁴⁴⁵ Siehe „Informe del Secretario General del Instituto Indigenista Peruano sobre el Programa Puno-Tambopata“ vom 13.04.1957. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4). So fehlte es dem PIA laut Velasco Nuñez an der Expertise um „encauzar su marcha [des PIA; M.B.] y cautelar los intereses de la masa campesina confiada a su cuidado.“

⁴⁴⁶ Desweiteren attestierte Velasco Nuñez dem PIA eine „falta de dirección y de unidad y una determinada desorientación.“ Vgl. ebd.

⁴⁴⁷ Velasco Nuñez hielt fest: „La organización administrativa del Programa, constituye simplemente una burocracia bien rentada que consume el 80,9% de la suma asignada en el Presupuesto de 1957 al Programa Puno-Tambopata.“ Vgl. ebd.

⁴⁴⁸ Vgl. ebd.

auf die Experimente zur Aussaat neuer Grassorten, die er eher im Interesse der Großgrundbesitzer sah. So hielt er fest:

Es difícil pensar que el indio pueda ser efectivamente ayudado con semejante actividad. El beneficio será en enorme proporción para las grandes haciendas. [...] El campesino indígena [...] apenas posee una parcela miserable, y muchas veces sólo algunos surcos de tierra. [...] [La] enorme densidad de población indígena ha causado una subdivisión tan extraordinaria de tierras hasta llegar al micro-fundo, de tal suerte que los pequeños pedazos poseídos por los indígenas, ni siquiera les alcanza para sus sembríos alimenticios, menos será para sembrar pastos [...] El casi un millón de soles que cuesta tal experimentación es en sacrificio de esos pueblos llamados ‚retrasados‘ por las Naciones Unidas; para ellos fue destinado, para las poblaciones indígenas que tienen siglos de espera [...].⁴⁴⁹

Ebenso kritisierte der Bericht die Einrichtung technischer komplexer Ausbildungswerkstätten im Hochland, die nicht im Sinne der indigenen Gemeinden sei. Die Zentren in Chucuito und Camicachi seien mit öffentlichem Geld und der Mithilfe der *indígenas* gebaut worden, würden aber nur einige wenige Lehrlinge ausbilden, die aller Wahrscheinlichkeit nach mit dem Abschluss ihrer Ausbildung in die Städte abwanderten oder im Bergbau nach Arbeit suchten.⁴⁵⁰

Somit würde diese Form der Berufsbildung – mit einem Maschinenpark wie er in Peru seinesgleichen Suche – eher zur Destabilisierung der indigenen Gemeinden im Hochland führen und nicht zur Verbesserung der Lebensumstände vor Ort beitragen. Nutznießer der verhältnismäßig teuren Ausbildungsprogramme seien also vor allem die Bergbauunternehmen und die Industrie in den Küstenregionen oder gar im Ausland und nicht die Mehrheit der Bauern im Hochland.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Vgl. ebd.

⁴⁵⁰ Velasco Nuñez hielt fest: „Objetivo del Programa Puno-Tambopata es efectivamente, la capacitación profesional de la mano de obra, pero no con miras a su empleo en la minería y las industrias de otros lugares del país. Tratándose de un programa de orientación indígena creemos que la capacitación debería ser con las miras a preparar el aborigen en artesanía rural e industria casera para elevar su nivel de vida en su propio medio, en lugar de desarraigarlo a regiones industriales en donde creará nuevos problemas.“ Vgl ebd.

⁴⁵¹ Und weiter: „Este aspecto del Programa así como las magníficas maquinarias donadas por la Federación Americana del Trabajo y los Sindicatos de Alemania Occidental, responden al sentido europeo de capacitación profesional para la gran industria. Es grato constatar que en Puno, existan estas máquinas que difícilmente podrían verse en otras localidades del Perú, pero apena pensar que a un alto costo de enseñanza se vaya preparando a un insignificante número de adolescentes mestizos e indígenas campesinos, para el éxodo forzoso, porque los llamados

Die Position des IIP macht deutlich, wie anhand des PIA um die Ausrichtung der *política indigenista* im Land gestritten wurde. Das IIP kritisierte eine an die wirtschaftlichen Interessen der Großgrundbesitzer und Industrie orientierte Politik und sprach sich für eine Konservierung der indigenen Gemeinden im Hochland aus – und damit auch gegen eine Migration indigener Bauern in die Küstenregion. Dieses Thema spielte auch in der öffentlichen Debatte über das PIA in Peru eine zentrale Rolle, wie in Kapitel 3.4 noch ausführlicher diskutiert wird. Die ILO wiederum setzte mit dem Aufbau der Ausbildungswerkstätten ihren generellen entwicklungspolitischen Ansatz um, der darauf zielte in den sogenannten Entwicklungsländern die zukünftigen Industriearbeiter auszubilden. Aus Sicht der peruanischen mestizisch-urbanen Eliten war es jedoch schwer nachvollziehbar, dass modernste Technik in einem entlegenen Winkel des Landes statt in den sich industrialisierenden Küstenstädten installiert wurde.

Die massive Kritik des IIP stürzte das PIA im Jahr 1956 in eine schwere Krise.⁴⁵² Letztlich gelang es der ILO jedoch, sich mit dem IIP und der nationalen Administration auf einen neuen Projektplan und damit auf eine Fortsetzung des PIA in Puno zu verständigen. Bei den Verhandlungen über die Neuausrichtung des PIA in Puno setzte sich die ILO in vielen Punkten durch. So wurde zwar das Projekt zur Einführung neuer Grassorten beendet und Jannis Papadakis als leitender UN-Experte entlassen. Das Berufsbildungsprogramm blieb aber bestehen und wurde in der Folgezeit beibehalten. Gerade dieser Punkt macht deutlich, wie die UN-Organisationen Einfluss auf die Ausrichtung der *política indigenista* im Andenraum nahmen. Der Bereich der Berufsbildung stellte eine zentrale Säule im entwicklungspolitischen Ansatz der ILO insgesamt dar. In diesem Bereich verfügte die Institution über Expertise und die Möglichkeit, Sachspenden in großem Ausmaß einzuwerben und etwa eine Vielzahl vollständiger und moderner Ausbildungswerkstätten im Andenhochland aufzubauen. Neben

obreros, calificados', que egresarán de estos centros de enseñanza, no tendrán posibilidades de trabajo en el departamento. En consecuencia, la preparación de este personal no beneficiará a Puno, pero sí probablemente a países extranjeros limítrofes.“ Vgl. ebd.

⁴⁵² Carlos D'Ugard, zu diesem Zeitpunkt Regionaldirektor des PIA, hielt im Juni 1957 in einem vertraulichen Bericht an das ILO Hauptquartier fest, dass die Kritik des IIP zu einer tiefen Krise des PIA geführt habe, die die Existenz des Programms gefährde. Jedoch haben sich davon ausgehend neue Möglichkeiten für das PIA ergeben: „After a deep crisis which menaced the existence of the programme new opportunities for the Programme to progress and develop are opening up.“ Vgl. „Confidential report on the negotiations with the Technical Committee of the Peruvian native Affairs Institute regarding the readjustment of the activities of the Puno Tambopata Program“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4)

dem Berufsbildungsprogramm wurden in der Folgezeit in Puno aber auch weitere Aktivitäten des PIA ausgebaut.⁴⁵³ Ein wachsender Mitarbeiterstab etablierte im Bereich Landwirtschaft im Umkreis der Aktionszentren Aktivitäten, etwa im Gartenbau, der Kleintierzucht, der Anwendung von Insektiziden oder der Vergabe von kleinen Agrarkrediten.⁴⁵⁴ In verschiedenen Gemeinden wurden Schulgebäude errichtet und eine ambulante medizinische Versorgung angeboten.

Ab 1959 diente das PIA in Puno damit als Vorbild für den *Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen* (PNIPA), wie in Kapitel 4 weiter ausgeführt wird. In den Augen des peruanischen Anthropologen Héctor Martínez zeichnete sich der Ansatz des PIA dabei vor allem durch niedrigschwellige Aktivitäten aus und konnte mit relativ geringen Ressourcen viele Menschen erreichen. Hierbei unterschied sich das PIA vom zweiten richtungsweisenden Projekt der internationalen Entwicklungshilfe für indigene Gemeinden in Peru: Dem deutlich intensiveren, auf eine einzige Gemeinde konzentrierten anthropologischen Forschungs- und Entwicklungsprojekt der Cornell Universität in Vicos.⁴⁵⁵

Cotoca – Kolonisation des Tieflandes östlich der Anden

Während das PIA in Pillapi im Kontext des Transformationsprozess der alten Hacienda-Strukturen im Zuge der Agrarreform arbeitete und sich in Puno auf die Gemeinden der *minifundistas* konzentrierte, bildete das Projekt in Cotoca eine dritte Säule der Aktivitäten ab: Die Kolonisation des subtropischen Tieflandes östlich der Anden mit Siedlern aus den indigenen Gemeinden im Hochland. In der Planungsphase des PIA war das Thema der Kolonisation des Amazonastieflandes bereits prominent vertreten gewesen. Damit knüpften die Planer des PIA an Ideen an, welche in den entwicklungspolitischen Debatten der Andenländer seit dem 19. Jahrhundert

⁴⁵³ So sollte sich das PIA laut D'Ugard in Puno in Zukunft auf folgende Aktivitäten konzentrieren: „[Activities] which constitute direct and immediate assistance to the greatest possible number of natives“ Vgl. ebd.

⁴⁵⁴ Siehe etwa „Progress Report No. 3, Programa Puno-Tambopata, July-September 1958“, verfasst vom ILO-Chefexperten in Puno, William C. Blanchard. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6-2).

⁴⁵⁵ So urteilten Samaniego und Martínez 1978: „El Programa mostró [...] que, en fin, era posible el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de grandes masas de campesinos a un costo relativamente bajo en recursos materiales, financieros y humanos.“ Vgl. Martínez und Samaniego (1978): „Política indigenista en el Perú.“, S. 165.

und letztendlich bis heute eine gewichtige Rolle spielen.⁴⁵⁶ Im Diskurs des PIA sollte die Umsiedlung von Bauern aus dem Hochland zur „Lösung“ der sogenannten indigenen Frage beitragen, indem der Bevölkerungsdruck im Hochland reduziert und die Siedler in den neu erschlossenen Gebieten in die nationale Gemeinschaft „integriert“ würden.

In der Praxis des PIA wurde – nachdem sich das Kolonisationsprojekt im Tambopata-Tal in Peru zerschlagen hatte – jedoch nur ein Kolonisationsprojekt realisiert, und zwar das Aktionszentrum Cotoca in der Region Santa Cruz im sogenannten *oriente* Boliviens. In dem Projekt wurden ab 1955 Bauern aus den Hochtälern am Osthang der bolivianischen Anden wie auch arbeitslose Minenarbeiter der Zinnminen mit ihren Familien in einer Modellsiedlung angesiedelt. In dem Siedlungsprojekt sollten dabei Methoden und Techniken zur Erschließung der Region erprobt werden, vor allem in den Bereichen der Landwirtschaft und der sozialen Organisation. Dabei rekrutierten sich die Siedler für Cotoca primär aus Gemeinden der Calcha in der Region Cochabamba, die bereits – wie die ILO notierte – „eine Tradition der saisonalen Migration zu den Zuckerplantagen in Argentinien“ aufwiesen, sowie aus arbeitslosen Minenarbeitern aus Oruro und Potosí, die laut ILO-Bericht „mehrheitlich einen bäuerlichen Hintergrund“ hatten und darauf drängten „in die Landwirtschaft zurückzukehren.“⁴⁵⁷ Die ILO beschrieb das Projekt 1955 folgendermaßen:

The experiment [...] aims at encouraging the voluntary migration of Indians from the High Plateau towards a more fertile area at a lower altitude, the economic development of which is being undertaken by the Bolivian Government. [...] After a careful study of the resettlement area, sites were chosen within a space of some ten kilometers by ten near Cotoca on the railway line running from Santa Cruz to Brazil. The technical assistance experts have therefore a three-fold task: the selection of settlers in the emigration areas; the establishment and development of new villages (one for the Calcha Indians and one for the former miners) in the immigration area;

⁴⁵⁶ Siehe etwa Kaltmeier (1999): *Im Widerstreit der Ordnungen*, S.127–39.

⁴⁵⁷ Ein PIA-Bericht hielt fest: „Migrants will be recruited both from among the Calcha Indian in the Cochabamba area, who have already a tradition of seasonal migration to the sugar plantations in Argentina, and from among the Oruro and Potosi miners who are affected by unemployment and, being mostly of peasant origin, are anxious to go back to farming [...]“. Vgl. „Technical Assistance Committee, Progress Report on the Andean Indian Project, November 1955.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: GB 130-TA-101-3, 1).

and the training of Bolivian staff with a view to the subsequent establishment of other resettlement centres. [...].⁴⁵⁸

Das Projekt in Cotoca reihte sich dabei in weitere Siedlungsprojekte in der Region Santa Cruz ein, mit denen die Regierung des MNR nach 1952 versuchte, den *oriente* in Anlehnung an den Bohan Plan in die nationale Ökonomie und Gesellschaft einzubinden. Der US-amerikanische Ökonom Merwin Bohan hatte im Rahmen der *Good Neighbor Policy* während des zweiten Weltkriegs einen umfassenden Entwicklungsplan für Bolivien ausgearbeitet, der der internationalen und nationalen Entwicklungspolitik in den kommenden Jahrzehnten als Blaupause diente (siehe Kapitel 1).⁴⁵⁹ So arbeitete auch das PIA im Cotoca Projekt mit der staatlichen Bolivianischen Entwicklungsagentur *Cooperación de Fomento Boliviano* (CFB) zusammen, die die Kolonisationsbestrebungen des bolivianischen Staates im *oriente* koordinieren sollte.⁴⁶⁰

Ab 1955 kamen die ersten PIA-Experten und Mitarbeiter sowie einige Dutzend Siedler (zu diesem Zeitpunkt ausschließlich Männer, die später ihre Familien nachholen sollten) in Cotoca an und begannen mit einem vom US-amerikanischen Point-IV Programm geliehenen Bulldozer Bauflächen und Ackerland zu roden und erste Gebäude zu errichten. Auf dem Ackerland säten die Siedler unter Anleitung der UN-Experten erste Testpflanzungen. Ebenso teilten die UN-Experten den Siedlern Parzellen zur individuellen Bewirtschaftung zu und wiesen gleichzeitig Flächen zur gemeinschaftlichen Bewirtschaftung aus. Für die gemeinschaftlich betriebenen Flächen sowie die Vermarktung der Ernten – auch den Ernten der individuellen Parzellen – gründete das Projekt eine Agrargenossenschaft.

⁴⁵⁸ Vgl. ebd.

⁴⁵⁹ Für den Kontext und weitere Details zum Bohan Plan siehe Kapitel 1.3. Der Plan selbst wurde 1988 neu verlegt wobei das neue Vorwort seine Bedeutung für die Entwicklungsplanung in Bolivien unterstreicht. Siehe Bohan: (1988 [1941]). *Plan Bohan*.

⁴⁶⁰ Siehe Peres Arenas (2009): „Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia.“

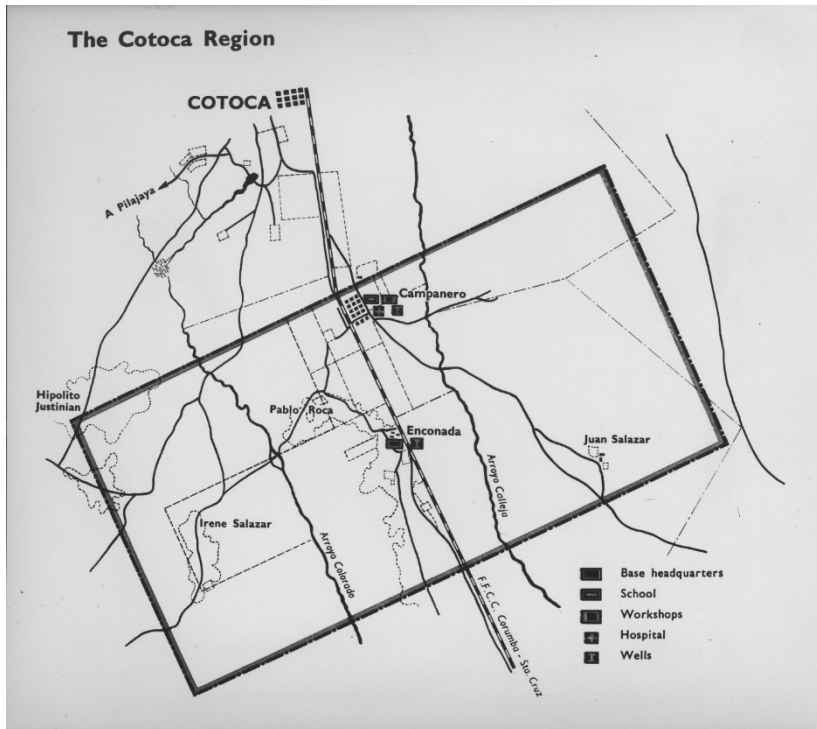


Abbildung 11: Eine Karte der PIA-Modellsiedlung bei Cotoca. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-61).

Das Projekt in Cotoca war besonders in der Anfangszeit aber auch im weiteren Verlauf stark von Subventionen durch den bolivianischen Staat und das PIA abhängig, wobei die Realisierung der verschiedenen Aktivitäten unter großen Anlaufschwierigkeiten litt. In der Sekundärliteratur, die Cotoca als eines unter mehreren „Experimenten“ der bolivianischen Kolonisationspolitik der 1950er und 60er Jahre listet, wird das Projekt als besonders gut finanziert und eng betreut beschrieben.⁴⁶¹ Gleichzeitig sei der

⁴⁶¹ Siehe etwa Carlos Agustín Soria Martínez (1996): *Esperanzas y realidades: colonización en Santa Cruz*. La Paz: Cipca (Cuadernos de Investigación, 49) oder Valerie J. Fifer (1982): „The Search for a Series of Small Successes. Frontiers of Settlement in Eastern Bolivia.“ *Journal of Latin American Studies* 14, S. 407–432.

Ansatz jedoch trotz der hohen Investitionen gescheitert. So hält etwa Fifer fest:

Experience was to show that Cotoca's paternalistic approach was a great mistake. Smothered by attention and ready-made solutions, the colonists' own initiatives and self-confidence remained at a very low level, and community institutions failed to emerge. [...] Cotoca's financial costs per capita are estimated to have been about seven times greater than any of Bolivia's other planned colonization project.⁴⁶²

Ohne das Urteil Fifers über die Gründe für das Scheitern teilen zu müssen, lässt sich schwer von der Hand weisen, dass das Projekt in Cotoca alles andere als ein Erfolg war. Die Mehrzahl der Kolonisten stimmte mit den Füßen ab und verließ das Siedlungsprojekt wieder. 1972 lebten lediglich 48 Familien in Cotoca.⁴⁶³ Ein Blick in die Quellen des PIA macht deutlich, dass das Projekt neben dem von Fifer kritisierten „paternalistischem Ansatz“ noch weiteren grundlegenden Problemen gegenüberstand. Bereits beim Projektstart standen sowohl Teile der bolivianischen Administration als auch UN-Experten dem anvisierten Projektplan kritisch gegenüber, der darüber hinaus noch auf die Ablehnung der Mehrzahl der Siedler stieß. Wie die internen Quellen zeigen, befand sich das Projekt von Beginn an in einem permanenten Krisenzustand. So beschwerte sich bereits 1956 der Präsident der *Corporación Boliviana de Fomento* (CBF), Alejandro Gumucio, bei ILO-Repräsentanten über den Verlauf des Projektes, wie ein Gesprächsprotokoll festhielt.⁴⁶⁴ In Gumucios Augen:

Cotoca resultaba un experimento caro, de imposible reproducción dentro de la realidad del país, cuando lo que Bolivia necesitaba en materia de colonización era ‚cantidad y no calidad‘. [Creando] en Cotoca un nivel artificialmente elevado, se daba lugar a que los colonos de los otros proyectos exigieran iguales condiciones, que la CBF no podía conceder.

Die CBF warf der ILO also vor, mit Cotoca ein zu kostenintensives Projekt zu realisieren, dass die Kolonisationspolitik der Regierung insgesamt aus dem Gleichgewicht bringe und das darüber hinaus noch schlecht konzipiert und geführt sei. So kritisierte die CBF weiter,

⁴⁶² Vgl. Fifer (1982): „The Search for a Series of Small Successes,“ S. 414.

⁴⁶³ Siehe ebd. S. 414.

⁴⁶⁴ Siehe „Informe Sobre Cotoca (Visita del Sr. D'Ugard 23/8-1/9/56)“, verfasst von Carlos d'Ugard am 23.09.1956 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4).

Que el actual jefe del Proyecto era incompetente. Que existía exceso de personal administrativo y que los conflictos y discrepancias entre los expertos habían desmoralizado al personal y probablemente a los colonos.⁴⁶⁵

Die Situation in Cotoca war im September 1956, also ein Jahr nach Anlaufen des Projektes, tatsächlich kritisch. Zu diesem Zeitpunkt lebten insgesamt 95 männliche Siedler und 92 Familienmitglieder in der Siedlung.⁴⁶⁶ Etwa die Hälfte der Bewohner waren Bauern aus dem Hochland, die andere Hälfte ehemalige Minenarbeiter.

Ein Bericht des PIA Regionaldirektors Carls D'Ugard, der im September 1956 nach Cotoca reiste, um die massiven Probleme und Konflikte zu schlichten, beschreibt ein Projekt im Auflösungszustand.⁴⁶⁷ So bestanden tiefgreifende Konflikte innerhalb der Expertenteams. Ein großer Teil der nationalen Experten und Mitarbeiter, Ärzte und Arbeiter, hatten schlicht ihre Verträge gekündigt und waren abgereist, da die galoppierende Inflation die in nationaler Währung ausgezahlten Löhne auffraß. Der französische Chef-Experte Texier legte vor diesem Hintergrund sein Amt nieder und machte die CBF und die Regionalverwaltung des PIA für die Probleme in Cotoca verantwortlich, da die Institutionen ihren Verpflichtungen bei der Bereitstellung von Material und Personal nicht nachgekommen seien. Darüber hinaus entwickelte sich eine Frontstellung zwischen Personal und Siedlern und auch Konflikte zwischen den Siedlergruppen. Die Minenarbeiter und Bauern, die in zwei Siedlungen getrennt lebten aber in einer gemeinsamen Agrarkooperative organisiert werden sollten, weigerten sich zusammenzuarbeiten.

So beschwerten sich die aus Cochabamba stammenden Bauern, dass der leitende ILO-Experte Texier sie von Ämtern innerhalb des Projektes und der Agrarkooperative ausschließen, ihnen nicht vertrauen und sie „despotisch“ behandeln würde. Die ehemaligen Bergarbeiter wiederum führten an, dass die *campesinos* für die Übernahme dieser Positionen „noch nicht bereit seien.“⁴⁶⁸ Vereinzelt kam es sogar zu körperlichen Auseinandersetzungen zwischen den Gruppen, wie Gesprächsprotokolle von D'Ugards Besuch festhalten.⁴⁶⁹ Vor diesem Hintergrund verließ ein großer Teil der Siedler

⁴⁶⁵ Vgl. ebd.

⁴⁶⁶ Siehe ebd.

⁴⁶⁷ Siehe ebd.

⁴⁶⁸ Vgl. ebd.

⁴⁶⁹ Siehe ebd.

schlichtweg das Projekt und kehrte in die Herkunftsorte im Hochland zurück, oder ließ sich an anderer Stelle im Tiefland nieder. Im Berichtswesen der ILO wurde die Situation in Cotoca jedoch vollkommen anders dargestellt. So hielt der Bericht an das *Advisory Committee* des PIA innerhalb des UN TAB im September 1956 fest:

It may be said, that as an experiment the Cotoca Project, in spite of certain shortages may be already be regarded as success [...] But it is clear that an experiment of this type develops its full significance only if it is possible to duplicate it elsewhere.⁴⁷⁰

An dieser Stelle wird die Diskrepanz zwischen der internen Korrespondenz und dem offiziellen Berichtswesen der ILO bei der Darstellung der Praxis auf den Aktionsbasen des PIA besonders deutlich. Das Beispiel unterstreicht, dass die ILO die Situation in den Basen vor den zuständigen UN-Gremien deutlich positiver darstellte, als es die Realität geboten hätte. Dieser Umstand mag aus Projekt- und Institutionenlogik heraus gedacht nicht sonderlich überraschen, ging es ja in den UN-Gremiensitzungen immer um die Bestätigung und weitere Finanzierung des PIA. Für die historiographische Analyse des PIA – wie von Entwicklungshilfeprojekten insgesamt – ist die Berücksichtigung dieser Diskrepanz jedoch elementar. Eine Analyse des offiziellen Berichtswesens internationaler Institutionen birgt für sich allein genommen das Risiko, eine in der Projektlogik begründete Beschönigung der tatsächlichen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit unreflektiert zu übernehmen. Daher gilt es, weitere Perspektiven hinzuzuziehen und die Analyse der Berichte mit der anderer Quellenbestände zu kreuzen – seien es die interne Korrespondenz der Projektverantwortlichen, Presseberichterstattungen oder Zeitzeugeninterviews.

Das Projekt in Cotoca blieb auch in den kommenden Jahren ein Problemfall im PIA. So hielt Abbas Ammar im März 1957 in einem Schreiben an de Lozada fest:

⁴⁷⁰ Siehe „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme (30 September 1956).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

We have been very much disturbed by the news concerning the withdrawal of a substantial number of colonos from Cotoca, which is indicative of their low morale and their feeling of insecurity about their future.⁴⁷¹

Trotz der eklatanten Probleme beim Aufbau der Siedlung hielten sowohl die ILO als auch die CBF weiter am Projekt fest. Zu Beginn der 1960er Jahre ging das ursprünglich als Modell geplante Siedlungsprojekt schließlich in nationale Verantwortlichkeit über, wie in Kapitel 4 weiter ausgeführt wird. So lässt sich konstatieren, dass es den UN-Experten in Cotoca nicht gelang, ein richtungsweisendes Schema für staatlich durchgeführte Projekte zur Umsiedlung von indigenen Bauern aus dem Hoch- in das Tiefland zu entwickeln. Jedoch flossen die negativen Erfahrungen in Cotoca durchaus in Planungsprozesse der Kolonisationspolitik ein. Der Großteil der Migration aus dem Hochland und den Hochtälern am Osthang der bolivianischen Anden in die tiefergelegenen Regionen verlief jedoch außerhalb der staatlichen und internationalen Programme „spontan“, wie es in den Quellen heißt. Besonders in der Region Santa Cruz bildete sich in den kommenden Jahrzehnten eine neue Form des Großgrundbesitzes aus, in der oftmals die Erben der zum Teil mit umfassenden Landtiteln im Tiefland entschädigten ehemaligen Hacendados des Hochlandes ökonomisch erfolgreich agro-industrielle Landwirtschaft betrieben und immer noch betreiben.

Chimborazo – Integrierte Entwicklung indigener *comunidades*

In Ecuador konzentrierte das PIA seine Aktivitäten auf die Region Chimborazo mit der Hauptstadt Riobamba. Wie zu Beginn des Kapitels herausgestellt, lief das PIA in Ecuador mit einer gewissen Verzögerung an. Hier sollte der Fokus anfangs besonders auf den Bereich der handwerklichen Produktion gelegt werden. So hielt de Lozada 1953 fest dass „jedes Projekt in Ecuador in Zusammenhang mit der Förderung, Verbesserung und Ausweitung der handwerklichen Produktion stehen sollte.“⁴⁷² Dieser ursprüngliche Fokus auf die handwerkliche Produktion, besonders im Textilbereich, versuchte an eine bis in die Kolonialzeit zurückreichende Handwerkstradition in ländlichen Hochlandgemeinden anzuknüpfen und

⁴⁷¹ Vgl. Schreiben von Ammar an de Lozada vom 01.03.1957 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4).

⁴⁷² Siehe Schreiben von de Lozada an Guigui vom 19.10.1953. Dort kommentierte de Lozada: „Any project in Ecuador should be in relation to the promotion and organisation of handicraft improvement and production.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-19, 1).

diese Produktionsstrukturen für die nationale und globale Marktwirtschaft nutzbar zu machen.⁴⁷³ Die erste Aktivität des PIA in Ecuador bestand in der Einrichtung einer Lehrlingswerkstatt für traditionelle (Kunst-)Weberei in Quito, in der jedoch nur eine Handvoll von primär weiblichen Weberinnen an verschiedenen Ausbildungskursen teilnahm. Bald schon verschob sich der Schwerpunkt des PIA auch in Ecuador hin zu Programmen einer integral ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik.

Bei dieser Neuausrichtung des PIA in Ecuador kam besonders dem umfassenden Bericht des ILO-Experten Koulischer eine wichtige Rolle zu. Koulischer reiste 1955 durch Mexiko, Guatemala und Ecuador, um Vorschläge für eine Ausweitung des PIA im Land zu erarbeiten und schlug in seinem umfassenden Bericht letztendlich die Region Chimborazo als Zentrum für die Aktivitäten des PIA vor. Die Planung der Reiseroute Koulischers und die Idee, sich in Mexiko und Guatemala für Programme zu Integration und Entwicklung der indigenen Bevölkerung Ecuadors inspirieren zu lassen, machen die Verbindungslinien des PIA und der ILO zum Feld des inter-Amerikanischen *Indigenismo* deutlich. Während die ecuadorianische Regierung zu diesem Zeitpunkt noch die Region Cuenca für das PIA favorisierte, sprach sich Koulischer für die Einrichtung des PIA in der Region Chimborazo aus, wobei sich seine Argumentation klar am indigenistischen Diskurs orientierte. Dieser sah die Probleme der indigenen Landbevölkerung anders gelagert als die ihrer mestizischen Mitbürger und wollte das sogenannte *problema indígena* mit einer spezifischen Politik angehen (siehe Kapitel 2):

Mr Koulischer has come to the conclusion that the problems of the Cuenca region are not actually problems of non-integration of indigenous peoples, but rather problems of economic development, the solution of which could no doubt be facilitated by means of technical assistance, but assistance which would not normally falls within the scope of the Andean Indian Programme. On the other hand, he found that development of the activities of technical

⁴⁷³ Prieto und Páez halten fest: „[La] atracción inicial del gobierno de Ecuador por el PIA se engrana con la idea de la diversificación productiva de las comunidades indígenas, que había sido propuesta como estrategia para su integración económica [...]. Especial atención se había prestado a los textiles, razón por la cual el Ministerio de Previsión Social emprendió iniciativas para mejorar, industrializar y exportar la producción artesanal y las artes manuales.“ Vgl. dies. (2017): „La Misión Andina en Ecuador“, S. 115.

assistance under this programme would be quite justified in the Chimborazo region.⁴⁷⁴

In Koulischers Augen sollte das PIA in erster Linie den „nicht-integrierten“ indigenen Gemeinden zugutekommen, also besonders abgelegene Regionen des nationalen Territoriums erreichen, in denen sich in seinen Augen die *tatsächliche* indigene Bevölkerung konzentrierte. Anknüpfend an die nationale Gesetzgebung der *Ley de Comunas* von 1937, die indigene Gemeinschaften als spezifische zu kommunalem Landbesitz berechnete Körperschaften definierte, argumentierte er, dass „Chimborazo im Vergleich die größte Zahl von indigenen Gemeinden aufweist, sowohl was die bereits unter der bestehenden Gesetzgebung anerkannten Gemeinden als auch die nicht anerkannten Gemeinden angeht.“⁴⁷⁵

So folgte Koulischer bei der Auswahl der Region und Bevölkerung für das PIA primär einer indigenistischen Argumentationslinie. Die Definition der Bevölkerung als indigen war die Grundvoraussetzung, um zum Ziel der Aktivitäten des PIA zu werden. Bei der Beschreibung der Maßnahmenpakete, die eine Integration dieser indigenen Bevölkerung ermöglichen sollten, brachte der Koulischer-Report ein Instrumentarium in Stellung, wie es sich in jedem beliebigen ländlichen UN-Entwicklungshilfeprojekt der Zeit finden ließ:

The living and working conditions of those of the communities which possess sufficient arable land, pasturage and water, might be improved by relatively simple measures; distribution or loan of small quantities of seeds and fertilisers, small irrigation works, the introduction and sale on credit of new tools for agriculture and handicrafts, improvement of cattle and of poultry, better domestic utilization and marketing of the produce thus obtained, introduction of better hygiene and diet, advice and guidance on sanitation, the organization of rural teaching so that it meets more fully the needs if the population etc.⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ Vgl. „Andean Indian Programme, Missions of Mr. Ording and Mr. Koulischer, Annex II: Mission of Mr. Grégoire Koulischer to Ecuador, July-September 1955.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

⁴⁷⁵ „Chimbozazo has proportionally the largest number of indigenous communities which enjoy a status under the existing legislations well as those not as yet covered by this legislation.“ Vgl. ebd.

⁴⁷⁶ Vgl. ebd.

In dieser Beschreibung der anvisierten Aktivitäten lässt sich keine spezifische Anpassung der Methodik an die angenommene Indigenität der Zielbevölkerung erkennen. Auch forderte Koulischer keine begleitende anthropologische Expertise für das PIA in Chimborazo ein.

Koulischer setzte sich mit seinem Vorschlag durch, das erste Aktionszentrum des PIA in Ecuador in der Region Chimborazo einzurichten. Ab 1955 wurde in der Provinzhauptstadt Riobamba das Hauptquartier des PIA in der Region aufgeschlagen und die Aktivitäten liefen sukzessive an. Páez und Prieto haben den Aufbau des PIA in Chimborazo und seine spätere Überführung in das staatliche Programm *Misión Andina del Ecuador* (MAE) detailliert analysiert.⁴⁷⁷ Im Gegensatz zu Bolivien und Peru wurde die Arbeit des PIA in Chimborazo gerade in der Anfangszeit in enger Verbindung mit der Diözese Riobamba realisiert. Vom Hauptsitz des PIA in Riobamba aus wurden die umliegenden indigenen Gemeinden von den Expertenteams des PIA besucht und betreut. Die Berichte David Luscombes, des ersten ILO-Chefexperten der Basis, geben einen guten Überblick über das Anlaufen der Aktivitäten sowie die Schwierigkeiten vor Ort.⁴⁷⁸ Der Mitarbeiterstab des PIA in Ecuador setzte sich 1957 aus einem leitenden UN-Experten (zu diesem Zeitpunkt David Luscombe), zwei weiteren UN-Experten im Bereich der Grundschulbildung (UNESCO) und der Landwirtschaft (FAO) sowie einer Reihe nationaler Mitarbeiter, etwa einem Arzt, zwei Lehrern, einem Sekretär und zwei Fahrern, zusammen. Im Rahmen der Tätigkeiten des PIA wurden Schulgebäude ausgebaut, Mustergärten in den Gemeinden angelegt, neue Getreidesaaten erprobt, Impf- und Schädlingsbekämpfungskampagnen durchgeführt. Dabei waren die Grundschulen oftmals Angelpunkt der Aktivitäten.⁴⁷⁹

Ebenso wie in Bolivien setzten die UN-Experten auf die Ausbildung von sogenannten *promotores sociales* aus den Gemeinden, die als Multiplikatoren für technisches Wissen dienen sollten.⁴⁸⁰ Dabei lag auch die

⁴⁷⁷ Siehe Prieto und Páez (2017): „La Misión Andina en Ecuador.“

⁴⁷⁸ Siehe Bericht des leitenden PIA-Experten David Luscombe „Informe del periodo septiembre 1956 - mayo

1957“

(UNESCO

Digital

Library:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158879mb.pdf>).

⁴⁷⁹ Siehe ebd.

⁴⁸⁰ Siehe Teilbericht „Preparación de dirigentes indígenas“ in „Informe de la Misión Conjunta de las Naciones Unidas y los organismos especializados para el estudio de los problemas de las poblaciones indígenas andinas. T. 2, apéndice XII: 276–277.“ (ILO Datenbank *Labordoc Online*, Dokumentenkenennung T.A.P./ALTIPLANO/R.2).

Wohnsituation der Bauernfamilien im Fokus der UN-Experten. Sie sollte zu einer Verbesserung von Hygiene und Haushaltsführung entlang urbaner und geschlechterspezifischer Verhaltensregeln – etwa die präferierte Mutterrolle betreffend – umgestaltet werden.

Páez und Prieto haben in diesem Zusammenhang schriftliche Zeugnisse und Interviews von weiblichen Gemeindemitgliedern aus Chimborazo und Sozialarbeiterinnen aus der urbanen Mittelklasse analysiert, die während der zweiten Hälfte der 1950er und ersten Hälfte der 1960er Jahre im PIA in Chimborazo tätig waren.⁴⁸¹ Dieser Quellenbestand gibt tiefgehende Einblicke in die Praxis der Arbeit vor Ort und ergänzt die in den offiziellen Berichten transportierte Perspektive auf das PIA. Zum einen werden hier individuelle Lebensgeschichte mit der übergreifenden Projektgeschichte verknüpft und aufgezeigt, wie junge indigene Frauen die Angebote des PIA durchaus als Möglichkeit begriffen, ihre persönliche Situation durch Bildung zu verbessern. Die Interviews zeigen zum anderen, dass die Frauen auf ihrem Weg immer wieder tief enttäuscht wurden, wenn sich die Aufstiegsversprechen nicht erfüllten und durch die patriarchalischen Strukturen in den beteiligten kirchlichen und staatlichen Organisationen wie auch in den Gemeinden selbst konterkariert wurden.⁴⁸²

Auf der anderen Seite zeigen die Schilderungen der Sozialarbeiterinnen, wie die Aktivitäten des PIA in der Praxis durch die indigenen Gemeinden uminterpretiert beziehungsweise angepasst wurden. So berichtete etwa die Nonne Isabel Fonseca über die Errichtung neuer Häuser für Familien in den indigenen Gemeinden. Ziel der Umbaumaßnahmen war es, durch die neuen Gebäude die Wohnsituation der Familien zu verbessern, wobei vor allem durch den Einbau von Fenstern – die ursprünglichen Häuser waren traditionell fensterlos – die Beleuchtung und Belüftung des Hausinneren ermöglicht werden sollte:

La construcción de las casas fue una buena obra. Pero después nos dimos cuenta de que fue un fracaso. Por ejemplo, las ventanas grandes no le parecían buena idea a los indígenas. Después de seis meses de haber construido, encontrábamos la sorpresa de que todas esas ventanas habían sido cerradas.

⁴⁸¹ Siehe Prieto und Páez (2017): „La Misión Andina en Ecuador.“

⁴⁸² So schreiben Prieto und Páez: „La Misión Andina en Ecuador y en las restantes naciones creó una agenda de atención a las mujeres indígenas, enfocada a mejorar sus capacidades de cuidar a las futuras generaciones, por medio de la ‘modernización’ de su desempeño materno y la capacitación para administrar el hogar.“ Vgl. dies. (2017): „La Misión Andina en Ecuador“, S. 158–59.

[...] Pero después hemos llegado a comprender que el concepto de casa no era lo mismo para los indígenas que para los mestizos.

La casa, para el mestizo, es el lugar donde se desarrolla su vida y la mayor parte [del tiempo lo pasan] en la casa, mientras que, para el indígena, su choza o su casa es el lugar de descanso. Sale por la mañana muy temprano y llega a su casa entrada ya la noche. No hay tiempo de decorar y de cuidar, lo que le interesa es cocinar pronto y dormir, al día siguiente ir rápido al trabajo. Entonces, en esas condiciones, no les interesa tener las ventanas porque la ventana no protege del frío. Lo que les interesa es tener toda la casa cerrada, a fin de que no penetre el aire frío. (Isabel Fonseca, entrevista, 2011).⁴⁸³

An dieser Passage zeigt sich exemplarisch, wie Konzepte und Kulturtechniken der mestizisch-urbanen Entwicklungshelfer die Praxis der Arbeit des PIA prägten und gleichzeitig immer wieder komplexe interkulturelle Kommunikations- und Aushandlungsprozesse mit einschlossen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Aktivitäten des PIA in Chimborazo im Vergleich zu den Projekten in Peru und Bolivien zuerst ohne größere Konflikte zwischen nationaler Bürokratie und den UN-Institutionen anliefen. Die ecuadorianische Regierung folgte bei der Wahl des Standortes des PIA im Land den Vorschlägen der ILO-Experten. Ebenso bestand zwischen Regierungsseite und UN-Institutionen Einigkeit über die umzusetzenden Maßnahmenpakete, die sich – wie es im Planungsbericht Koulishers bereits anklang – an den Prämissen des *desarrollo communal* oder *community development* orientierten, ohne eine weiterführende anthropologische Expertise mit einzubeziehen. Ähnlich der Situation in Peru und Bolivien war die Praxis der Arbeit des PIA in Chimborazo durch den permanenten Mangel an internationalem und nationalem Personal geprägt, wodurch die unterbesetzten Teams oftmals nicht die für einen Zeitraum anvisierten Aktivitäten umsetzten. Eine Besonderheit des PIA in Ecuador war die enge Zusammenarbeit mit der katholischen Kirche und der Diözese Riobamba. Die Reaktion der indigenen Gemeinden in Chimborazo auf die Aktivitäten des PIA schwankte dabei – wie an anderen Standorten des PIA im andinen Hochland auch – zwischen partieller Annahme aber auch Ablehnung der Angebote.

Während die Aktionsbasen des PIA in Peru und Bolivien ab Ende der 1950er Jahre sukzessive in nationale Entwicklungsprogramme überführt wurden, ging aus den Strukturen des PIA in Chimborazo direkt eine staatliche

⁴⁸³ Zitiert nach Prieto und Páez (2017): „La Misión Andina en Ecuador,“ S. 154.

Körperschaft hervor, die auch in ihrem Namen stark an das ursprüngliche UN-Projekt anschloss: Die 1964 gegründete *Misión Andina de Ecuador* (MAE). Die MAE, in der nach wie vor Experten des PIA beratend tätig blieben, nahm direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der *política indigenista* und ländlichen Entwicklungspolitik in der Region, wie etwa Solo de Zaldívar aufzeigt.⁴⁸⁴ Im Rahmen des PIA wurden außerdem mit der Gründung des Ausbildungszentrums für Textilwirtschaft in Guano und des *Centro Nacional Adiestramiento de Técnicos y Formación de Líderes* (Cefodat) in Guaslán zwei Institutionen aufgebaut, die längerfristig wirkten. Gerade im Cefodat wurden über die 1960er Jahre eine Vielzahl von jungen Führungskadern aus indigenen Gemeinden Ecuadors ausgebildet, die im Verlauf der 1970er und 80er Jahren zu wichtigen Figuren in der indigenen Bewegung des Landes wurden und sich gegen die paternalistische Staatspolitik gegenüber der indigenen Bevölkerung auflehnten. Gerade der letzte Punkt kann als Beispiel für die sogenannten „ungewollten Auswirkungen“ – die *unintended cosequences* – von Entwicklungsprojekten interpretiert werden. In Kapitel 4 wird der Übergang vom PIA in Ecuador zur MAE und die Wirkung des PIA im Land weiterführend analysiert.

Theorie und Praxis – Integraler Ansatz, desarrollo de la comunidad und die sogenannte cuestión indígena

Auf dem Papier war das Konzept der integralen und regionalen Entwicklung (span. *desarrollo integral y regional* oder engl. *integrated and regional development*) der zentrale entwicklungspolitische Ansatz des PIA (siehe Kapitel 2.3). Mit dem Anlaufen des Projektes stellte sich nun die Frage, wie sich diese Prämissen in der Praxis operationalisieren ließen. Der Blick auf die Arbeit in den Aktionsbasen von 1953 bis 1958 macht deutlich, dass hinter dem Konzept einer integrierten Entwicklungspolitik indigener Gemeinden keineswegs eine *a priori* fest definierte Methodik stand, die nun kohärent umgesetzt wurde. Vielmehr war die Praxis von permanenten Aushandlungsprozessen über die Standorte der Aktionsbasen sowie die Auswahl der konkreten Methoden bestimmt, wobei zwischen den staatlichen Administrationen und dem UN-Expertenstab, aber auch innerhalb der Gruppe der internationalen Experten oft Uneinigkeit herrschte. Daneben wurde die praktische Arbeit in den verschiedenen Aktionszentren von einem Wechselspiel der Handlungen der UN-Experten und der Mitglieder der

⁴⁸⁴ Siehe Bretón Solo de Zaldívar (2001): *Cooperación al desarrollo*.

indigenen Gemeinden bestimmt, das auch Rückwirkungen auf die Methodik der Entwicklungsarbeit hatte. In einem Moment, in dem sich die Entwicklungszusammenarbeit in der Region insgesamt noch in einer Anfangsphase befand, wurde das PIA so zu einem Labor für ländliche Entwicklungspolitik und einer *política indigenista* im Andenraum. Im Kontext der Projektpraxis wurden verschiedene Begriffe und ihre Bedeutung permanent vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den Aktionsbasen und den sich wandelnden Feldern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und des *Indigenismo* neu ausgehandelt.

Ein Schlüsselkonzept, das immer wieder in den Diskussionen über die entwicklungspolitische Methodik des PIA thematisiert wurde, war das sogenannte *community development*. Das Konzept des *community development*, oder spanisch *desarrollo de la comunidad*, entwickelte sich im Laufe der 1950er und 60er Jahre zu einem zentralen Ansatz innerhalb der UN-Entwicklungshilfe. So bildeten die UN-Sonderorganisationen und die *UN Technical Assistance Administration* die *Working Group on Community Development*, die das Konzept weiter ausformulierte und als Leitlinie innerhalb einer die sozialen Aspekte betonenden UN-Entwicklungspolitik propagierte.⁴⁸⁵ Im UN-Kontext wurde auch das PIA von verschiedener Seite mit dem Ansatz des *community development* in Verbindung gebracht. Auf einem Treffen der *Working Group on Community Development* im Jahr 1958 sollte etwa „die Anwendung der Definition“ des *community development* anhand von vier konkreten UN-Entwicklungsprojekten diskutiert werden – eines der Fallbeispiele war das PIA.⁴⁸⁶ Hieran wird deutlich, wie das PIA innerhalb der UN in den Diskurs über universelle Entwicklungsmethoden

⁴⁸⁵ So etwa in einer Debatte im ECOSOC 1957. Siehe „ECOSOC, Social Commission, 11th Session Item 7: Community Development“ und hier im besonderen den Antrag Ägyptens, Indiens und der Niederlande: „Community Development: Report on Concepts and Principles and Recommendations on Further Measures to be Taken by the international Organizations.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-1, 1). Für eine generellere Einordnung der UN-Politik mit Blick auf „social development“ und „community development“ siehe auch Jolly et al. (2004): *UN contributions to development*. Besonders die UNESCO unterstütze den Ansatz des *community development* als universale, weltweit anwendbare Methode zur sozialen Entwicklung ländlicher und auch urbaner Bevölkerungsgruppen. Siehe etwa Naciones Unidas (1957): *Colección de estudio. Formación de personal para el desarrollo de la comunidad*. Hg. v. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. New York.

⁴⁸⁶ Siehe Schreiben der UNESCO an Henderson von der UNTAA vom 27.02.1957. Dort hieß es: „Now that we have defined community development and related services, we would suggest that some time devoted to discussing in detail the application of this definition in not more than four projects of community development assisted by the United Nations and some or all of the Specialised Agencies. We would suggest for example: (i) Afghanistan, (ii) Egypt [...], (iii) Turkey, and (iv) Andean Indian Highland Project.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-2, 1).

eingebunden wurde. Auch viele Experten des PIA sahen ihre Arbeit im Einklang mit dem Konzept des *community development*, ging es doch im Projekt um die Entwicklung und Integration indigener Gemeinden.⁴⁸⁷

Trotz den offensichtlichen Parallelen zwischen dem integralen Ansatz des PIA und dem Konzept des *community development* sperrte sich die Leitung des PIA – und hier gerade die ILO – jedoch vehement gegen eine engere konzeptionelle und institutionelle Anbindung des Projektes an übergreifende UN-Programme in diesem Bereich.⁴⁸⁸ Sicherlich spielte hier auch intra-institutionelles Konkurrenzdenken eine Rolle, zielte die ILO doch mit dem PIA darauf ab, eine eigenständige Position innerhalb der UN-Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika zu etablieren. Jedoch markierte die Leitung des PIA auch noch weiterführende Argumente bezüglich der angenommenen historischen Singularität des sogenannten *problema indigena*, dem nur mit einem spezifischen Entwicklungsansatz begegnet werden könne: So betonte der Regionaldirektor des PIA, Carlos D’Ugard, folgendes:

[From] the beginning, the Andean Indian Mission has considered the problem [das *problema indigena*; M.B.] in its entirety ... [Its] programme could not be qualified exclusively as a ‚community‘ development project because it pursued vaster and more important objectives which would modify, in the end, the economic and social structure of the three countries [Bolivia, Ecuador, Peru; M.B.].⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ So warf ein internes ILO-Hintergrundpapier zum Konzept des *community development* von 1957 auch im Hinblick auf das PIA die Frage auf, inwieweit die Organisation „einen aktiveren Part im Bereich des Community Development“ der UN einnehmen solle. Siehe „ILO Community Development Background Paper, 02.08.1957.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-1-1, 1). Der ILO-Funktionär Osmay wiederum verstand das PIA insgesamt als ein *community development* Projekt „par excellence.“ Für ihn stimme der integrale Zugriff des PIA mit dem Konzept des *community development* überein und markierte einen Kontrast zu exklusiv ökonomisch und technisch orientierten Ansätzen in der Entwicklungspolitik. Siehe Protokoll des „Meeting of Chiefs of Divisions concerned, Friday, April 20, 1956.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 13-11-6).

⁴⁸⁸ Jef Rens etwa hielt in einem Schreiben an Ammar vom 12.07.1957 fest: „Without contesting that the Andean Indian Programme has aspects which make it analogous to a community development project, it is in my opinion essentially an integration programme, based on education and training. [...] I would therefore not be in favor of bringing the Andean Indian Programme under the umbrella of the Working Group on Community Development“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-1, 1).

⁴⁸⁹ Schreiben von D’Ugard an Ammar über eine Diskussionsrunde von verschiedenen Vertretern der UN- Sonderorganisationen in La Paz vom 12.02.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

Auch Abbas Ammar unterstrich, dass sich das PIA „essentiell“ von der Arbeit der UN mit der Landbevölkerung in anderen Teilen der Welt unterschiede, da die „indigenen Bevölkerungen vollkommen von ihren nationalen Gemeinschaften abgetrennt wurden und niemals die gleichen Rechte wie der Rest der Bevölkerung genossen.“⁴⁹⁰ Mit dem Argument der historischen Singularität des *problema indigena* und der darin begründeten Spezifität des PIA knüpfte die Projektleitung – Jef Rens, Abbas Ammar, Carlos D’ugard – an den postkolonialen Diskurs des interamerikanischen *Indigenismo* an und betonten die Bedeutung ethnokultureller Faktoren – der Kategorie der Indigenität – für Entwicklungsprozesse. Dabei entfernten sie sich zumindest zu einem gewissen Grad vom in der UN vorherrschenden universalistischen Verständnis von Entwicklungspolitik, dass für alle Gesellschaften der sogenannten Dritten Welt ein und denselben entwicklungspolitischen Werkzeugkasten in Stellung brachte. Ein ILO-Arbeitspapier brachte diese Perspektive folgendermaßen auf den Punkt:

The crux of the matter lies in recognizing the existence of cultural factors that make the problems raised by integration of indigenous populations sui generis [Unterstreichung im Original; M.B.] in character.⁴⁹¹

Soweit die Theorie – doch wie übertrugen nun die UN-Experten im PIA diese Sichtweise in die Praxis? Entwickelten die Aktionsbasen des PIA auch eine Methodik *sui generis*? Sicherlich war die Frage der sprachlichen Diversität – Aymara, Spanisch, Quechua – in der Praxis des PIA präsent. So konnten wie bereits erwähnt einige UN-Experten mit Quecha- bzw. Aymarakenntnissen gewonnen werden. Dies blieb jedoch die Ausnahme und stellte keine durchgehende Komponente des Projekts dar. Die Bildungsprogramme des PIA wurden, soweit die Quellen es zeigen, auf Spanisch durchgeführt und standen somit zumindest indirekt im Sinne einer *castellanización* der Zielgemeinden.

⁴⁹⁰ Des weiteren hielt D’Ugard in einem als vertraulich deklarierten Schreiben an Ammar vom 28.02.1958 folgendes fest: „We have never regarded the Andean Indian programme as being one of community development [...] We are dealing with indigenous populations who have been completely cut off from their national communities and have never enjoyed the same rights as the rest of the population. Herein lies the essential difference between our work among the indigenous populations of Latin America and that which is carried out by the United Nations among rural populations in various parts of the world.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

⁴⁹¹ Vgl. „Aide de Memoire on Integration and Community Development.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-1-1, 1).

Daneben gab es in den Projektplänen wie der Praxis des PIA durchaus Bestrebungen an spezifische als indigen klassifizierte soziale Strukturen der Zielgemeinden anzuknüpfen. So wurde beispielsweise versucht, die traditionelle Praxis der unbezahlten kommunalen Gemeinschaftsarbeit einer Dorfgemeinschaft – die *minga* – für Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen des PIA nutzbar zu machen. Auch sollten Agrarkooperativen gegründet und betrieben werden, in denen sich traditionelle kollektive Formen des Landbesitzes und der -bewirtschaftung der Dorfgemeinschaft – des *ayllu* – spiegeln sollten.⁴⁹²

Insgesamt lässt sich jedoch konstatieren, dass sich die Aktivitäten der UN-Experten, statt wie anfangs angedacht, an einheitlich strukturierte Dorfgemeinden – die *allyus* – oftmals eher direkt an einzelne Familien oder Individuen aus verschiedenen Gemeinden richteten. Dies lag, wie im Falle Pillapis oder Punos bereits aufgezeigt, durchaus auch daran, dass in den Zielgemeinden schlicht nicht die kollektiven Strukturen existierten, die die Experten vorzufinden gehofft hatten. Was die übergreifende Planung des PIA betrifft, fällt auf, dass nahezu keine Bezüge zur spezifischen nationalen Legislation für indigene Gemeinden hergestellt wurden, die etwa in Peru und Ecuador einen besonderen Rechtsstatus genossen.⁴⁹³

Somit unterschied sich die ländliche Entwicklungspolitik, die im PIA zur Lösung des *problema indígena* ausgearbeitet wurde, im Endeffekt nur bedingt von Ansätzen des *community development*, die auch in anderen Weltregionen in der ländlichen Entwicklungszusammenarbeit angewendet wurden. Somit lässt sich argumentieren, dass die ILO das PIA zwar als Projekt *sui generis* propagierte, sich die entwicklungspolitische Praxis aber nur bedingt von anderen Entwicklungshilfeprojekten abhob.

Das Fehlen einer engeren Ausrichtung des PIA an den angeblich spezifischen *problemas indígenas* wurde durchaus auch von den ILO-Experten selbst kritisch reflektiert. So merkte – wie ein Gesprächsprotokoll

⁴⁹² Für eine weiterführende Definition der Begriffe *Minga* oder *Minka* sowie *Ayllu* siehe S. 167 in diesem Kapitel.

⁴⁹³ Die Rechtssituation der indigenen Gemeinden war in den Andenländern konstant Gegenstand der Gesetzgebung. Dabei stand besonders die juristische Fassung der Formen indigenen gemeinschaftlichen Landbesitzes im jeweiligen nationalen Recht im Zentrum. Für einen Überblick für Peru siehe etwa: República del Perú (1948): *Legislación Indigenista del Perú*, Lima, oder República del Perú (1961): *Legislación Indígena del Perú*. Lima: Editorial Mercurio. Für Ecuador war besonders die *Ley de Comunas* von 1938 zentral. Die besondere Rechtsstellung der indigenen Gemeinden im Andenraum wurde im Kontext der Arbeit des PIA so gut wie nicht berücksichtigt.

eines internen Treffens von im PIA beschäftigten UN-Experten aus dem Jahr 1957 festhält – etwa der ecuadorianische ILO-Funktionär Jorge Crespo an, dass

[...] la Misión [das PIA; M.B.] pecaba en un aspecto fundamental: la falta de planes realistas de estudios de la zona, tanto de los aspectos culturales como de los económicos. Manifestó que le parecía que no había un objetivo central y que probablemente el problema básico no había sido considerado. [...] Dijo que, a su parecer, se habían hecho algunas cosas útiles, pero que la labor que se venía desarrollando adolecía de una extrema superficialidad por no evaluar previamente los problemas que debieran abordarse.⁴⁹⁴

Die Äußerungen Crespos machen deutlich, dass auch fünf Jahre nach Anlaufen des PIA innerhalb des Projektes große Unklarheit herrschte, worin die spezifischen Probleme der indigenen Bevölkerung im Detail bestanden und wie sie mit den Mitteln der technischen Zusammenarbeit effektiv angegangen, also entwicklungspolitisch operationalisiert, werden konnten. Die ILO-Leitung führte diesbezüglich oftmals die Ausrichtung des PIA entlang regionaler anthropologischer Expertise ins Feld. Zwar war der ursprüngliche Projektplan unter Mitwirkung von auf die Region spezialisierten Anthropologen und *indigenistas* ausgearbeitet worden (siehe Kapitel 2). In der Praxis der Aktionsbasen kam die anthropologische Expertise aber nur bedingt zum Tragen, wie nicht zuletzt die geringe Anzahl von im PIA tätigen Anthropologen unterstreicht. Im Gegenteil wurde das Projekt vom *Instituto Indigenista Peruano* und vom *Instituto Indigenista Interamericano* für das Fehlen von anthropologischer Expertise öffentlich kritisiert, wie im folgenden Unterpunkt ausgeführt wird. Ebenso wenig wurde im Projekt eine anthropologische Begleitforschung betrieben. Somit überzeugte das Argument der Projektleitung die zeitgenössischen kritischen Beobachter nur bedingt.

In zwei Punkten unterschied sich die Praxis des PIA jedoch in der Tat von vergleichbaren Projekten des *desarrollo de la comunidad*. Dies war erstens die regionale Struktur des Projektes, die sich von der sonstigen in aller Regel auf nationale und lokale Kontexte zielenden UN-Entwicklungspolitik abhob. Diese Besonderheit lässt sich durchaus als Einfluss des indigenistischen Diskurses auf den Planungsprozess des PIA lesen, zielte das

⁴⁹⁴ Siehe Protokoll „Reunión de funcionarios de las NN.UU. y la Misión Andina“ vom 12. Mai 1957 in „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director general Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

Projekt eben nicht auf primär nationalstaatliche Räume, sondern orientierte sich an der Idee eines Andenraumes als übergreifenden spezifischen soziokulturellen und ethnohistorischen Kontext, der sich primär durch die Existenz einer relevanten indigenen Bevölkerung auszeichnete.⁴⁹⁵ In der Praxis des PIA spiegelte sich die regionale Struktur in regelmäßigen Treffen der Leiter der einzelnen Aktionszentren wider, in denen diese ihre Erfahrungen austauschten. Somit lässt sich das PIA als eine Art regionales Netzwerk innerhalb der UN-Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum fassen, in dem Personal und Konzepte zirkulierten. Trotz kritischer Stimmen aus dem UN-Apparat, gelang es der ILO die regionale Struktur des PIA auch in der Praxis zu bewahren. Somit arbeiteten die UN-Experten im Programm über die Landesgrenzen zusammen, wechselten innerhalb des Projektes zwischen den Aktionszentren hin und her, trafen sich zu Arbeitstreffen und diskutierten die Probleme der einzelnen Teilprojekte aus einer regionalen Perspektive.⁴⁹⁶ Damit trugen sie zur Etablierung des Andenraumes als einen spezifischen entwicklungspolitischen Raum bei – was sich auch in zukünftigen Planungen von Entwicklungsprojekten niederschlug, wie in Kapitel 4 noch weiter ausgeführt wird.

Das zweite Alleinstellungsmerkmal des PIA stellte der Schwerpunkt im Bereich der Berufsbildung dar – ein Element, das sich in anderen Projekten des *desarrollo rural* oder *desarrollo de la comunidad* im Andenraum und Lateinamerika in dieser Form nicht findet. In der Praxis bildeten mehrere moderne Ausbildungswerkstätten im Hochland junge Männer aus den Zielgemeinden nach europäischem Vorbild in Handwerksberufen aus, etwa als Schreiner oder Metallschlosser. Gerade die Verbindungen der ILO zu Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinstitutionen der Industrieländer ermöglichten es der Organisation, durch umfangreiche Sachspenden – etwa Werkzeugmaschinen – die Ausbildungszentren zu etablieren. In diesem Aspekt der Praxis des PIA spiegelt sich offensichtlich der übergeordnete entwicklungspolitische Ansatz der ILO wieder.⁴⁹⁷ Die Organisation hatte sich zum Ziel gesetzt, die zukünftigen Industriearbeiter der Entwicklungsländer zu schulen und brachte diesen Ansatz nun auch im PIA ein, wo sie ihn auch gegen die Kritik von Seiten der Regierungen und indigenistischen Instituten

⁴⁹⁵ Für eine detailliertere Diskussion siehe Kapitel 1.

⁴⁹⁶ Siehe Protokoll „Meeting held on Tuesday, 30 April 1957 at the United Nations Office in La Paz“ in „Notas de las Reuniones celebradas durante la Visita del Señor Abbas Ammar, Director general Adjunto de la O.I.T.“, Mai 1957. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 215.2).

⁴⁹⁷ Siehe Maul (2007): *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation*.

durchsetzte. Interessanterweise argumentierte die Projektleitung des PIA hier aus einer universalistischen Perspektive. In den Augen der ILO-Experten war die zukünftige Urbanisierung und Industrialisierung der andinen Gesellschaften eine zwangsläufige Entwicklung. In diesem Sinne setzte die Organisation darauf, die indigene Bevölkerung auf diese Transformation etwa durch Berufsbildungsprogramme vorzubereiten und stellte sich damit gegen die Position vieler *indigenistas* der Zeit, in deren Augen die Entwicklungszusammenarbeit eher auf den Erhalt der indigenen Gemeinden und die Verringerung der Emigration in die urbanen Zentren zielen sollte – wie etwa am Beispiel des PIA in Puno beschrieben wurde. So schrieb Rens an mehrere ILO-Experten im Feld:

Whether we like it or not, migration of Altiplano Indians towards the lowlands, cities and industrial districts is a fact. What we should aim at is to surround this migration with conditions facilitating the adaption of the migrants to the new conditions of life and work they will have to face.⁴⁹⁸

Als die ILO ab 1957 die Übertragung des PIA in nationale Verantwortlichkeiten anstrebte, bestand innerhalb des Projektes nach wie vor große Unklarheit, wie in der Praxis Integration und Entwicklung *indigener* Gemeinden im Einzelnen erreicht werden konnten. Das PIA war 1953 an den Start gegangen, um Konzepte und Methoden für landesweite Integrationspolitik im Andenraum zu entwickeln. Fünf Jahre später lag der Fokus des Projektes auf den Methoden des *community development*, wobei das Alleinstellungsmerkmal des Programms primär in einer regionalen Struktur und sein Schwerpunkt auf Ausbildungsprogrammen lagen. Das Ziel des PIA, eine spezifische regional anwendbare entwicklungspolitische Methodik für die indigene Bevölkerung zu entwickeln, um deren angenommene soziale, ökonomische und politische Desintegration im Sinne einer integralen *política indigenista* zu überwinden, hatte sich in der Praxis nicht eingestellt. Stattdessen wurden die Stimmen lauter, die den exklusiven Fokus des PIA auf eine als indigen identifizierte Bevölkerung in Frage stellte und die Öffnung und Neuausrichtung des Programms hin zu einer universalistischen und eher ökonomisch orientierten Form der ländlichen Entwicklungspolitik forderte, in der die Ethnizität der lokalen Bevölkerung von nachgeordneter Bedeutung war. So erklärte etwa die ecuadorianische

⁴⁹⁸ Siehe Schreiben von Rens an verschiedene PIA-Experten vom 15.05.1957. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 1).

Regierung bereits 1958 in einem Zeitungsartikel mit dem Titel „Labor de Mision Andina no es exclusiva para indígenas“, dass

[de] acuerdo con los planes generales del Gobierno, la Misión [das PIA, M.B.] presta su asistencia a todos los campesinos, sin distinción alguna, realizando su labor de un modo amplio y acorde con los programas de desarrollo generales del País.⁴⁹⁹

Gerade in den 1960er Jahren, als die entwicklungspolitische Landschaft des Andenraums sich durch das großangelegte US-Programm *Alliance for Progress* fundamental wandelte, geriet das PIA mit seinem spezifischen entwicklungspolitischen Ansatz vermehrt unter Druck, wie in Kapitel 4 ausgeführt wird. Zuvor wird der Blick jedoch noch auf den Bereich der öffentlichen politischen Kommunikation gerichtet, die sich im Laufe der 1950er Jahre um das PIA bildete, und die für eine historische Einordnung des Projektes wichtige Erkenntnisse bietet.

3.4 Das PIA im öffentlichen Diskurs

Mit Anlaufen des PIA im Jahr 1953 wurde das Projekt zum Gegenstand des öffentlichen Diskurses. So äußerten sich Politiker der Andenländer und hohe ILO-Funktionäre öffentlich zum Projekt, etwa in Parlamentsdebatten und Präsidentenansprachen oder öffentlichen UN-Gremien wie dem ECOSOC. Im Laufe der Jahre publizierten auch Tageszeitungen und Monatszeitschriften sowohl aus dem Andenraum als auch in Europa und den USA eine Vielzahl von Artikeln zum PIA.⁵⁰⁰ Ebenso erschien in wissenschaftlichen Fachzeitschriften aus dem Feld des *Indigenismo* wie auch der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine Reihe von Beiträgen, die sich der Planung und Umsetzung des PIA widmeten. Darüber hinaus wurden mehrere Dokumentarfilme über das PIA für das Britische, Kanadische und Französische Fernsehen gedreht. Auch Radiosendungen,

⁴⁹⁹ Siehe „Labor de Misión Andina no es exclusiva para indígenas“, *El Comercio* (Ecuador), 28.04.1958.

⁵⁰⁰ Im ILO-Archiv in Genf sind für die 1950er und 60er Jahre insgesamt 112 Presseartikel zum PIA von Zeitungen und Zeitschriften aus dem Andenraum und 60 Artikel aus anderen Weltregionen (vornehmlich den USA und Westeuropa) archiviert. Die Sammlung umfasst nur einen Ausschnitt der publizierten Presseartikel zum PIA und wird ab den 1960er Jahren immer lückenhafter. Zusammen mit einigen anderen Fundstücken aus verschiedenen Zeitschriften und Zeitungen bildet sie die Basis für die Analyse der Presseberichterstattung zum PIA in dieser Arbeit.

etwa in den USA, setzten sich mit dem PIA auseinander und die ILO organisierte öffentliche Ausstellungen mit Exponaten der Textilwerkstätten des PIA in Genf, Brüssel und New York. Dieser Medienkorpus wird im Folgenden analysiert.

Die große Anzahl und Verschiedenartigkeit der Medien zeigt, dass rund um das PIA ein breiter Prozess und vielfältiger Prozess von politischer Kommunikation stattfand. In den öffentlichen und veröffentlichten Auseinandersetzungen mit dem PIA diskutierten und kontextualisierten die jeweiligen Autor*innen das Projekt und charakterisierten die indigene Bevölkerung, an die es sich richten sollte. Ebenso luden sie in ihren Texten Konzepte wie Indigenität, Nation und Entwicklung, aber auch Armut, Rückständigkeit und Desintegration mit Inhalt auf und setzen sie miteinander in Verbindung.

Dabei fällt auf, dass sich die öffentliche Darstellung des PIA in der Andenregion stark gegenüber der Repräsentation des Projektes in den USA und Europa unterschied. Ebenso tritt zutage, dass es zuallererst die Förderer des Programms – also die Vertreter der Staaten und UN-Institutionen – waren, die ihre Sichtweise auf das Programm öffentlich präsentieren und damit die Effektivität und Legitimität ihres Handelns reklamieren konnten. Neben dem offiziellen institutionellen Diskurs findet sich in der öffentlichen Debatte jedoch auch eine Reihe von kritische Stimmen, die die Ausrichtung des PIA und die politische und wissenschaftliche Integrität seiner Förderer in Frage stellten.

Die Öffentlichkeitsarbeit der ILO

Auf Seiten der internationalen Organisationen verfolgte zuvorderst die ILO sehr genau, wie das PIA in der Öffentlichkeit im Andenraum aber auch in den USA und Europa präsentiert wurde. Gleichzeitig betrieb die ILO selbst eine aktive Öffentlichkeitsarbeit für das PIA sowohl im Andenraum als auch in den USA und Europa.⁵⁰¹ Die interne Korrespondenz der ILO lässt erkennen, welchen Stellenwert die mit dem PIA betrauten ILO-Funktionäre der öffentlichen Berichterstattung über das PIA zumaßen; in ihren Augen

⁵⁰¹ Neben den knapp zweihundert Presseartikeln zum PIA finden sich im ILO-Archiv in Genf Manuskripte von Reden, die ILO-Funktionäre öffentlich zum PIA gehalten haben, sowie die Drehbücher der Dokumentarfilme und der Radioprogramme. Daneben finden sich Fotoaufnahmen zu den Ausstellungen zum PIA und nicht zuletzt eine umfassende interne und externe Korrespondenz der ILO-Funktionäre zum Bereich der Öffentlichkeitsarbeit rund um das PIA. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7, 1-3).

hingen die positive Evaluierung des Programms innerhalb der Andenländer wie auch der UN-Gremien, und damit die Aussichten auf eine Fortführung und Ausweitung des Programms, in großem Maße vom Umfang und der Ausrichtung der öffentlichen Berichterstattung zum PIA ab.⁵⁰²

Beim Start des PIA betrieb die ILO zuerst eine defensive Öffentlichkeitsarbeit, wollte man in der Institution doch erste positive Resultate des Projekts abwarten, bevor man an die Öffentlichkeit ging. Ab 1955, und nicht zuletzt durch die beginnende unabhängige Presseberichterstattung zum Projekt, startete die ILO dann eine offensive Öffentlichkeitskampagne für das PIA, um die Berichterstattung zum Projekt in ihrem Sinne zu beeinflussen. In einer zwölfseitigen ILO-Pressemitteilung von Februar 1955 wurde das PIA folgendermaßen in Szene gesetzt:

FIVE UN AGENCIES UNITE WITH THREE GOVERNMENTS TO HELP ANDEAN INDIANS. This is the story of 6.600.000 Indians – a proud, resilient people who tend their flocks and scratch out a living at breath-shortening altitudes in the high Andes of Bolivia, Ecuador and Peru. It is also a story of how the United Nations and its Specialised Agencies are working with the Governments of the three countries to raise the health, nutrition, housing, education, working and social standards of the altiplano people and to integrate them into the social and economic life of the country. The Andean Indian Programme is a multi-national, multi-agency project carried out under the Expanded Technical Assistance Programme of the United Nations and Specialised Agencies, one of hundreds of projects put in motion around the world.⁵⁰³

In diesem Ausschnitt zeigt sich exemplarisch, wie die ILO das PIA öffentlich als ein humanitäres Großprojekt inszenierte, wobei das Projekt gerade in den auf eine englischsprachige Leserschaft zielenden Veröffentlichungen als eine *story* zwischen hilfsbedürftigen aber edlen „Andenindianern“ auf der eine Seite und einem Korps fähiger und motivierter UN-Experten auf der anderen Seite reduziert wurde. Auch das zentrale Publikationsorgan der ILO, die *International Labour Review*, widmete dem PIA eine Reihe von Artikeln, in denen das Programm in den übergreifenden Kontext der Agenda der

⁵⁰² Siehe Schreiben von Alfredo Crespo, dem Leiter der Öffentlichkeitsabteilung der ILO, an das ILO-Büro in Washington, D.C. vom 17.05.1957. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7, 1).

⁵⁰³ Vgl. „Press Release No. AssT/70“ vom 21.02.1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-4, 1).

Organisation – die Verwirklichung sozialer Rechte über technische Zusammenarbeit – eingebettet wurde.⁵⁰⁴

In den folgenden Jahren gelang es den ILO-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern eine Reihe von durch UN-Experten verfassten Artikeln zum PIA in Zeitungen im Andenraum wie auch in Europa und den USA zu platzieren.⁵⁰⁵ Ebenso unterhielt die ILO enge Kontakte zu Journalistinnen und Journalisten, die am Verlauf des PIA interessiert waren, wie etwa der US-amerikanischen Journalistin Agnes Lockwood oder der ecuadorianischen Journalistin Lilo Linke, die im *El Comercio de Quito* eine Reihe von zwölf Artikeln zur Umsetzung des PIA veröffentlichte.⁵⁰⁶ Darüber hinaus publizierte die ILO mehrere aufwendig produzierte und bebilderte Informationsbroschüren für das PIA, die sowohl auf Spanisch und Englisch als auch auf Französisch und Deutsch veröffentlicht wurden. Gerade die Publikation der Broschüren auf Französisch und Deutsch macht deutlich, wie die Organisation potentielle Geberländer in ihrer Öffentlichkeitsarbeit in den Blick nahm.

⁵⁰⁴ Siehe etwa Rens (1959): „Latin America and the International Labour Organisation“, ders. (1961): „The Andean Programme“, ders. (1963): „The Development of the Andean Programme“ oder ders. (1965): Rens, Jef (1965): „Le Programme des Indiens des Andes.“

⁵⁰⁵ Siehe etwa die Zeitungsartikel „La misión indigenista andina, un informe de la OIT“, *El Comercio* (Peru), 16.12.1956 oder „Poblaciones Indígenas y Cooperativismo“ verfasst vom PIA-Experten Arne Björnberg in *La Nación* (Bolivien) vom 11.07. 1959 oder „Helping the Andean Indians, Work of the International Labor Organization“ verfasst von Jef Rens in *The Federationist* der *American Federation of Labor* vom April 1958.

⁵⁰⁶ Im August 1961 brachte die ILO zusammen mit der ecuadorianischen Journalistin Lilo Linke einen Sammelband ihrer bisherigen, zwischen 1957 und 1961 in *El Comercio de Quito* erschienen Artikel zum PIA heraus. Siehe Lilo Linke und ILO (1961): „El Comercio de Quito y la Misión Andina del Ecuador: Reportajes y Comentarios del Periódico y de sus Colaboradores“ Quito: MAE und ILO.



Abbildung 12: Illustrierte Karte des PIA, die sich in verschiedenen Publikationen der ILO findet. Die ILO ließ für alle drei Länderkontexte vergleichbare Karten anfertigen, auf denen die PIA-Zentren eingezeichnet wurden. Aus Platzgründen hier nur das bolivianische Beispiel. (Quelle: Archiv ILO Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).

Zwei Ziele lassen sich bei einer Analyse der Öffentlichkeitsarbeit der ILO für das PIA identifizieren: So ging es den ILO-Mitarbeitern zum einen darum, die öffentliche Meinung zum PIA im Andenraum positiv zu beeinflussen, um ein vorteilhaftes Klima für die Realisierung des Projektes zu erreichen und mögliche Kritik entkräften zu können.⁵⁰⁷ Daneben war eine

⁵⁰⁷ So weiß etwa Abbas Ammar den PIA-Regionaldirektor Carlos D'Ugard in seinem Schreiben vom 08.08.1957 auf einen kritischen Artikel zum PIA hin, der am 13.05.1957 in der bolivianischen Zeitung *La Hora* erschienen sei und schloss die Bitte an, auf diesen mit einer Gegendarstellung in einer anderen bolivianischen Tageszeitung zu reagieren: „It might be usefull if something could appear in the press not as an answer to this criticism but rather in the form of

Zielgruppe der ILO die interessierte Fachöffentlichkeit in den USA und Europa, in der das Konzept des PIA als erfolgversprechender und zukunftsweisender Ansatz innerhalb der sich etablierenden Praxis der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum bekannt gemacht werden sollte. Gerade letzterer Punkt war aus Sicht der ILO-Öffentlichkeitsarbeit nur bedingt erfolgreich. So kam ein internes Schreiben bereits 1964 zu dem Schluss, dass das PIA gerade in der US-amerikanischen Fachöffentlichkeit und entwicklungspolitischen Landschaft nur spärlich bekannt gewesen ist.⁵⁰⁸ Gerade in Konkurrenz zur US-amerikanischen Entwicklungspolitik sah sich die ILO mit dem PIA in der öffentlichen Wahrnehmung im Hintertreffen. Insgesamt lässt sich jedoch konstatieren, dass es der Organisation durchaus gelang, sowohl in den Andenländern als auch in den USA und Europa eine gewisse Öffentlichkeit für das PIA herzustellen und die unabhängige Berichterstattung in ihrem Sinne zu beeinflussen, wie in den kommenden Ausführungen zur öffentlichen Kommunikation zum PIA im Andenraum sowie im internationalen Expertendiskurs im Bereich des Indigensimo sowie der internationalen Entwicklungszusammenarbeit deutlich wird.

Der öffentliche Diskurs im Andenraum

Neben der ILO banden auch die nationalen Regierungen das PIA in ihre öffentliche politische Kommunikation ein. In den offiziellen Regierungsäußerungen zum PIA wird deutlich, wie die nationalen Regierungen das Programm mit ihrer jeweiligen politischen Programmatik verknüpften. Die Präsidenten der Andenländer wie auch einzelne Minister nahmen an verschiedener Stelle auf das PIA Bezug. So hielt etwa der peruanische Präsident Manuel Odria in seiner Rede im Kongress am 28.07.1955 bezüglich des PIA und dessen Relevanz für die Regierungspolitik fest:

a factual presentation of the work done in Cotoca, the results achieved and the difficulties involved.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-4, 1).

⁵⁰⁸ Gerade mit Blick auf die Konkurrenzsituation des PIA gegenüber der US-amerikanischen Entwicklungszusammenarbeit wies die ILO der Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Rolle zu. Als die USAID im Jahr 1964 ein großes *community development* Projekt im Andenraum plante, monierte die ILO-Leitung, dass das PIA anscheinend in der relevanten US-Fachöffentlichkeit nahezu unbekannt sei. Siehe Schreiben von Ammar an Efrón vom 06.06.1964 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 6).

Constante preocupación de mi Gobierno ha sido el estudio y solución del problema indígena. [...] [Se] aprobó el programa [...] de Puno [das Teilporjekt des PIA in Peru, M.B.] en cuyo planteamiento se ha tenido en cuenta los estudios efectuados, las experiencias adquiridas en el país y el resultado de las investigaciones practicadas por los expertos internacionales. El programa de Puno, como planteamiento y como método de acción, constituye in interesante ensayo, una innovación de singular importancia y transcendencia. Las experiencias que se recojan de su aplicación servirán de base para extender sus beneficios a otras regiones análogas del país, para conformar después un programa de alcances nacionales que contenga soluciones eficaces y definitivas a los problemas que envuelve el proceso de la incorporación del indio a la vida económica, social y cultural del país.⁵⁰⁹

Das PIA wurde also als ein Programm von immenser Wichtigkeit für die Regierungspolitik zur „Lösung des *problema indígena*“ präsentiert. Auch die staatliche Zeitung *El Peruano*, die als Organ zur Öffentlichmachung der Regierungspolitik diene, publizierte mehrere Artikel zum PIA und präsentierte dort das Projekt als elementaren Bestandteil einer aktiven und kohärenten Regierungspolitik gegenüber der indigenen Bevölkerung des Landes, wobei diese Politik in Artikeln auch explizit als *política indigenista* bezeichnet wurde.⁵¹⁰

In Ecuador wiederum nahm die Regierung etwa im *Informe a la Nación 1955-56* an prominenter Stelle auf das PIA Bezug. So berichtete der Minister für Soziales und Arbeit im Bericht an die Nation, dass

The integration of the Indians into the social, civic and economic life of the country is one of the basic problems which the nation must solve in order to ensure its development. More than one-thrid of the national population lives in conditions incompatible with present-day civilization [...]. In the Andean Regional Programme [...] technical and economic assistance is provided to promote the integration of the rural indigenous communities into national life. [...] This programme represents an ambitious plan for the improvement of the economic, educational and health situation in the rural community.⁵¹¹

⁵⁰⁹ Zitiert im „Interim Report on the Andean Indian Programme, 22.09.1955.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

⁵¹⁰ Siehe etwa den Artikel „Amplio programa de colonización se cumplirá con asistencia técnica de las Naciones Unidas“, *El Peruano (Peru)*, 04.09.1953.

⁵¹¹ Siehe englische Übersetzung in „Report to the Advisory Committee on the Andean Indian Programme, Appendix I“ vom 30.09.1956. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 2).

Hier wird deutlich wie das *problema indígena* von der Regierung dezidiert in den Kontext nationaler Entwicklungspolitik gestellt wurde. In Bolivien wiederum präsentierte die Regierungspolitik das PIA vornehmlich als Teil einer *política de rehabilitación del campesinado*. Die öffentlichen Stellungnahmen der Regierungen zum PIA zeigen, wie diese das Programm in ihre öffentliche Programmatik einbanden. Dabei verwiesen sie immer auch auf die Einbeziehung internationaler Organisationen, der UN und der ILO, in das Programm, die oftmals als Quelle für die Legitimität der Integrationspolitik präsentiert wurden. Die UN-Institutionen dienten im öffentlichen Diskurs als legitime Quelle für das notwendige technische Wissen zur Umsetzung der Integrationspolitik gegenüber der indigenen Bevölkerung, während die politische Initiative für das Projekt hier klar bei den Regierungen selbst verortet wurde.

Auch die großen Tageszeitungen in den Hauptstädten des Andenraums berichteten konstant über das PIA, etwa *El Comercio de Quito* und *El Diario del Ecuador in Quito* in Ecuador, *El Comercio* oder *La Prensa* in Peru oder *La Patria*, *La Nación* und *El Diario* in La Paz. In der Gesamtschau gestaltete sich die Presseberichterstattung im Andenraum zum PIA neutral bis wohlwollend. Die Mehrzahl der Artikel informierte etwa über Treffen hochrangiger ILO-Funktionäre mit Regierungsvertretern oder Eröffnungen von Aktionszentren des PIA. In der Hauptstadtresse sowie in kleineren politischen Zeitungen erschienen jedoch auch einige kritische Artikel zum PIA, die die Ausrichtung des Programms und die Rolle der internationalen Experten in Frage stellten und argumentierten, dass die notwendige Expertise für die Durchführung der Integrationspolitik grundsätzlich im eigenen Land bereits vorhanden sei.⁵¹²

Dabei setzte die Presseberichterstattung im Andenraum das PIA primär in den Kontext der sogenannten indigenen Frage und der *política indigenista* – ähnlich wie die Regierungsvertreter in ihren öffentlichen Äußerungen. Die Artikel zum PIA zeichneten in ihrer großen Mehrzahl ein Bild der indigenen Bevölkerung als einer außerhalb der imaginierten nationalen Gemeinschaft stehenden Gruppe, die es sowohl in deren eigenem Interesse als auch im Sinne der Nation zu integrieren gelte, wobei als Mittel der Wahl Programme wie das PIA präsentiert wurden.⁵¹³

⁵¹² Siehe etwa „¿Podría la Misión Andina mostrarnos unos resultados?“, *El Diario* (Bolivien), 20.10. 1958.

⁵¹³ Siehe Breuer (2018): „El Programa Indigenista Andino en la prensa.“

Die als indigen charakterisierte Bevölkerung – wobei in der Presse die Begriffe *campesino*, *campesinado*, *indigenas*, *indigenado*, oder auch *indio* nahezu synonym verwendet wurden – porträtierten die Artikeln einerseits als rückständig und verarmt, andererseits aber auch als lernfähig und lernbereit. Der Artikel *El indio ecuatoriano* aus *El Comercio de Quito*, der das PIA als Beispiel für zukünftige indigenistische Politik präsentierte, enthielt etwa folgende Passage:

El indio ecuatoriano es un hombre de potenciales exactos para grandes empresas. Le faltan solamente alientos de mejor vida. Le faltan direcciones para su espíritu compungido por un dolor de siglos y de una injusticia asimismo secular. Y esto precisamente es lo que hay que darle: vigor, remozamiento, lozanía espiritual y biológica. No es el indio como sus adversarios eternos han creído: idiota, ocioso, ladrón, degenerado en sí mismo, con vicios y defectos incurables.⁵¹⁴

Dabei verknüpfte die Presseberichterstattung zum PIA diese Charakterisierung der indigenen Bevölkerung immer wieder mit Fragen nach der nationalen Entwicklung der jeweiligen Länder, indem sie die indigene Bevölkerung einerseits als Hindernis für ökonomische Entwicklung, andererseits aber auch als potentieller zukünftiger Motor derselben beschrieb. Ein emblematisches Beispiel für dieses Narrativ ist der Artikel „60 por ciento de la población total del país no contribuye al engrandecimiento nacional“ aus *El Comercio de Quito*, der die Notwendigkeit einer Ausweitung des PIA im Land unterstrich, um so eine erfolgreiche Entwicklung der Nation als Ganzes zu ermöglichen.⁵¹⁵ Der anonyme Autor argumentierte, dass die angebliche Isolation der indigenen Bevölkerung die nationale Wirtschaftskraft schwäche und daher „die Integration in das nationale Leben nötig und eine Bedingung für den Fortschritt“ sei.⁵¹⁶ Die angestrebte Integration wiederum sei nur durch eine „Ausweitung der technischen Zusammenarbeit“ zu erreichen, wobei der Autor auf die Pläne der ILO zur Ausweitung des PIA verwies und diese guthieß. Diese Art der Argumentation findet sich in einer Vielzahl von Artikeln zum PIA aus dem Andenraum.⁵¹⁷

⁵¹⁴ Vgl. „Indio Ecuatoriano“, *El Diario del Ecuador*, 18.05.1957.

⁵¹⁵ Siehe „60 por ciento de la población total del país no contribuye al engrandecimiento nacional“, *El Comercio de Quito (Ecuador)*, 16.05.1957.

⁵¹⁶ So argumentierte der Artikel „[Por] este motivo es necesario, como condición para el progreso, su integración a la vida nacional.“ Vgl. ebd.

⁵¹⁷ Siehe etwa „La colonización con ayuda técnica“, *El Peruano (Peru)*, 07.09.1953 oder „Indígenas Ecuatorianos constituyen magnífica fuente potencial“, *El Diario del Ecuador*,

So schrieb auch *La Patria* aus La Paz über ein „immenses und unerkanntes Humankapital der indigenen Bevölkerung“, das sich durch Programme wie das PIA aktivieren ließe.⁵¹⁸ *La Nación* aus La Paz notierte, dass die Zentren des PIA im Land ein „erstklassiges Menschenmaterial“ hervorbringen würden.⁵¹⁹ Und *El Comercio* aus Lima zitierte in einem Artikel über die Ausweitung des PIA im Land den peruanischen Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten mit den Worten:

[Las] poblaciones indígenas, [...] reivindicadas por su incorporación al esfuerzo productivo nacional, consolidarían y harían progresar nuestra industria y el potencial de nuestra economía.⁵²⁰

Dabei verortete die große Mehrheit der Artikel zum PIA die Lösung des *problema indígena* im Bereich der Technik, Ökonomie und Wissenschaft.⁵²¹ Die Landfrage, welche ja bei der politischen Umsetzung des PIA wie im ersten Teil dieses Kapitels herausgearbeitet von elementarer Bedeutung war, wurde in den Artikeln nahezu nicht thematisiert.

So lässt sich zusammenfassen, dass im Großteil der Presseberichterstattung zum PIA im Andenraum vor allem die Frage nach der Integration der indigenen Bevölkerung durch „technische“ Verbesserungen im Zentrum stand, die im Folgeschritt die wirtschaftliche Entwicklung der Nation überhaupt erst ermöglichen sollte. Die nationalen Regierungen wurden dabei als aktiv handelnd porträtiert. Die Rolle der internationalen Organisationen und ihrer „Experten“ wiederum verorteten die Zeitungsartikel im Bereich der technischen Hilfestellung, diese sollten als externe Quelle wissenschaftlicher und technischer Expertise dienen, mit deren Hilfe Projekte wie das PIA die Integration forcieren konnten. So befürworteten die Mehrzahl der Artikel explizit oder zumindest implizit die Einbindung von internationalen Organisationen, und hier in erster Linie der

17.05.1957, oder „Ofrecen aplicar plan en región del Sur para dar orientación técnica al indígena“, *El Comercio* (Peru), 23.06. 1958.

⁵¹⁸ Der Artikel „Bolivia es el país de América que recibe más asistencia técnica por NNUU“, *La Patria* (Bolivien), 22.04.1957 sah „un inmenso y desconocido capital humano en el indigenado.“

⁵¹⁹ Der Artikel „El Centro de Acción de Playa Verde realiza una positiva labor para la rehabilitación de la clase Campesina“, *La Nación* (Bolivien), 05.11.1958 verstand die indigene Bevölkerung als „material humano de primera clase.“

⁵²⁰ „Refuerzo a la Misión Andina“, *El Comercio* de Lima, 29 de junio 1958.

⁵²¹ Siehe etwa „Incorporación del Campesinado“, *El Comercio de Quito* (Ecuador), 06.03.1960.

UN Organisationen und der ILO, in die Umsetzung der nationalstaatlich konzipierten *política indigenista*.

Diese Einordnung des PIA als Teil der nationalen *política indigenista* findet sich auch in den Publikationen von führenden Intellektuellen und *indigenistas* der Zeit, etwa Pio Jaramillo in Ecuador, der die ILO und mit ihr das PIA als „Hilfsorganisationen des *Indigenismo*“ (*organizaciones auxiliares del Indigenismo*) beschrieb, und Luis Valcárcel in Peru, der das PIA neben dem Peru-Cornell-Projekt als zentrale Säule der *política indigenista* seines Landes beschrieb.⁵²²

Jedoch blieb das PIA und seine Einordnung als Stütze der *política indigenista* in der Öffentlichkeit des Andenraums nicht unwidersprochen. Sowohl in der Tagespresse als auch von Seiten einiger *indigenistas* formierten sich kritische Stimmen, welche die praktische Ausrichtung des PIA sowie die Eignung der internationalen Experten in Zweifel zogen. So findet sich im Falle Boliviens eine Reihe von Artikeln, die den Ausschluss von bolivianischen Fachpersonal vom PIA kritisierten, etwa der Artikel „¿Podría la Misión Andina mostrarnos unos resultados?“. ⁵²³ Der Artikel thematisierte eine Beschwerde des nationalen Verbandes der Agronomen, der beklagte, dass die Mitglieder der Institution systematisch von der Planung und Umsetzung des UN-Projektes ausgeschlossen würden. Davon ausgehend argumentierte der Artikel, dass mit den bolivianischen Agronomen die am besten qualifizierte Expertengruppe von der Realisierung der Agrarreform und der Integrationspolitik ausgeschlossen werde, während das durch internationale Experten geleitete PIA weit vom Erreichen der selbst gesteckten Zielen entfernt geblieben sei.

Auch in Peru wurden die Qualifikation des internationalen Expertenstabes des PIA sowie die Validität des gewählten entwicklungspolitischen Ansatzes in Frage gestellt. In den frühen 1950er Jahren stand vor allem das geplante Umsiedlungsprojekt des PIA, das Programa Puno- Tambopata, öffentlich in der Kritik. Ein Artikel aus *El Comercio* kritisierte etwa die Ausrichtung der Berufsbildungsprogramme des PIA in den Basen in Puno, die für die Vorbereitung der zukünftigen

⁵²² Vgl. Pio Jaramillo Alvarado (1997 [1954]): *El Indio Ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora nacional, S.215 oder oder Luis E. Valcárcel (2013 [1958]): „Indigenismo en el Perú.“ In: ders. *Del indigenismo cusqueño a la antropología peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Der Beitrag wurde erstmals 1958 in der Zeitschrift *Cuadernos Americanos* in Mexiko veröffentlicht. Siehe auch Valcárcels Artikel „Los problemas del campesinado“, der am 24.06.1955 in *El Comercio* (Peru) veröffentlicht wurde.

⁵²³ „¿Podría la Misión Andina mostrarnos unos resultados?“, *El Diario* (Bolivien), 20.10.1958.

Kolonisten nicht zielführend sei. Vielmehr sei das nötige Wissen schon in Peru vorhanden, unter anderem in den Kolonisationserfahrungen von österreichisch-deutschen Siedlern, die sich im 19. Jahrhundert in Pozuzo, in der Region Oxapampa, am Osthang der Anden niedergelassen hatten. Stattdessen würden nun im Kontext des PIA moderne Ausbildungswerkstätten im Hochland eingerichtet, in denen zwar einige wenige Auszubildende intensiv gefördert würden, das vermittelte Wissen aber eher für die Industriearbeit denn für die Kolonisation von unerschlossenem Urwald geeignet sei.⁵²⁴

Neben der Eignung der Methoden und Qualifizierung des internationalen Personals wurde in diesem Fall aber auch die Sinnhaftigkeit des Umsiedlungsprojektes an sich, und damit des PIA insgesamt, in Zweifel gezogen. Hier stach besonders die öffentliche Debatte hinsichtlich der potentiellen gesundheitlichen Risiken einer Umsiedlung für die indigene Bevölkerung hervor. Carlos Monge Medrano, ein international renommierter Mediziner, der später Präsident des *Instituto Indigenista Peruano* werden sollte, kritisierte das Umsiedlungsprojekt in mehreren Zeitungsartikeln harsch.⁵²⁵ Monge hatte sich mit seinen Forschungen zur Physiologie der Bewohner des Andenhochlandes international einen Namen in der medizinischen Höhenforschung gemacht. Aufgrund seiner Forschung war er überzeugt davon, dass die indigene Bevölkerung im Andenhochland sich über Jahrtausende physisch stark an ihre Umwelt und die extreme Höhenlage angepasst hätte und dass eine Umsiedlung in tiefer gelegene Regionen für diese daher ein großes Gesundheitsrisiko darstelle.⁵²⁶ In der Debatte wurde mit Blick auf das Umsiedlungsprojekt des PIA von „geplantem Genozid“ gesprochen.⁵²⁷ Die ILO-Experten im PIA verteidigten sich öffentlich gegen die Vorwürfe und bestritten die Existenz von relevanten physiologischen Risiken bei der Umsiedlung – womit sie vom medizinischen Standpunkt durchaus im Recht waren.⁵²⁸ So wurde hier in die öffentliche Debatte über das PIA humanbiologische Argumente einbezogen.

⁵²⁴ Siehe „Proyecto Puno-Tambopata“, *El Comercio (Peru)*, 23.08.1955.

⁵²⁵ Siehe etwa den Artikel „Proyecto Tambopata Tiene Graves Riesgos en Opinión de Monge“ in *El Comercio (Peru)*, 27.08.1955.

⁵²⁶ Siehe etwa den Artikel „Proyecto Tambopata Tiene Graves Riesgos en Opinión de Monge“ in *El Comercio*, 27.08.1955

⁵²⁷ Siehe etwa den Artikel „Intencionado Genocidio del Indígenas de la Zona Andina: Etnólogo Advierte del Peligro de Proyecto ‘Puno-Tambopata’“, *La Prensa (Peru)*, 02.03.1955

⁵²⁸ Siehe „4 Diputados Consideran Erróneas Afirmaciones del Científico Valle“, *La Prensa (Peru)*, 03.09.1955.

Insgesamt konzentrierte sich die Berichterstattung zum PIA aber weiterhin auf die Bereiche der Soziologie und Ökonomie und verhandelte hier die Frage, wer über die notwendige Autorität und Expertise für die Planung *política indigenista* verfügte. Dabei wurde besonders von Seiten des Instituto Indigenista Interamericano (III) öffentliche Kritik am Kurs des PIA laut. Juan Comas, seinerseits Generalsekretär des III, veröffentlichte 1959 in *América Indígena* den Artikel „La misión andina y la aculturación indígena.“ Dabei formulierte er den Vorwurf, dass das PIA mit seiner Arbeit die Emigration aus den indigenen Gemeinden beförderte und damit deren soziale Kohäsion unterminierte.⁵²⁹ So mangelte es dem PIA in Comas' Augen an einer kulturanthropologischen Ausrichtung, einer diesbezüglichen Qualifizierung des Personals, und der Fokussierung auf „typische“ indigene Gemeinden.⁵³⁰ Hinsichtlich der Umsetzung des PIA in Chimborazo in Ecuador monierte Comas: „Wäre es nicht naheliegender gewesen, für ein Pilotprojekt solchen Zuschnitts typischere indigene Gemeinden auszuwählen?“⁵³¹

So wurde die Frage nach der Wahl der Standorte für die Basen des PIA und des „notwendigen Grades“ an Indigenität der Zielgemeinden nicht nur zwischen den nationalen Regierungen und der ILO diskutiert (siehe 4.1) sondern auch öffentlich thematisiert. Comas' Hauptkritikpunkt waren jedoch die Ausbildungswerkstätten des PIA in der Region Puno (Tischlerei und Metallverarbeitung) und deren Auswirkungen auf die indigenen Gemeinden:

No se olvide que la altiplanicie de Puno, a 4,000 m., carece totalmente de recursos forestales en muchos centenares de kilómetros cuadrados. Al inquirir acerca de este punto se me dijo que irán a trabajar a Lima [...] y yo pienso que más lejos aún, para encontrar campo propicio a su actividad mecánica de alta especialización. Pero de ser así, su desarraigo de la comunidad es absoluto. ¿Qué beneficios obtiene ésta de lo que sus miembros hayan aprendido y utilicen para ganar la vida en lejanos parajes? ¿Cuál es la relación que tiene el

⁵²⁹ Siehe Juan Comas (1959): La misión andina y la aculturación indígena. In: *América indígena: órgano trimestral del Instituto Indigenista Interamericano* 19 (3), S. 169–177. Insgesamt erschienen in *América Indígena* über die Jahre weitere Artikel zum PIA. Siehe etwa Raúl Salinas (1954): Manual Arts in Ecuador. *América indígena* 14 (4), S. 315–326; Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía (1960): „La Misión Andina en el Ecuador.“ *América Indígena* 20 (1), S. 35–52; Instituto Indigenista Interamericano (III) (1963): „El Programa Indigenista Andino. Evaluación de sus Realizaciones.“ *Anuario Indigenista* 23, S. 43–68; Lorand D. Schweng (1982): „An Indian Community Development Project in Bolivia.“ *América Indígena* 22 (2), S. 155–168.

⁵³⁰ Vgl. ebd., S. 172

⁵³¹ Comas hielt fest: „¿No hubiera sido más conveniente, a los fines de un proyecto piloto de esa índole, buscar Comunidades más típicamente indígenas?“ Vgl. ebd., S. 176.

preparar técnicos (durante 3 años) en carpintería y automotores, con los objetivos ya especificados de la Misión Andina?

Die Kritik, die Comas hier öffentlich in *América Indígena* äußerte, stimmte in weiten Teilen auch mit der Sichtweise des IIP überein, das diese jedoch nicht öffentlich machte. Comas stellte damit als Repräsentant des III die Autorität der ILO im Bereich der *política indigenista* öffentlich in Frage. Die kritische Frage, weshalb die ILO in einer Region wie Puno, in der es wenig Holzbestand gab und noch weniger metallverarbeitendes Gewerbe, Ausbildungswerkstätten in diesen Bereichen einrichtete, war schwer von der Hand zu weisen. Der Regionaldirektor des PIA, Carlos D'Ugard, erwiderte in einem Zeitungsinterview folgendes:

Preguntando si el éxodo de los artesanos a lugares de la costa sea un obstáculo al programa, D'Ugard manifestó que ellos [los expertos de la OIT, M.B] solo querían dar al indígena mejores armas para luchar la vida y sacarlo de la postración en que vive, obligado a trabajar únicamente como peón. ... Apuntó que frente a la invasión de las ciudades por los indígenas, éstos ya no serán parásitos, pues podrán ganarse la vida con los oficios aprendidos y hasta podrán dar ocupación a otros en sus pequeños talleres.⁵³²

Zuallererst wird hier natürlich eine utilitaristisch sozialdarwinistische Argumentationsweise sichtbar, in der Migranten, die der Armut auf dem Land entkommen wollten und in die Städte abwanderten, als „Parasiten“ galten – es sei denn, ihr ökonomischer Wert würde durch Berufsausbildungen erhöht. In einem zweiten Blick wird darüber hinaus auch die grundlegende Gegensätzlichkeit der Perspektiven von Juan Comas (III) und Carlos D'Ugard (ILO/PIA) deutlich. Ging es Comas im Sinne einer indigenistisch-paternalistischen Perspektive um den Erhalt der indigenen Gemeinden im Hochland, rekurierte D'Ugard auf ein ökonomisch-individualistisches Argument. In seinen Augen sollte das PIA die Individuen in den Gemeinden darauf vorbereiten, erfolgreich für ein besseres Leben zu „kämpfen“ – auch wenn dies die Emigration in die Städte, die individuelle Integration in die urbane Wirtschaft und damit letztendlich die Desintegration der indigenen Gemeinden im Hochland zur Folge hatte.

So changierte die öffentliche Debatte über die Ausrichtung des PIA im Andenraum zwischen den Positionen der nationalen Administrationen,

⁵³² Vgl. „Ofrecen aplicar plan en región del Sur para dar orientación técnica al indígena“, *El Comercio (Peru)*, 23.06.1958.

lateinamerikanischer *indigenistas* und den UN-Experten des PIA. Die Debatte macht deutlich, wie am Beispiel des PIA auch öffentlich darüber gestritten wurde, wie die Konzepte Indigenität, Integration und Entwicklung im Rahmen einer regionalen *política indigenista* interpretiert und dann auch operationalisiert werden sollten. Bei der Debatte um die Ausrichtung des PIA wurde jedoch selten dessen eigentlicher Zweck in Zweifel gezogen: Die Integration der indigenen Gemeinden in die nationalen Gesellschaften. Die kritischen Pressestimmen monierten nicht die Definition der indigenen Bevölkerung als Gegenstand nationaler Entwicklungspolitik. Stattdessen stritten Befürworter und Kritiker des PIA vielmehr über die Autorität bezüglich der Ausrichtung der *política indigenista* im Andenraum. Kritiker stellten insbesondere die Expertise der ILO und ihrer Experten in diesem Bereich in Frage.

Ebenso sticht hervor, dass ein Großteil der Presseberichterstattung zum PIA zentrale Themen des indigenistischen Diskurses weitgehend ausklammerte. So wurde etwa das Risiko von gewaltsamem Aufruhr der indigenen Landbevölkerung und die Frage, inwieweit Programme wie das PIA als Aufstandsprävention dienen könnten, öffentlich so gut wie nicht diskutiert – obwohl dieser Zusammenhang, wie bereits erörtert, in den internen Debatten um das PIA durchaus thematisiert wurde.⁵³³ Daneben wurden auch die Frage der Landverteilung und die Diskussionen um mögliche und tatsächliche Agrarreformen in den Artikeln zum PIA nur äußerst sporadisch erwähnt; und dies trotz der Tatsache, dass das PIA in Bolivien der Realisierung der Landreform dienen sollte, während das Projekt in Ecuador und Peru genau gegenteilig für eine „technische Lösung“ des sogenannten *problema indígena* ohne eine umfassende Landreform stand. Lediglich kleinere linke Zeitschriften, etwa in Ecuador, wiesen auf den Zusammenhang von PIA und Landreform hin mit dem Argument, dass eine ländliche Entwicklungspolitik *a la* PIA ohne umfassende Landreform zum Scheitern verurteilt sei.⁵³⁴

⁵³³ Am 08.03.1960 erschien in *El Comercio de Quito* ein Artikel mit dem Titel „Sublevación o Educación“, der das PIA in den Kontext der Aufstandsprävention stellte: „[Dos] extremos: indígenas que ya no encuentran otro camino para reclamar sus derechos que la sublevación; e indígenas que tratan de mejorar su suerte por medio de la educación y del entrenamiento técnico. No son libres para escoger entre estos dos caminos. El problema del indio es problema del blanco. Según la ayuda que se le brinda, se convertirá en un rebelde o en un ciudadano entre otros ciudadanos.“.

⁵³⁴ Siehe etwa „La Misión Andina un Fraude en Marcha“, *Mañana* (Ecuador), 28.12.1961.

Die öffentliche Debatte über das PIA im Andenraum zeichnete in diesem Sinne ein nahezu einheitliches Bild der indigenen Bevölkerung als eine isolierte und passive Bevölkerungsgruppe, deren Gedeih und Verderb von staatlicher Intervention abhing. Dieses Narrativ blendete dabei auf eklatante Weise die soziale Situation im Andenraum aus, die durch den Kampf der Bauernbewegungen um Zugang zum Land und rapide sozioökonomische Transformationsprozesse geprägt war.

Das PIA in der internationalen Öffentlichkeit

Die Art und Weise, wie das PIA in Europa und den USA öffentlich präsentiert und diskutiert wurde, unterschied sich klar von der Berichterstattung im Andenraum. In US-amerikanischen und europäischen Medien wurde das PIA primär als UN-Projekt porträtiert, die Rolle der jeweiligen nationalen Administrationen bei der Umsetzung dagegen nur am Rande thematisiert. Ebenso nahmen die Zeitungsartikel, Dokumentarfilme und Radioprogramme zum PIA den Andenraum als Region insgesamt in den Blick, anstatt den Fokus auf einzelne nationale Kontexte zu legen. Dabei wurde das PIA in die Erzählung einer globalen entwicklungspolitischen Anstrengung der UN für die nicht-industrialisierten Länder der Erde eingebettet.

Gerade in der außer-andinen Berichterstattung zum PIA kam der Öffentlichkeitsarbeit der ILO eine größere Rolle zu, basierte ein Großteil der Reportagen und Dokumentarfilme, die in den USA und Europa zum PIA erschienen, doch direkt auf den von der ILO zu Verfügung gestellten Informationen zum Projekt. So finanzierte die ILO – wie interne Korrespondenz zwischen Jef Rens und Anne Winslow vom *Carnegie Endowment for Peace* belegt – etwa der Journalistin Agnes Lockwood eine einmonatige Recherchereise zu den PIA-Basen im Andenraum, um eine Reportage im *flagship journal* des *Carnegie Endowment*, der Zeitschrift *International Conciliation*, zu publizieren.⁵³⁵ Auch in großen US-amerikanischen und europäischen Tageszeitungen erschien eine Handvoll Artikel zum PIA, wie etwa in der *New York Times* oder *Le Monde* aus Paris.⁵³⁶

⁵³⁵ Siehe Schreiben von Anne Winslow vom *Carnegie Endowment* an Jef Rens vom 18.08.1955. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-2-2, 1); sowie Agnes Lockwood (1956): „Indians of the Andes. Technical Assistance on the Altiplano.“ *International Conciliation* 31 (509), S. 355–431.

⁵³⁶ In der *New York Times*: „U.N. Spurs Change for Andean Indian: Primitive Altiplano Peoples, Toilers Under Inca and Spaniard, Get New Hope“ (17.09.1954), „UN To Show Art It Helped Revive (21.09.1958). In *Le Monde*: *Amérique Indienne. Au pied du Chimborazo*“ (31.03.1962).

Daneben standen Monatszeitschriften und vermehrt auch Gewerkschaftszeitungen aus den USA und Europa, wobei bei letzteren das Interesse oftmals von den konkreten Sachspenden europäischer und US-amerikanischer Gewerkschaftsdachverbände an das PIA herrührte.

Die Artikel zum PIA in Europa und den USA reihten sich dabei in die Berichterstattung zur Entwicklungszusammenarbeit mit der sogenannten dritten Welt ein und porträtierten – oft im Stile von Reisereportagen – den Andenraum, seine indigenen Bewohner und die Arbeit der UN-Experten für eine europäische und US-amerikanische Leserschaft. Die Artikel zeichnen sich oftmals durch Naturbeschreibungen und detaillierte Präsentation der UN-Experten aus, mit denen sich – so ließe sich interpretieren – sowohl den AutorInnen der Artikel als auch der Leserschaft identifizierten bzw. identifizieren sollte. Auch die indigene Bevölkerung und deren angebliche Charakteristika wurden detaillierter in den Blick genommen als dies in den Artikeln der nationalen Presseberichterstattung im Andenraum der Fall war. Der *New York Times* Artikel vom 1954 mit dem Titel „U.N. Spurs Change for Andean Indian: Primitive Altiplano Peoples, Toilers Under Inca and Spaniard, Get New Hope“ beginnt mit den folgenden Worten:

Experts of the United Nations Technical Assistance Program are penetrating the heights of South America's Andean chain. Their project is the rehabilitation of a race. Of a combined population of 14,500,000 in Bolivia, Peru and Ecuador, nearly 6,600,000 are Indians whose ancestry antedates the Inca period and whose habitat for centuries has been the high plateaus called Altiplano. A program of aid to these underprivileged peoples was launched nearly a year ago.⁵³⁷

Der Artikel zeichnete also ein generalisierendes und transversales Bild des „Andenindianers“, den es durch internationale Hilfe zu retten gelte. Die Kategorie der indigenen Bevölkerung wurde hier regional und im Rückgriff auf eine koloniale und (prä-) inkaische Vergangenheit konstruiert, während die respektiven nationalen Identitäten in den Hintergrund traten. Dabei unterstrich der Artikel besonders die prekäre, durch Armut geprägte Situation der indigenen Bevölkerung, die in „Unglück und Misere“ lebe und zu „den Ärmsten der Welt“ gehöre.⁵³⁸ Diese und ähnliche Charakterisierungen in

⁵³⁷ Vgl. „U.N. Spurs Change for Andean Indian: Primitive Altiplano Peoples, Toilers Under Inca and Spaniard, Get New Hope“, *New York Times*, 17.09.1954.

⁵³⁸ Vgl. etwa „Mission to Free Men“, *Teen Talk*, 29.11.1959 oder „Vast Project in Andean Highlands Improves Hard Lot of the Indians“, *National Geographic News Bulletin* 24.06.1958.

anderen Artikeln griffen oft auf die inkaische Vergangenheit und Bilder der zivilisatorischen Dekadenz zurück und transportierten so einen eurozentristischen und orientalistischen Blick auf eine postkoloniale Bevölkerung des Andenhochlandes.

Auch westdeutsche und US-amerikanische Gewerkschaftszeitungen veröffentlichten mehrere Artikel zum PIA. Diese betonten ebenfalls die angebliche technische Rückschrittlichkeit und Isolation der indigenen Lebensweise, die es durch internationale technische Zusammenarbeit – und die Unterstützung der Gewerkschaften der Industrieländer – zu überwinden gelte. In der Berichterstattung der Gewerkschaftszeitungen spiegelte sich weniger die Idee der internationalen Solidarität einer globalen Arbeiterschaft als die einer kulturellen Hierarchisierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die *Gewerkschaftliche Rundschau der Berg- und Energiewirtschaft* hielt im Artikel „Am Rande des Himmels“ zum PIA fest:

Wie zu Urzeiten pflügt der Hochlandindio mit dem Holzstecken, einem pflugartigen Gerät, und drischt die Hirse mit Füßen. Er wohnt in fensterlosen Lehmhütten und webt seine Stoffe aus der Wolle seiner Haustiere auf primitiven selbstgefertigten Webrahmen.⁵³⁹

Einen ähnlichen Blick nahm die US-amerikanische Gewerkschaftszeitung *The Federationist* von der *American Federation of Labor (AFL)* in dem von Jef Rens verfassten Artikel „Helping Andean Indians“ ein:

Today, the Andean Indians, who number about 7,000,000 in the three countries of Bolivia, Ecuador and Peru, live in poverty, squalor and ignorance. The old traditional methods of tilling the soil have been lost. [...] [All] that is left of a nation which once extended over an area as large as whole Western Europe is a dull, gray and apathetic mass of people trying to extract, by most primitive methods, a meager subsistence from the worn-out land.⁵⁴⁰

In der internationalen Presseberichterstattung zum PIA herrschte also eine Erzählung von Missständen, Niedergang und Armut der indigenen Bevölkerung vor. Gleichzeitig wurden aber auch die angebliche Aufgeschlossenheit, Lernfähigkeit und Dankbarkeit der indigenen

⁵³⁹ Vgl. „Am Rande des Himmels“, *Gewerkschaftliche Rundschau der Berg- und Energiewirtschaft*, Dezember 1963. Interessanterweise wurde im Andenhochland überhaupt keine Hirse angebaut. Eventuell bezog sich der Autor des Artikels auf Quinoa, die er fälschlicherweise für Hirse hielt.

⁵⁴⁰ Vgl. „Helping Andean Indians“, *The Federationist*, April 1958.

Gemeinden gegenüber den Experten des PIA betont. Dabei fassten die Artikel das PIA jedoch nicht als Ausdruck einer staatlichen Sozialpolitik auf, die mit internationaler Unterstützung realisiert wurde.⁵⁴¹ Vielmehr traten die internationalen Organisationen an die Stelle der helfenden Hand und die internationalen Experten wurden in der Regel als die primären Wohltäter und Lehrer der indigenen Bevölkerung porträtiert. Demgegenüber beschrieben viele Artikel die Nationalstaaten im Gegenzug als tendenziell ignorant gegenüber der Situation der indigenen Hochlandbevölkerung oder als unfähig, diese aktiv zu verbessern. In der US-amerikanischen Zeitschrift *Teen Talk*, in der eine ausführliche für das jugendliche Publikum der US-amerikanischen Mittelschicht verfasste Reportage zum PIA erschien, lässt sich folgendes lesen:

ILO started a plan of assistance which was to be known as the Andean Indian project. The problem of aiding these people to a better way of life was too great for the governments of Bolivia, Ecuador and Peru.⁵⁴²

Die westdeutsche Gewerkschaftszeitung ging hier noch weiter und hob zu folgendem Vergleich an:

Die ganze Größe [des sog. *problema indígena*; M.B.] können wir uns klarmachen, wenn wir uns vorstellen, daß mitten im Herzen Europas, auf drei Länder verteilt, restliche Stämme der germanischen Urbevölkerung lebten und die ganze kontinentale Entwicklung aufhielten, ohne darüber ihre Nachbarn und ihre zuständigen Regierungen in Aktivität und Interesse zu versetzen.⁵⁴³

So lässt sich konstatieren, dass viele der US-amerikanischen und europäischen Artikel zum PIA die Rolle der Staaten ausblendeten und eine direkte Beziehung zwischen UN-Experten und indigener Bevölkerung suggerierten, wobei letztere dankbar die Hilfe ersterer annahmen, wie etwa in Jef Rens' Artikel für den *Federationist*:

⁵⁴¹ Eine Ausnahme stellt hier der Artikel „Amérique Indienne. Au pied du Chimborazo“ aus *Le Monde* (Frankreich) vom 31.03.1962 dar. Mit dem Blick auf Ecuador setzt er das PIA durchaus in den Kontext der Landreform.

⁵⁴² Vgl. „Mission to Free Men“, *Teen Talk*, 29.11.1959.

⁵⁴³ Vgl. „Am Rande des Himmels“, *Gewerkschaftliche Rundschau der Berg- und Energiewirtschaft*, Dezember 1963.

The Indians, and this is perhaps the most promising aspect of the program, are not only conscious of their degradation, but are most eager to raise themselves to the level of their compatriots of Spanish descent. It is a moving experience to find that each time one asks them what they want most the reply is always the same: Education for our children so that they may become **men** [Fettsetzung im Original, M.B].⁵⁴⁴

Dabei wurden der Protagonismus und die Handlungsfähigkeit der internationalen Organisationen auf eine Weise dargestellt, die den Umfang und den Möglichkeiten der tatsächlichen Hilfsprogramme bei weitem überstieg. Das *National Geographic News Bulletin* etwa notierte:

In the high and desolate regions of the north-central Andes, millions of long neglected Indians are beginning to feel the warmth and promise of a new life [...]. Now, with the help of the International Labor Organization [...] the Andean Indians of Bolivia, Peru, and Ecuador are launched on a long-range development program.⁵⁴⁵

In der Summe stellte die internationale Presseberichterstattung zum PIA die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes somit als ein Objekt internationaler humanitärer Hilfe dar. Genau wie die nationale Presseberichterstattung im Andenraum ignorierte sie dabei eine mögliche aktive Rolle der indigenen Bauern; deren Kämpfe um das Land und die bäuerlichen Gewerkschaftsbewegungen wurden so gut wie nicht thematisiert. Stattdessen erschien die Hochlandbevölkerung in der großen Mehrheit der Artikel als passiver Rezipient für die Programme der internationalen Entwicklungshilfe. Das PIA wurde dementsprechend als Ausdruck einer effizienten und legitimen universalen Modernisierungspolitik präsentiert, während die Beschränkungen des Programms, sowohl was die politische Situation als auch die Knappheit der Ressourcen angeht, ausgeblendet blieben.

Neben der Presseberichterstattung bilden auch die über das PIA gedrehten Dokumentarfilme aufschlussreiche Einblicke in die Form der öffentlichen Repräsentation des Projektes. Die drei Filme, welche von kanadischen, britischen und französischen Medienanstalten produziert wurden, transportierten dabei ein ähnliches Narrativ wie die internationale

⁵⁴⁴ Vgl. „Helping Andean Indians“, verfasst von Jef Rens, *The Federationist*, April 1958.

⁵⁴⁵ Vgl. „Vast Project in Andean Highlands Improves Hard Lot of the Indians“, *National Geographic News Bulletin*, 24.06.1958.

Presseberichterstattung.⁵⁴⁶ So produzierte die BBC im Jahr 1956 den Dokumentarfilm „The Forgotten Indians“, der als zwölfter Titel der Dokumentarfilmreihe „The World Is Ours“ erschien. In der Reihe präsentierte die BBC dem britischen und internationalen Publikum „Angelegenheiten von dringlichem Interesse für die UN“ – wobei die Aktivitäten der UN im Bereich der internationalen Konfliktlösung wie auch der Entwicklungszusammenarbeit thematisiert wurden.⁵⁴⁷

Der Film öffnet mit Aufnahmen des täglichen harten Arbeitslebens der bäuerlichen Bevölkerung am Titicacasee und spiegelt diese mit Szenen inkaischer Architektur. Die Stimme des Erzählers kommentiert vor diesem Hintergrund, dass die Bevölkerung des Hochlandes „unter den Inkas“ einen deutlich höheren Lebensstandard genossen hätte, sich seither aber im Niedergang befinde.⁵⁴⁸ Trotz einsetzender Industrialisierung – die mit bewegten Bildern von Eisenbahnlinien im Hochland und Dampfschiffen auf dem Titicacasee illustriert wird – stünden die indigenen Bauern am Rande der Gesellschaft. Der Sprecher zeichnet dabei die indigene Bevölkerung – die im Film durch den Bauern Crisostomo und seine Familie repräsentiert wird – als ignorant und passiv ob dieser Situation:

Crisostomo and his family are content enough in their primitive way. The do not know, as yet, how with a little help and some new ideas, they could do much themselves to make better their standard of life.⁵⁴⁹

An dieser Stelle führt der Film die UN-Organisationen und ihre Experten als Vermittler und Helfer ein, welche den „vergessenen Indianern“ unter die Arme greifen und diese auf den richtigen Weg bringen. Der Sprecher kommentiert:

In 1953, the Andean Indian Project was set afoot from ILOS's headquarter in Geneva - the first three-nation, multi-agency programme to be undertaken by the United Nations, its specialized agencies and its Technical Assistance

⁵⁴⁶ Die Dokumentarfilme waren: *The Forgotten Indians* von 1956, zwölfter Teil der Reihe „The World is Ours“, produziert von der British Broadcasting Corporation (BBC); *Man of America* von 1957, produziert vom Canadian Film Board (CFB) und *Estranger sur sa Propre Terre* von 1962 von France Télévisions.

⁵⁴⁷ Das Drehbuch des Films findet sich im ILO Archiv in Genf. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-2, 1).

⁵⁴⁸ Vgl. ebd.

⁵⁴⁹ Vgl. ebd.

Board under to co-ordination of the ILO. And this is the story of what's being done today for the forgotten Indians of the High Andes.⁵⁵⁰

In stark stereotypisierender Weise wird den UN-Experten im Verlauf des Filmes die Rolle der Problemlöser zugeschrieben, die die Situation analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen. Demgegenüber stehen die indigenen Bauern als zuerst skeptische, am Ende aber doch aufgeschlossene passive Rezipienten des Expertenwissens. In dieser Perspektive wird deutlich, wie der Dokumentarfilm die Tätigkeit der UN-Experten klar im Sinne einer „Zivilisierungsmission“ porträtiert, durch die den indigenen Bauern ein „neues“, also modernes Leben ermöglicht werde. So beschreibt etwa eine Szene, wie ein Bauer seinem Nachbarn sein mit Hilfe des PIA renoviertes Haus stolz vorführt und dabei auf die neu eingebauten Fenster zeigt. Tatsächlich wurden mit Hilfe des PIA Programme zu Renovierung und Umgestaltung der Bauernhäuser umgesetzt (siehe Kapitel 3.3). Nur mauerten viele Bauern die neuen Fenster im Nachhinein einfach wieder zu, da sie in Ermangelung ausreichender Heizmaterialien eher an einer warmen statt gut beleuchteten Unterkunft interessiert waren. Somit zeigt die ausgewählte Szene, wie in den Dokumentarfilmen der (post-)koloniale Blick der Filmemacher auf die Realität im Andenhochland reproduziert wurde, der an der tatsächlichen Lebenswelt und den Bedürfnissen der Menschen vor Ort oft vorbeiging. Der Film der BBC schließt mit folgenden Worten:

And behind this story in the snow-capped Cordillera, there lies the story of the men and women from many countries who have carried the work of the United Nations into the four corners of the world. They have had their failures as well as their successes. But they have shared a common belief in the need to help men help themselves and in the knowledge that The World is Ours.⁵⁵¹

Dieses Zitat unterstreicht eindrücklich, wie der Film der BBC das PIA in einen globalen Kontext einer von den UN vorangetriebenen weltumspannenden Entwicklungspolitik stellte.

Die beiden anderen Dokumentarfilme zum PIA, *Man of America* des Canadian Film Boards von 1957 und *Estranger sur sa Propre Terre* des französischen Staatsfernsehens von 1962, folgen nahezu demselben Narrativ. Beide Filme kombinieren ähnlich wie der BBC-Film Aufnahmen des Lebens der indigenen Bauern mit Motiven von Inkaruinen. Ausgehend

⁵⁵⁰ Vgl. ebd.

⁵⁵¹ Vgl. ebd.

von dieser orientalistischen Erzählung der historischen Dekadenz nicht-europäischer Gesellschaften präsentieren die Filme die UN-Experten im PIA in der Rolle der Wissensvermittler. So wird in *Man of America* ein indigener Siedler im Kolonisationsprojekt des PIA in Cotoca im bolivianischen Tiefland begleitet. Der Film zitiert diesen exemplarischen „man of America“ mit folgenden Worten:

Perhaps we will always remember the high mountains with longing [...] but our children [...] already they are learning a new language, a new way of life.⁵⁵²

In der Summe porträtierten die drei Dokumentarfilme das PIA als Teil einer westlichen Modernisierungspolitik für die nicht-industrialisierte Welt. Dabei zeichneten sie ein tendenziell unpolitisches Bild von der Situation der indigenen Bevölkerung im Hochland und blendeten die sozialen Konflikte aus – vor allem die Landfrage. Stattdessen erscheint mit Hilfe des Expertenwissens und der technischen Zusammenarbeit der UN ein konfliktfreier Weg „zu einem neuen Leben“ für die indigenen Bauern möglich.

Mit Blick auf die Machtasymmetrien innerhalb des Systems der internationalen Entwicklungshilfe ist es bezeichnend, dass alle drei Dokumentarfilme zum PIA von europäischen bzw. nordamerikanischen Medienanstalten für ein europäisches und nordamerikanisches Publikum gedreht wurden und nicht ein einziger Film die Perspektive der andinen Gesellschaften oder gar der indigenen Bevölkerung repräsentierte. Neben der Presseberichterstattung und den Dokumentarfilmen wurde das PIA der Öffentlichkeit in Europa und den USA auch über Ausstellungen und Radioprogramme näher gebracht. So realisierte die ILO eine Textilausstellung zum PIA in den Gebäuden der UN in New York und Genf, die auf breites lokales Medienecho traf. Auch auf der Weltausstellung in Brüssel im Jahr 1958 wurde im Pavillon der UN ein ca. 40 Quadratmeter großer Bereich als Ausstellungsraum für das PIA reserviert.⁵⁵³ Auf diese Beispiele kann an dieser Stelle nicht mehr im Einzelnen eingegangen werden. Sie runden jedoch die insgesamt breite öffentliche Repräsentation ab, die das PIA in den USA und Europa erfuhr.

⁵⁵² Das Drehbuch von *Man of America* findet sich im ILO-Archiv in Genf. Regie und Drehbuch Tom Farley. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-2-2, 1).

⁵⁵³ Siehe Schreiben von Rens an Schreuder vom 02.05.1957. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7, 1).



Abbildung 13: Das Foto zeigt den holländischen Leiter der PIA-Textilwerkstatt in Quito, Jan Schreuder, mit seiner Frau auf der Ausstellung der in der Werkstatt produzierten Kunstwebereien im UN-Hauptgebäude in New York im September 1958. (Quelle: Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-1, 2).⁵⁵⁴

Ein vergleichender Blick auf die Formen der öffentlichen Repräsentation des PIA innerhalb der Andenländer wie in der europäischen und US-amerikanischen Öffentlichkeit lässt folgendes erkennen: In den Andenländern wurde das Projekt von seinen Förderern vornehmlich als integraler Bestandteil einer staatlich vorangetriebenen *política indigenista* präsentiert, wobei die Einbindung der UN und ihrer Sonderorganisationen als Legitimationsquelle diente – die internationalen Organisationen lieferten das technische Expertenwissen zur Lösung des *problema indigena*. Die öffentliche Kritik am PIA hinterfragte dabei primär die Autorität und

⁵⁵⁴ Das Foto findet sich zusammen mit umfassenden weiteren Materialien über die Ausstellungen der Textilien in Genf und New York im ILO Archiv in Genf. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-1, 2).

Kompetenz der UN-Institutionen im Bereich der *política indigenista* – allen voran die der ILO. In Europa und den USA wurde das PIA dagegen sowohl in der eher fachspezifischen Debatte als auch in den an ein breiteres Publikum gerichteten Publikationen in erster Linie als Ausdruck einer an humanitären Kriterien orientierten UN-Entwicklungspolitik dargestellt. Dabei projizierten die Beiträge oft eine direkte Beziehung zwischen den indigenen Gemeinden und den UN-Experten, in der Ersteren die Rolle des Lehrers und Letzteren die des Schülers zugeschrieben wurde. Die Rolle der nationalen Gemeinschaften und Administrationen wurde dagegen, wenn überhaupt, nur am Rande thematisiert.

Diese Diskrepanz in der öffentlichen Perzeption des PIA im Andenraum und Europa bzw. den USA zeigt, wie unterschiedlich letztlich die entwicklungspolitische Initiative des PIA in den sogenannten Geber- und Nehmerländer gerahmt wurde. Beiden Perspektiven gemein war jedoch der Blick auf die indigene Bevölkerung, die als passive, außerhalb der modernen Gesellschaft stehende Bevölkerungsgruppe imaginiert wurde. Dabei zeigt sich die Ignoranz, mit welcher die Berichterstattung zum PIA sowohl im Andenraum als auch in den USA und Europa den sozialen Konflikten und der Organisation der Bauernbewegung im Hochland begegnete. Die Berichterstattung zum PIA bot demnach zuallererst den Förderern des Projektes – den Staaten und den UN-Organisationen – die Möglichkeit, politische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Die Regierungen des Andenraumes suggerierten mit dem PIA, die sozialen Konflikte im Andenhochland in ihrem Sinne kontrollieren zu können, während die UN-Organisationen – und allen voran die ILO – das PIA öffentlich als Baustein innerhalb ihrer globalen Agenda zur „Entwicklung“ und damit zur Lenkung der sozialen Transformationsprozesse der dritten Welt präsentierten.

3.5 Zwischenfazit: Das PIA zwischen inter-amerikanischer *política indigenista* und globaler Entwicklungszusammenarbeit

Die Analyse der ersten Jahre des PIA macht deutlich, dass sich die Geschichte des Programms nicht als die eines kohärent geplanten und dann stringent umgesetzten Entwicklungshilfeprogrammes fassen lässt. Stattdessen war der Aufbau und Betrieb der Aktionszentren im Andenraum durchgehend von organisatorischen Problemen, Debatten zwischen den nationalen Regierungen und der ILO über die Ausrichtung der Arbeit vor Ort, sowie politischen Konflikten im Anschluss an die Bolivianische Revolution von

1952/53 geprägt. Die Umsetzung des PIA entsprach somit keineswegs – wie offiziell propagiert – der Durchführung eines politisch neutralen sozialen Experiments zur „Entwicklung“ und „Integration“ einer als indigen charakterisierten Landbevölkerung. Stattdessen war der Verlauf des Projekts von Beginn an determiniert durch die sozialen Konflikte zwischen verarmten Bauern im Hochland auf der einen Seite und Großgrundbesitzern auf der anderen sowie die sich wandelnden politischen Konjunkturen im Andenraum.

In der Praxis des PIA trafen sich Ansätze des interamerikanischen *Indigenismo* und Mechanismen der internationalen Entwicklungsarbeit mit dem Ziel über ein Projekt *sui generis* die Blaupause für eine regionale *política indigenista* zu entwerfen. Gerade der Blick auf die Zusammensetzung und Rekrutierung der am PIA beteiligten internationalen Experten zeigt, dass im PIA durchaus und gerade von Seiten der ILO versucht wurde, interdisziplinäre und inter-amerikanische Expertenteams zu bilden, die gemeinsam Wege zur „Lösung“ der indigenen Frage erproben sollten. Obwohl sich der internationale Expertenstab des PIA durch eine große Durchmischung von lateinamerikanischen, europäischen und US-amerikanischen Experten auszeichnete, handelte es sich in erster Linie um Agronomen, Lehrer und Ärzte, von denen nur wenige Erfahrungen bei der Arbeit mit indigenen Gemeinden hatten, geschweige denn tiefergehende Kenntnisse der Sprachen und Kulturen der Quechua und Aymara mitbrachten.

Der Blick in die Praxis der Arbeit in den Aktionszentren des PIA – etwa Pillapi, Cotoca, Puno und Chimborazo – unterstreicht, wie unterschiedlich sich die Situation und Konstellationen zwischen der lokalen Bevölkerung, den internationalen Expertenteams und den nationalen und regionalen Verwaltungsstrukturen gestaltete. An den verschiedenen Standorten nahm die indigene Bevölkerung die Angebote des PIA in den Bereichen der Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und Gemeindeorganisation unterschiedlich auf – wobei besonders die Landfrage zentral war. Erkannten die Bauern im PIA wie etwa in Pillapi den Versuch, ihnen den Zugang zu Land zu verwehren, lehnten sie das Projekt durchgehend ab. Konzentrierte sich die Arbeit eher auf die *minifundistas* – die unabhängigen Kleinbauern – und bewegte sich damit erstmal außerhalb der Landkonflikte, wurden die Angebote durch die Bauern selektiv durchaus angenommen – wie etwa in den Aktionszentren in Puno und Chimborazo.

Gleichzeitig blieb die Frage nach der konkreten Ausrichtung und Schwerpunktsetzung in der Entwicklungsarbeit in den Aktionszentren

projektübergreifend umstritten, und wurde sowohl zwischen Regierungsvertretern und dem PIA als auch unter den beteiligten UN-Experten kontrovers debattiert. Dem Projekt gelang es letztlich nur bedingt, ein spezifisches Modell und Instrumentarium für die Integrations- und Entwicklungspolitik für die *indigene* Bevölkerung des Andenhochlandes auszuarbeiten – und damit den anvisierten Beitrag zur „Lösung“ des sogenannten *problema indígena* zu leisten. Im Endeffekt orientierte sich das Methodenspektrum im PIA stark am Modell des *community development*, das innerhalb der UN zur Entwicklung „traditioneller“ bäuerlicher Bevölkerungen weltweit ausgearbeitet wurde, ohne in der Praxis das Konzept der Indigenität richtungsweisend entwicklungspolitisch zu operationalisieren. Lediglich der durch die ILO eingebrachte Schwerpunkt auf Berufsbildung hob das Projekt von vergleichbaren Programmen seiner Zeit ab, dieser lag jedoch primär im Einfluss der ILO begründet, die global eine Agenda zur Ausbildung der zukünftigen Arbeiterschaft in (noch) nicht industrialisierten Ländern verfolgte.

So lässt sich konstatieren, dass die entwicklungspolitische Praxis des PIA relativ nah an der UN-Entwicklungspolitik blieb und sich im PIA keine spezifische Methodik einer *política indigenista interamericana* herausbildete, wie sie etwa Garcés in den späten 1940er Jahren im Auftrag der ILO skizziert hatte.⁵⁵⁵ Dennoch fungierte das Projekt in seiner regionalen Struktur als Vernetzungs- und Resonanzraum in der Andenregion. Die Möglichkeit zum Austausch von Experten und Konzepten über die Landesgrenzen hinweg und die Tatsache, dass das PIA durchaus Einfluss auf die Ausgestaltung der *política indigenista* und der gerade in den 1960er Jahren ausgebauten ländlichen Entwicklungspolitik hatte, gilt es zu eruieren. Dies soll im nächsten Kapitel geschehe

⁵⁵⁵ Siehe Kapitel 1.2.

Kapitel 4: Das PIA als multilaterales Beratungsprogramm (1959–1970)

Im Jahr 1959 setzte eine neue Phase in der Geschichte des PIA ein. Zum einen, da von nun an die operative Verantwortung für die in der ersten Phase aufgebauten Aktionsbasen sukzessive an die nationalen Verwaltungen überging. Zum anderen, da ab 1959 in den Andenländern übergreifende nationale Integrationsprogramme und Entwicklungspläne für das Andenhochland aufgelegt wurden, an deren Konzeption und Umsetzung die Experten des PIA intensiv beteiligt waren. So wurde das PIA von einem Pilotprojekt mit Experimentcharakter zu einem multilateralen und transnationalen Beratungsprogramm für die nationalen Administrationen.

Dieser Wandel fand im Kontext einer tiefgreifenden Umstrukturierung des entwicklungspolitischen Feldes im Andenraum im Laufe der 1960er Jahre statt, die von einer neuen übergeordneten Dynamik der internationalen Entwicklungspolitik in der Region getragen wurde. Neben der Proklamation der ersten *UN-Entwicklungsdekade* (1961-1970) entfaltete vor allem der Start der *Allianz für den Fortschritt*, der großen US-amerikanischen Entwicklungsinitiative für Lateinamerika, im Jahr 1961 weitreichende Wirkung.⁵⁵⁶ Die 1960er Jahre waren in Lateinamerika somit eine Zeit der massiven Ausweitung der multilateralen und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, was sich auch auf die Praxis der Entwicklungspolitik im Andenraum und speziell im Andenhochland auswirkte. Für die Andenländer und das Andenhochland bedeutete dies eine Zunahme der bilateralen und multilateralen Aktivitäten und auch eine Diversifizierung der internationalen Akteure im entwicklungspolitischen Feld. Neben westeuropäischen Ländern wie Frankreich und Deutschland traten verstärkt auch Nichtregierungsorganisationen auf den Plan, zum Beispiel kirchliche und andere philanthropische Organisationen.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ Siehe Kapitel 1.3 zur bilateralen Entwicklungspolitik der USA im Andenraum.

⁵⁵⁷ Für die Agenda von Akteuren der katholischen Kirche siehe etwa Andrea Heidy Müller (im Erscheinen): *Repensar la "Revolución del Poncho": Activismo católico y políticas de representación en el espacio andino del Ecuador (1955-1988)*. Bielefeld: transcript, oder auch Noah Oeri (2020): „Misión en cuestión: antropología y evangelización en la Prelatura de Ayaviri (1968-1975),“ *Allpanchis* XLVII (86), S. 59-102. Oehri verweist hier auf den Umstand, dass französische Missionare im peruanischen Hochland die eigene Arbeit mit indigenen Gemeinden auch gegenüber den Aktivitäten der internationalen Entwicklungspolitik verorteten.

Die Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit in der Region fiel dabei mit einem rapiden sozialen und ökonomischen Wandel zusammen. Dieser ging einher mit einer zunehmenden politischen Instabilität, die schließlich sowohl in Bolivien (1964) als auch in Ecuador (1963) und Peru (1968) in Militärputschen mündete. All dies beeinflusste die Weiterführung des PIA und die Weise, wie sich das Projekt auf die Debatten rund um die sogenannte indigene Frage und deren entwicklungspolitische Operationalisierung auswirkte.

Die Projektstruktur des PIA wandelte sich in der ersten Hälfte der 1960er Jahre in doppeltem Sinne. Zum einen gelang es der ILO in Zusammenarbeit mit den jeweiligen nationalen Regierungen, das PIA als regionales Projekt fortzusetzen und auch auszuweiten. So wurden in Bolivien, Ecuador und Peru eine Reihe neuer Aktionszentren aufgebaut sowie neue Teilprojekte des PIA im Norden Argentinien und Chiles und im Süden Kolumbiens etabliert. Damit wurde das Projekt also entlang der Andenkordillieren auf Gebiete mit einem relevanten Anteil indigener Bevölkerung ausgedehnt, wobei sich die Expansion laut den Förderern des PIA dezidiert an den Grenzen des alten Inkareiches orientierte. Zur Finanzierung dieser Ausweitung wurden neben dem *Expanded Program for Technical Assistance* (EPTA), aus dem das PIA bisher finanziert wurde, neue Fördertöpfe erschlossen. Mittel kamen nun beispielsweise über den *UN Special Fund* (SF) oder in Form von Krediten der Inter-amerikanischen Entwicklungsbank (IDB), welche unter anderem Mittel der *Allianz für den Fortschritt* verwaltete.

Zum anderen wurde die operative Verantwortung der Basen schrittweise an die nationalen Behörden übertragen. Hierdurch wurden die Projektstrukturen des PIA wie Basen und nationales Personal in die nationalen Integrations- und Entwicklungsprogramme integriert, die während dieser Jahre neu aufgelegt wurden. War das PIA während der 1950er Jahre noch ein weitgehend autonom und länderübergreifend operierendes Pilotprogramm gewesen, entwickelte es sich nun zu einer Art multilateralen Beratungsinstitution, deren Experten eng in die übergreifenden nationalen Integrations- und Entwicklungsinitiativen eingebunden waren und diese aktiv mitgestalteten. In diese Zeit fällt auch die Umbenennung des PIA im spanischsprachigen Raum in *Acción Andina*, die ab 1958 in Bolivien und Peru die offizielle Bezeichnung für das Programm wurde.⁵⁵⁸ In den

⁵⁵⁸ In Bolivien und Peru wurde ab 1958 der Name des PIA in *Acción Andina* abgewandelt. Ziel war es, den oftmals gebräuchlichen Namen *Misión Andina* zu ersetzen, da dieser teilweise zu Verwechslungen mit religiösen Initiativen führte. Lediglich in Ecuador blieb der Name *Misión*

spanischsprachigen Quellen sowohl in Lateinamerika als auch im Berichtswesen der ILO wurde aber weiterhin synonym von *Misión Andina*, *Programa Indigenista Andino* oder *Acción Andina* gesprochen, während in englischsprachigen Dokumenten der Name *Andean Indian Programme* oder einfach nur *Andean Programme* bestand hatte.

Es ist interessant zu beobachten, dass die bisherige historiographische Forschung den Blick primär auf die Planungsphase des PIA sowie die Anfangsjahre des Programms richtet, insbesondere dann, wenn dessen multilaterale Strukturen thematisiert werden.⁵⁵⁹ Der zweiten Phase wird im Gegenzug recht wenig Beachtung geschenkt. Hierbei gerät aus dem Blick, dass das PIA als regionales UN-Projekt unter ILO-Leitung und in Kooperation mit der FAO, UNESCO und WHO bis in das Jahr 1970 fortbestand und der Umfang der eingesetzten UN-Mittel erst Mitte der 1960er Jahre seinen Höhepunkt erreichte. In diesem Sinne ist eine Evaluation der Geschichte des PIA als transnationales UN-Projekt auch für die zweite Phase bis zum Auslaufen des Projektes im Jahr 1970 angemahnt. Denn nur so lässt sich einschätzen, wie die Fragen von Entwicklung und Indigenität im PIA verhandelt wurden und wie das Projekt langfristig auf den entwicklungspolitischen Raum des Andenhochlandes zurückwirkte. Dabei gilt es, die Kontinuitäten und Brüche in der Projektgeschichte herauszuarbeiten und die Wirkung des Programms im entwicklungspolitischen Verflechtungsraum des Andenhochlandes zu eruieren. Das PIA wird dabei als ein institutioneller Knotenpunkt verstanden, weil hier verschiedene Stränge des Systems internationaler Entwicklungszusammenarbeit und des interamerikanischen *Indigenismo* zusammenliefen und miteinander konkurrierten.

Im ersten Schritt wird die regionale Ausweitung des PIA und die Erschließung neuer Förderprogramme rekonstruiert und hierbei eine primär institutionengeschichtliche Perspektive eingenommen (Kapitel 4.1). Dabei wird diskutiert, wie die Förderer des Programms sowohl in der ILO als auch in den nationalen Administrationen das PIA als zentralen Baustein für die

Andina erhalten, der dann auch im Jahr 1964 namensgebend für die *Misión Andina del Ecuador* (MAE) wurde. Siehe das Schreiben von D'Ugard bezüglich der Umbenennung vom 24.07.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1, 4).

⁵⁵⁹ Guthries Arbeit legt den Fokus primär auf die erste Phase des PIA. In der von Prieto koordinierten Sammelpublikation nehmen die Fallstudien durchaus auch die 1960er Jahre in den Blick, tun dies aber mit einem Zugriff über die Nationalgeschichte. Die Kapitel, welche die übergreifenden regionalen Projektstrukturen thematisieren, fokussieren auch hier vornehmlich auf die 1950er Jahre. Siehe Guthrie (2015): *The International Labor Organization* sowie Prieto (Hg.) (2017): *El Programa Indigenista Andino*.

Etablierung einer übergreifenden andinen Integrations- und Entwicklungspolitik konzipierten. Daraufhin wird im zweiten Schritt die Nationalisierung der Aktionszentren des PIA sowie die Rolle des Projektes bei der Ausarbeitung nationaler Integrationspläne für das Andenhochland in Bolivien, Ecuador und Peru analysiert (Kapitel 4.2). Hier steht eine länderspezifische Perspektive im Fokus, entlang derer sichtbar wird, in welchem Maß das PIA als regionales UN-Projekt Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Entwicklungs- und Integrationspolitik in den drei Ländern nahm. Im dritten Schritt wird ausgehend von der Geschichte des PIA auf übergreifende regionale Dynamiken in der Entwicklungspolitik geblickt und die Rolle der sogenannten indigenen Frage für deren Ausgestaltung diskutiert (Kapitel 4.3). Hier soll geklärt werden, inwieweit es dem PIA gelang, das ursprüngliche Ziel der Konzeption und Proliferation eines spezifischen entwicklungspolitischen Pfades einer regionalen *política indigenista* im entwicklungspolitischen Verflechtungsraum zu erreichen.

Die Quellen, auf denen die Ausführungen fußen, bilden auch in diesem Kapitel die in den Archiven der ILO einsehbare interne und externe Korrespondenz des PIA sowie das Berichtswesen, das durch veröffentlichte Quellen, etwa Zeitschriftenbeiträge und Zeitungsartikel, sowie Dokumente aus dem Archiv des *Instituto Indigenista Interamericano* ergänzt wird.

4.1 Die Regionale Ausweitung des PIA und die Erschließung neuer Förderprogramme

Im Jahr 1959 umfasste das PIA vier Aktionszentren in Bolivien (Pillapi, Otavi, Playa Verde und Cotoca), drei Aktionszentren in der Region Puno in Peru (Chucuito, Camicachi, Taraco) und in Ecuador das Zentrum in Riobamba in der Region Chimborazo sowie ein Berufsbildungszentrum in Guano und eine Textilwerkstatt in Quito. Nachdem diese Aktionsbasen seit 1954 unter direkter Anleitung von UN-Experten im Dienste des PIA aufgebaut und betrieben worden waren, sollten sie nun in einer zweiten Projektphase sukzessive in nationale Verantwortung übergehen. Ein Blick in die interne Korrespondenz der ILO zeigt, dass dieses Vorhaben aber keineswegs als Strategie eines zügigen Rückzugs der UN-Organisationen aus dem PIA und damit einer Abwicklung des Programms als UN-Projekt verstanden werden sollte. Im Gegenteil: Die ILO Leitung – allen voran die hochrangigen ILO-Funktionäre Jef Rens und Abbas Ammar – setzten zu diesem Zeitpunkt vielmehr auf eine großangelegte Expansion des PIA. Dies

geschah mit dem Ziel, Umfang und regionale Reichweite des Projektes zu erweitern und es so langfristig als zentralen Fixpunkt der UN-Entwicklungshilfe im Andenraum zu etablieren. Der Plan zur Ausweitung des PIA stand dabei im Zusammenhang mit einer globalen Neustrukturierung des Systems der UN-Entwicklungszusammenarbeit, die neue Finanzierungsmöglichkeiten für multilaterale Entwicklungsinitiativen eröffnete. Hierbei war zuerst die Gründung des *UN Special Fund* (SF) im Jahr 1959 von großer Bedeutung.⁵⁶⁰

Der Antrag beim UN Special Fund (SF)

Bereits seit 1958, als sich die Gründung des SF abzeichnete, begann die ILO die Möglichkeiten zur Ausweitung des PIA im Rahmen des neuen Förderprogramms zu sondieren. So kontextualisierte etwa Rens in einem internen ILO-Papier im Mai 1958 die Situation im Hinblick auf die Möglichkeiten des SF folgendermaßen:

However positive may be the results of the projects under the Andean Indian Programme, they represent hardly more than laboratory experiments. Indeed, even with the present number of action bases, the areas covered by them represent only a very small fraction of the large regions in Ecuador, Peru and Bolivia inhabited predominantly by Indian populations. The extremely favorable response with which our action has met among the Indians in all three countries shows that these populations as a whole are ready for integration into the national communities of their respective countries. It seems, therefore, that the moment has come when our actions should be developed so as to cover the whole of these populations. The prospects opened by the establishment of the Special Projects Fund of the United Nations come therefore at a most opportune moment.⁵⁶¹

Für Rens war mit der Gründung des SF also der Moment gekommen, das PIA von einem Pilotprojekt zu einem flächendeckenden Programm auszubauen, da die indigene Bevölkerung nun „bereit“ sei, integriert zu werden, und der

⁵⁶⁰ Der *UN Special Fund* wurde im Jahr 1958 von der UN Generalversammlung beschlossen und nahm im Jahr 1959 seine Arbeit auf. Der SF finanzierte sich über freiwillige Beitragszahlungen der UN-Mitgliedsländer, wobei die USA den mit Abstand größten Beitrag leisteten. Länder konnten wie schon beim EPTA Projekte beim SF beantragen, wobei ein Teil der Projektkosten aus den nationalen Budgets getragen werden sollte. Für eine genauere Einordnung des SF und auch der politischen Implikationen siehe Stokke (2009): *The UN and Development*, S. 83–115.

⁵⁶¹ Siehe Rens' Notiz „Some reflections on the expansion of the Andean Indian Programme“ vom 31.05.1958 (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

SF neue Finanzierungsquellen öffne. In den folgenden Monaten setzten die ILO-Funktionäre Jef Rens, Abbas Ammar sowie der PIA Regionaldirektor Carlos D'Ugard große Anstrengungen daran, die Gremien innerhalb der ILO, die Regierungen der Andenländer, sowie die übergeordneten UN-Gremien von der Notwendigkeit einer Expansion des PIA zu überzeugen. Dabei rekurrten sie immer wieder auf den Topos des Andenhochlandes als einen spezifischen, die Ländergrenzen übergreifenden Entwicklungsraum. So hielt Rens etwa in einem an die UN-Verwaltung gerichteten Schreiben bezüglich der Expansionspläne fest:

The object of the proposed expansion is to have a chain of bases stretching from north to south along the Sierra and Altiplano located in such a way that each base is within one day's drive of another. In this way a large continuous area of the high plateau would fall within the radius of operations of the action bases [...].⁵⁶²

In konzertierten Verhandlungen versuchte die ILO die Regierungen Boliviens, Ecuadors, Perus sowie vorerst auch Kolumbiens für einen gemeinsamen Antrag zur Erweiterung des PIA beim SF zu gewinnen. Mehr noch: Der Antrag sollte einen exklusiven Charakter haben und die Regierungen somit neben dem PIA keine weiteren Projektanträge beim SF einreichen. Auf diese Weise sollte ein gemeinsamer regionaler Antrag das politische Gewicht des Vorhabens erhöhen.⁵⁶³

Das anvisierte Projektvolumen betrug sechs Millionen US-Dollar für einen Zeitraum von sechs Jahren, finanziert durch den SF, wobei die Zuwendung mit insgesamt etwa der gleichen Summe aus den nationalen Budgets ergänzt werden sollte.⁵⁶⁴ Auch wenn diese Summe zu Beginn der 1960er Jahre eine neue Dimension in der UN-Entwicklungszusammenarbeit in der Region markierte und einer deutlichen Erhöhung des Budgets des PIA gegenüber den 1950er Jahren entsprochen hätte, wirkte sie im Angesicht der von Rens formulierten Ziele doch eher bescheiden. Dies blieb auch den

⁵⁶² Siehe das Schreiben von Rens an Martínez Cabañas von der UNTA vom 01.09.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

⁵⁶³ So hielt Rens fest, dass „a request by these four Latin-American Governments together has actually more weight than four separate requests and has also certain political significance which adds to the chances of success.“ Vgl. Rens' Notiz „Some reflections on the expansion of the Andean Indian Programme“ vom 31.05.1958 (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

⁵⁶⁴ Siehe das Schreiben von Rens an Martínez Cabañas von der UNTA mit ILO-Antragsskizze für die Erweiterung des PIA unter dem SF vom 01.09.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

Zeitgenossen nicht verborgen: Bereits in der Planungsphase wurde der anvisierte Finanzrahmen von verschiedenen Seiten als völlig unzureichend angesehen, um die ambitionierten Ziele erreichen zu können.⁵⁶⁵

Die Regierungen der Andenländer und Teile des UN-Systems standen den Plänen der ILO zur Erweiterung des PIA durchaus positiv gegenüber und so arbeitete die ILO mit den nationalen Administrationen einen umfassenden Antrag aus.⁵⁶⁶ So berichtete Rens etwa, dass der Direktor der *UN Technical Assistance Administration* (UNTAA), Martínez Cabañas, dem Antrag gute Erfolgsaussichten attestierte:

[Because] our programme has such a strong social colour, which makes it unique among all the other technical assistance projects in Latin America, and at the same time presents a good economic basis, these factors would suffice to secure favourable consideration. There is [...], however, something more, namely the political aspect, in this case particularly important as we have apparently succeeded in uniting four Governments to act jointly.⁵⁶⁷

Hier ist hervorzuheben, wie der Fokus des PIA auf soziale Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit – also auf sogenanntes *social development* oder *desarrollo social* – zu diesem Zeitpunkt von leitenden Vertretern des Systems der UN-Entwicklungshilfe durchaus als Stärke des Programms interpretiert wurde.

⁵⁶⁵ In den weiteren Ausführungen wird jedoch deutlich, dass Rens die Verantwortung für die Expansion des PIA in erster Linie bei den nationalen Administrationen sah. Die internationalen Experten sollten nicht mehr direkt auf den Basen arbeiten, sondern als Berater von Basis zu Basis reisen und bei der Projektplanung aktiv sein. In der Antragsskizze wurde jedoch nicht reflektiert, wie die Staaten die notwendigen Mittel und das Personal für Landesweite Programme aufbringen sollten, wo doch schon die Finanzen und die Personaldecke bei der überschaubaren Anzahl von Aktionszentren im Rahmen des PIA immer wieder Probleme aufwarfen. Siehe das Schreiben von Rens an Martínez Cabañas von der UNTA mit ILO-Antragsskizze für die Erweiterung des PIA unter dem SF vom 01.09.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1). Der im Angesicht der Ziele vollkommen unzureichende Finanzrahmen des anvisierten Projekts wurde etwa von Agnes Lockwood vom *Carnegie Endowment for Peace* thematisiert, die auf Bitten der ILO den Draft kommentierte. Siehe Schreiben von de Lozada an Rens mit Kommentaren der Carnegie Foundation vom 20.11.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1)

⁵⁶⁶ In den Quellen wird deutlich, dass die Initiative für den Antrag auf Erweiterung des PIA beim SF primär aus den Reihen der ILO kam. So briefte die ILO regelrecht die nationalen Administrationen beim Antragsverfahren. Siehe etwa das Schreiben von D'Ugard an Rens vom 06.06.1958 bezüglich einer Detaileinschätzung über die peruanische Position hinsichtlich des SF-Antrages. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

⁵⁶⁷ Vgl. Schreiben von Rens an Ammar über die Abstimmung mit anderen UN-Institutionen für den SF-Antrag vom 16.10.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

Diese Sichtweise war jedoch keineswegs unumstritten innerhalb des UN-Systems. So formierte sich in den relevanten UN-Gremien wie auch in Teilen der nationalen Administrationen und vor allem im Direktorium des neugegründeten SF Opposition gegen das Projekt. Dabei wurde gerade die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung des PIA – der Fokus auf die indigene Bevölkerung sowie der regionale und integrale Charakter des Programms – zum Kritikpunkt, mangelte es im PIA aus Sicht der Kritiker doch an einer klar ökonomischen Ausrichtung.⁵⁶⁸ So beantragten die Regierungen der Andenländer schließlich gegen die Empfehlung der ILO weitere Projekte beim SF, die eine deutlich ökonomischere Ausrichtung hatten, etwa die Förderung von Wasserkraftwerken oder den Ausbau der industriellen Fischerei in Peru.⁵⁶⁹

In der Gesamtschau lässt sich konstatieren, dass das sogenannte *problema indígena* zu Beginn der 1960er Jahre im Andenraum im entwicklungspolitischen Diskurs durchaus relevant war, was sich zum Beispiel am Interesse der Regierungen an einer Ausweitung des PIA zeigte. Jedoch gelang es den Förderern des PIA nicht, die Thematik als zentrale Leitlinie bei der Ausrichtung der Entwicklungspolitik in der Region zu etablieren und sich dauerhaft gegen ökonomisch orientierte Ansätze durchzusetzen. Auch die neben der ILO am PIA beteiligten UN-Sonderorganisationen – FAO, UNESCO und WHO – standen den Plänen zur Erweiterung des Programms abwartend bis kritisch gegenüber und wollten dem Antrag beim SF – wie aus einem UN-Bericht hervorgeht – keine „höchste Priorität einräumen“. Stattdessen zielten sie darauf, mit den jeweiligen Regierungen auch eigene Projekte in ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld voranzubringen.⁵⁷⁰

Der größte Widerstand gegen eine Ausweitung des PIA zum zentralen UN-Projekt im Andenraum kam jedoch aus der neu berufenen Führung des *Special Funds* selbst. Die neue Institution wurde im Gegensatz zum EPTA primär durch die USA finanziert und dies spiegelte sich auch in ihrer Führung

⁵⁶⁸ Dies war sicherlich der Konkurrenz der UN-Sonderorganisationen untereinander geschuldet. Dabei wurden aber eben auch Fragen bzgl. der Ausrichtung der UN-Entwicklungshilfe aufgeworfen, wobei der Grat zwischen ökonomischer und sozialer Schwerpunktsetzung neu austariert wurde. Siehe etwa den Bericht „Report of the Advisory Committee in the AIP“ vom 21.07.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-2, 1).

⁵⁶⁹ Siehe Schreiben von UN-Funktionär Taylor an ILO-Generaldirektor David Morse über weitere SF-Projektanträge in Peru vom 15.01.1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 5).

⁵⁷⁰ Siehe den Bericht „Report of the Advisory Committee in the AIP“ vom 21.07.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-2, 1).

wider. Der neu berufene US-amerikanische Direktor Paul Hoffmann und dessen Team verstanden den SF in erster Linie als Werkzeug zur Förderung von Kapitalformation und ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern.⁵⁷¹ Beide äußerten sich an verschiedenen Stellen ablehnend, ja nahezu abfällig gegenüber dem PIA. So geht aus Gesprächsprotokollen der ILO hervor, dass das PIA in den Augen des Direktoriums des SF eher ein philanthropisches Unterfangen repräsentierte und damit nicht den Ansprüchen an ein förderungswürdiges Entwicklungsprojekt genüge.⁵⁷²

In der Debatte um die Erweiterung des PIA mit Mitteln des SF wird deutlich, wie sich das entwicklungspolitische Feld im Verlauf eines Jahrzehnts im Vergleich zu den Anfängen des PIA gewandelt hatte. Zu Beginn der 1950er Jahre war es der ILO-Leitung gelungen, die maßgeblichen UN-Gremien von der Wichtig- und Richtigkeit des entwicklungspolitischen Ansatzes des PIA zu überzeugen, der sich primär durch den Fokus auf eine als indigen charakterisierte Bevölkerung sowie einen regionalen und integrierten Aufbau unter Einbeziehung mehrerer UN-Sonderorganisationen auszeichnete. Nun wurde der Fokus auf das sogenannte *problema indígena* als auch der Ansatz eines regionalen wie integrierten Projektes zum Nachteil bei der Beantragung neuer Fördergelder.

⁵⁷¹ Die Informationsbroschüre „The United Nations Special Fund. An Explanatory Paper by the Managing Director“ von 1959 unterstreicht diese Ausrichtung des SF. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 2) Dieser Umstand war auch der ILO bewusst. So notierte etwa de Lozada in einem Schreiben an Abbas Ammar vom 05.12.1958: „Invariable I have been informed that Mr. Hoffman will select projects of economic development that are the most promising from the point of view of economic results, that is capital formation, [...] Finally that with the investment of the resources of the Fund he will try to promote and mobilize capital investment from the International Bank, other international credit organizations, government institutions such as the Import Export Bank, and finally private banking.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 2).

⁵⁷² So hielt etwa ein als „streng vertraulich“ deklariertes Gesprächsprotokoll über ein Zusammentreffen von ILO-Offiziellen mit dem stellvertretenden SF-Direktor Lewis fest: „The notes which I prepared on our meetings with Mr. Lewis clearly show that our task was not very easy. There is no doubt that he does not recognize that there is an Andean Indian Programme as such, and he repeatedly emphasized the fact that he looks to the submissions as embodying various projects for countries. [...] Moreover, Mr. Lewis seems to have serious doubts about the existing activities of the Andean Indian Programme. During one of the meetings he told us that Mr. Hofman [der Direktor des Special Fund, M.B.] is dubious about these activities and does not believe that the governments concerned are really enthusiastic about it. At the end of our last meeting with him on Wednesday afternoon, Mr. Lewis again told us, with his usual skeptical smile, that with the exception of the I.L.O. everybody seemed to be against the Programme and to consider that any assistance from the Fund would be a sheer waste of money.“ Vgl. Protokoll „ILO Results of Discussion with Lewis on the AIP Submission SF, strictly confidential“. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 5).

Innerhalb des global operierenden Systems der UN-Entwicklungszusammenarbeit hatte sich im Verlauf der 1950er Jahre die Praxis verfestigt, dass die jeweiligen UN-Sonderorganisationen einzelne sektorale, also auf ihr Arbeitsfeld beschränkte, Programme in einzelnen Staaten realisierten. Sowohl länderübergreifende Initiativen als auch *multi-agency* Projekte, also Projekte, die die verschiedenen UN-Sonderorganisationen zusammenbrachten, blieben eher die Ausnahme.⁵⁷³ Ebenso scheint es, dass in einer zunehmend globalisierten und professionalisierten Praxis der UN-Entwicklungshilfe partikuläre Entwicklungsproblematiken und -diskurse einen schwereren Stand hatten als noch ein knappes Jahrzehnt zuvor. Der Ansatz der ILO in Anlehnung an den *Indigenismo* die *cuestión indígena* zur zentralen entwicklungspolitischen Frage der Region zu erklären und zum Gegenstand eines UN-Programmes zu machen, traf nun auf eine dominantere Lehrmeinung und konnte sich in den Gremien nicht mehr so leicht durchsetzen.

Die Einwände gegen den regionalen, integralen und vor allem partikulären Ansatz des PIA führten im Endeffekt zu einer Ablehnung des Antrages beim SF. Hieran konnten auch die schriftlichen Interventionen des bolivianischen Arbeits- und peruanischen Außenministers, die die Bedeutung des *problema indígena* für ihre Länder gegenüber dem Direktor des SF nochmals unterstrichen, nichts mehr ändern.⁵⁷⁴ Letztendlich einigten sich der SF, die Regierungen und die ILO sowie die weiteren UN-Sonderorganisationen auf eine Kompromisslösung und der SF bewilligte zwei Projekte der FAO im Bereich der Landwirtschaft in Bolivien, Ecuador und Peru und ein Projekt der ILO im Bereich der Berufsbildung in Peru. Diese Projekte wurden offiziell dem PIA zugerechnet, operierten aber weitgehend unabhängig von den übergreifenden Programmstrukturen.⁵⁷⁵

⁵⁷³ So hielt ein Brief des ILO-Generaldirektors David Morse an den Regionaldirektor des PIA D'Ugard in Lima vom 08.05.1959 fest, dass der Antrag in einzelne Länderanträge aufgespalten werden sollte: „[We] have prepared the document on a country basis to ensure that in each case the final submission has a national character. It is understood that in this stage regional projects are not likely to obtain a favourable reception from the Special Fund.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 4).

⁵⁷⁴ Siehe Schreiben des bolivianischen Arbeitsministers an den Direktor des SF vom 09.03.1959 (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 3) sowie das Schreiben des peruanischen Außenministers an den Direktor des SF vom 08.04.1959 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 1).

⁵⁷⁵ Die Projekte waren jedoch – besonders was die FAO Projekte angeht – nur pro forma dem PIA zugerechnet und umfassten nur einen Bruchteil der ursprünglich beim SF beantragten Mittel. Im Dezember 1959 bewilligte der SF folgende von den Regierungen im Zusammenhang mit dem PIA beantragten Einzelprojekte: Drei Gutachten über Möglichkeiten von Kolonisationsprojekten

Das negative Votum des SF lässt sich als erster großer institutioneller Rückschlag in der Geschichte des PIA lesen. Den Förderern des Projekts in den Regierungen und allen voran in der ILO war es nicht gelungen, das PIA mithilfe des SF auszuweiten und zum zentralen Projekt der UN-Entwicklungshilfe im Andenhochland zu formen. Stattdessen setzten die UN-Sonderorganisationen nun verstärkt auf die Realisierung sektoraler und länderspezifischer Programme im Andenhochland, die parallel zum PIA umgesetzt wurden.

Die Umstrukturierung und Ausweitung des PIA

Das Scheitern des Antrages beim *Special Fund* war zweifellos ein herber Rückschlag für das PIA, verlor das Projekt doch sowohl auf der Ebene der Regierungen der Andenländer als auch innerhalb des UN-Systems an Gewicht. Dies leitete aber keine Abwicklung des PIA ein. Die Förderer in den nationalen Regierungen wie auch den UN-Organisationen – und hier allen voran die ILO – hielten weiterhin an dem Projekt fest und die UN führte es im Rahmen des EPTA (und später des UNDP) als regionales und Multi-Organisationen-Projekt fort. So blieb das PIA bis in das Jahr 1970 als regionales UN Projekt unter Leitung der ILO und mit regionaler Projektverwaltung in Lima bestehen, auch wenn sich die Projektstruktur und das Tätigkeitsspektrum der im PIA beschäftigten UN-Experten während dieses Zeitraums permanent wandelten.

Nach dem Scheitern des SF-Antrages einigten sich die ILO, die UN-TAA und die beteiligten anderen Sonderorganisationen (FAO, UNESCO, WHO) auf einen Plan zur Konsolidierung und zum Transfer des PIA in nationale Verantwortung. Das Programm sollte in Zukunft in erster Linie durch die jeweiligen nationalen Administrationen getragen werden, allerdings mit internationaler Unterstützung, die primär im Sinne von Beratung durch internationale Experten erfolgen sollte.⁵⁷⁶ Gleichzeitig

in der Region Santa Cruz in Bolivien, sowie Tälern am Osthang der Anden in Peru und Ecuador, die von der FAO verantwortet wurde. Ein Landwirtschaftszentrum an der Fakultät für Landwirtschaft an der Universität von Cochabamba in Bolivien, das von der FAO geleitet wurde. Dazu kam ein Ausbildungszentrum für Berufsschullehrer im Hochland Perus, das sich an dem Bedarf an Berufsbildung in den indigenen Gemeinden orientieren sollte. Siehe „Memorandum on AIP for Working Group on Community Development“, Juni 1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 3).

⁵⁷⁶ So hielt der Plan fest, dass „A) The Andean Indian Programme must be a government effort [Unterstreichung im Original, M.B.] supplemented by international assistance. This assistance should be chiefly of an advisory character. B) The Andean Indian Programme is based on a multi-

bekräftigten die UN-Organisationen in dem Plan jedoch auch den integralen und regionalen Charakter des PIA.

Der sukzessive Übergang der operativen Verantwortung für die Aktionsbasen an die nationalen Administrationen und deren Einbindung in nationale Integrations- und Entwicklungspläne kann somit keineswegs als Auslaufen des PIA als regionales UN-Projekt interpretiert werden. Vielmehr wurden die bestehenden Aktionsbasen in Bolivien, Ecuador und Peru auch nach dem Übergang in nationale Verantwortung mit Unterstützung des PIA weiterbetrieben, etwa in Form von Sachspenden. Des Weiteren fand eine Ausweitung des PIA auf weitere Länder der Region statt: Argentinien (1962), Chile (1962), Kolumbien (1960) und schließlich Venezuela (1963).⁵⁷⁷ Diese Ausweitung wurde auf der siebten Konferenz der Amerikanischen Mitgliedstaaten der ILO im April 1961 beschlossen. Hier einigten sich die Vertreter der Andenländer mit der ILO darauf, das PIA auch auf den Norden Argentiniens und Chiles und den Süden Kolumbiens auszudehnen, wo eine indigene Bevölkerung „in vergleichbaren Bedingungen“ existiere.⁵⁷⁸ An diesem Punkt zeigt sich deutlich die Vorstellung des Andenhochlandes als eines durch die (Human-)Geographie wie auch die (Kolonial-) Geschichte determinierten Entwicklungsraums, der eine spezifische Integration der als indigen markierten Bevölkerung erforderte.

Im Jahr 1962 entsandte das PIA auf Anfrage der argentinischen und chilenischen Regierung eine Expertenkommission in den Norden der beiden Länder, um Möglichkeiten für eine Ausweitung des Programms auf diese Regionen zu eruieren. Diese Kommissionen wurden von UN-Experten geleitet, die in den Jahren zuvor für das PIA in Bolivien, Ecuador und Peru gearbeitet hatten. Im Anschluss wurde im Norden Chiles ein Aktionszentrum

purpose and integrated approach which requires constant co-ordination at various levels between the national administrations and the international agencies concerned. C) Regardless of the sources of its financing the Andean Indian Programme must be conceived and operated as one single programme.“ Vgl. „Plan for Consolidation and Transfer“, Juni 1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

⁵⁷⁷ Die Jahresberichte, die das Regionalbüro des PIA für die „Working Group on Rural and Community Development des ECOSOC erstellte, die ab den 1960er Jahren als Aufsichtsgremium für das PIA fungierte, geben einen guten Überblick über den Verlauf des Projektes während dieser Phase. Siehe etwa „Annual Report on the Andean Indian Programme (July 1962-June 1963)“, „Annual Report on the Andean Indian Programme (July 1963-June 1963)“, „Annual Report on the Andean Indian Programme (July 1963-June 1964)“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1-3).

⁵⁷⁸ Siehe „ILO Informe al gobierno de Argentina sobre el problema indígena en la Puna de Jujuy“, 1962. (ILO Datenbank *Labordoc Online*, Dokumentenkennung: OIT/TAP/Argentina/R.6.).

in Arica eröffnet und im Nordosten Argentiniens in Jujuy. Das Bild der indigenen Bevölkerung, die diese Projekte leitete, lässt sich im Bericht der Expertenkommission, welche die Puna de Jujuy bereiste, erkennen:

La población de la Puna está constituida por indios mestizos, denominados “coyas”, cuyo nivel de vida es poco elevado en relación con el nivel de vida general de la nación argentina, pero elevado en comparación con otras poblaciones que entran en la esfera de acción del Programa Andino. Esta población pertenece a las ramas atacuma y cochínoca del grupo quechua. [...] Este aborigen, disciplinado y muy pacífico, buen trabajador y apegado a su tierra ingrata, vive en condiciones climáticas contra las cuales sólo dispone de protecciones irrisorias.⁵⁷⁹

Hier wird deutlich, wie die Bevölkerung mit anthropologischem Blick im PIA verglichen und zwischen den Archetypen des Indigenen als kulturell Anderer und des hispanischen Bürgers des (hier argentinischen) Nationalstaats als kulturell Eigener eingeordnet wurde. Der Umfang der Aktivitäten in Arica in Jujuy blieb jedoch beschränkt. Die Basis in Arica wurde von zwei UN-Experten geleitet.⁵⁸⁰ Auch in der Basis in Jujuy waren zwei UN-Experten eingesetzt, wobei sich das jährliche Budget für das Projekt aus dem nationalen Haushalt mit 3.500 US-Dollar sehr bescheiden bemaß.⁵⁸¹

Mit Blick nach Norden hatte die ILO bereits 1958 eine Feldstudie für ein mögliches Projekt im Departamento Cauca in Kolumbien in Auftrag gegeben.⁵⁸² 1960 beantragte die kolumbianische Regierung schließlich die Umsetzung dieses Teilprojektes des PIA.⁵⁸³ Im Departamento del Cauca wurde daraufhin in Silvia und Tierraadentro jeweils ein kleines Aktionszentrum etabliert, das mit den umliegenden Gemeinden arbeiten sollte. In Kolumbien beschränkte sich der internationale Expertenstab des

⁵⁷⁹ Vgl. ebd.

⁵⁸⁰ Siehe „Aide Memoire on the Projects in the Field of Indigenous and Tribal Populations“ vom 19.05.1965 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

⁵⁸¹ Siehe ebd.

⁵⁸² Siehe Papier von D'Ugard „Coordinación de servicios administrativos dentro de Planes Nacionales de Integración y el AIP“ vom 01.04.1961 (Archiv ILO Genf, Mappe: OTA 86-5-AND, 2).

⁵⁸³ Die Ausweitung des PIA auf Kolumbien stand im Zusammenhang mit der Ausformulierung einer politischen Agenda im Bereich der indigenen Bevölkerung im Land. Im Jahr 1958 gründete die Regierung das *Instituto Nacional Indigenista*, das Landwirtschaftsministerium bei der Ausarbeitung eines Entwicklungsprogramms für indigene Gemeinden unterstützen sollte. Siehe „Plan for Consolidation and Transfer“, Juni 1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

PIA lediglich auf einen belgischen Chefexperten. Der sonstige Mitarbeiterstab wurde von den kolumbianischen Behörden im Land rekrutiert und finanziert. Drei Jahre später beantragte Kolumbien zudem zusammen mit Venezuela ein Projekt im Rahmen des PIA für die indigene Bevölkerung der Halbinsel Guajira. Auch in diesem Projekt arbeiteten lediglich zwei UN-Experten, die von Bogotá und Caracas aus die Projekte im Feld koordinieren sollten.⁵⁸⁴

So lässt sich konstatieren, dass die Ausweitung des PIA entlang der Andenkordillieren nach Argentinien und Chile sowie Kolumbien und Venezuela den regionalen Anspruch des Programms unterstrich. Jedoch blieb der Umfang des PIA in diesen Ländern sehr überschaubar, was sicherlich auch am geringeren Anteil der Quechua und Aymara an der Gesamtbevölkerung lag. Ebenso nahm das PIA hier keinen besonderen Einfluss auf die übergreifende Ausgestaltung der nationalen ländlichen Entwicklungspolitik, wie dies in Bolivien, Ecuador und Peru der Fall sein sollte (siehe Kapitel 4.2). In der Sekundärliteratur zum PIA wird den Teilprojekten in Argentinien, Kolumbien und Venezuela nahezu keine Aufmerksamkeit geschenkt. Lediglich zu den Aktivitäten des PIA in Chile hat Mercedes Prieto eine detaillierte Fallstudie angefertigt, die Einblick in die Praxis der Entwicklungsarbeit vor Ort gewährt.⁵⁸⁵

Die regionale und multilaterale Struktur des PIA

Auch wenn die Aktionsbasen des PIA ab 1959 sukzessive in nationale Verantwortlichkeit übergingen, bestand das PIA als regionales und multilaterales Projekt fort und verfügte über die 1960er Jahre hinweg über eine unabhängige Projektstruktur (mit dem Regionalbüro in Lima), eigene Finanzmittel und einen beachtlichen internationalen Mitarbeiterstab.⁵⁸⁶ Somit bestand das Projekt über die 1960er Jahre also primär aus einem Stab von

⁵⁸⁴ Siehe „Aide Memoire on the Projects in the Field of Indigenous and Tribal Populations“ vom 19.05.1965. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

⁵⁸⁵ Siehe Mercedes Prieto (2017): „El Plan Andino llega a los pueblos del interior de Arica, Chile: Mujeres, estado y fronteras.“ In: Dies. (Hg.): *El Programa Indigenista Andino*, S. 235–264.

⁵⁸⁶ Ebenso war das PIA als eigenständiges Projekt formell in das UN-System eingebunden, sowohl hinsichtlich der konstanten Finanzierung über das UN-Budget als auch in Form des Berichtswesens und der Aufsichtsfunktion der übergeordneten UN-Gremien über das Projekt. Dadurch wurde das PIA weiterhin als Gesamtprojekt von der UNTAA und später der *Working Group for Community Development* beaufsichtigt und die ILO Regionalbüros informierten über den Fortgang des Projektes und die geplanten Schritte.

UN-Experten, der die Regierungen einzelnen Länder bei der Planung und Umsetzung der ländlichen Entwicklungspolitik im Hochland beriet und bei der Einwerbung internationaler Entwicklungsgelder unterstützte.⁵⁸⁷ Ebenso vertraten die Experten das Projekt im Feld der internationalen Entwicklungspolitik wie auch des interamerikanischen *Indigenismo*, etwa auf Arbeitstreffen der UN zur ländlichen Entwicklung oder auch auf den internationalen indigenistischen Kongressen. Die Zahl der UN-Experten im PIA blieb dabei im Vergleich zu den 1950er Jahren relativ konstant und umfasste etwa dreißig bis vierzig Experten der verschiedenen beteiligten UN-Sonderorganisationen.⁵⁸⁸ Die Gehälter und Reisemittel für diesen Expertenstab nahmen dabei den Großteil der für das Projekt verausgabten UN-Mittel ein.

Die Experten waren erstens im Regionalbüro des PIA in Lima tätig, das als Ankerpunkt des Projektes in der Region fungierte. Zweitens wirkte ein Teil des Stabes in den jeweiligen sogenannten *advisory boards* mit, die die Staaten zur Beratung der Integrations- und Entwicklungspolitik im Hochland eingerichtet hatten. Dort waren sie federführend an der Ausarbeitung nationaler Entwicklungspläne beteiligt – wie in Kapitel 4.2. im Detail aufgezeigt wird. Drittens berieten und unterstützten sie die nationalen Administrationen umfassend bei der Beantragung von Entwicklungsprojekten und Krediten bei der UN und der Interamerikanischen Entwicklungsbank, die die Mittel der Allianz für den Fortschritt verwaltete.⁵⁸⁹ Lediglich die in Argentinien, Chile, Kolumbien und

⁵⁸⁷ Rens sah die Hauptaufgabe des Expertenstabs des PIA in der Beratung und Abstimmung der nationalen Programme zur Entwicklung und Integration der indigenen Bevölkerung im Andenhochland. Er schrieb: „[The] Andean Programme is an expression on part of the Governments of four neighboring countries [1959 waren dies Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru, M.B.] each of which faces the same integration problem in regard to a considerable part of their total population, to undertake at this time similar action and to exchange to the fullest possible extent through the channel of the international agencies their experience in their respective national actions.“ Vgl. Schreiben von Rens an Ammar vom 13.05.1959. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 2).

⁵⁸⁸ So waren 1964 insgesamt 33 UN-Experten im PIA beschäftigt, wobei neunzehn aus den Reihen der ILO kamen, sieben aus der FAO, zwei jeweils von der WHO und der UNESCO und drei von der UNTAA). Ebenso arbeiteten zu diesem Zeitpunkt 24 Freiwillige des *Peace Corps* im PIA. Siehe Schreiben von D’Ugard an Alvarado Garrido mit Memorandum für Verhandlungen mit der US AID vom 19.08.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-61, 4).

⁵⁸⁹ Dafür bildeten die PIA-Experten mit nationalem Personal Arbeitsgruppen, die die Anträge ausarbeiteten, etwa für Kredite der Interamerikanischen Entwicklungsbank. Siehe Schreiben von Ammar an Denby über Ausrichtung eines regionalen Seminars zur Vorbereitung einzelner Länderanträge vom 18.05.1961 (Archiv ILO Genf, Mappe: OTA_86-5-AND, 2).

Venezuela eingesetzten UN-Experten blieben während der 1960er Jahre mit der direkten Koordination der Arbeit in den dortigen Aktionszentren betraut und hatten nicht nur beratende Funktionen.

Innerhalb dieses Expertenstabs fand im Laufe der Jahre ein intensiver und formalisierter Austausch über die Situation und die Perspektiven der Entwicklungs- und Integrationspolitik in der Region statt. Die Kommunikation der UN-Experten untereinander erfolgte zum einen über das enge Berichtswesen, wobei die jeweiligen Länderexperten dem Regionalbüro in Lima und der ILO-Zentrale in Genf über den Fortgang des PIA und der Integrationspolitik insgesamt Report erstatteten. Darüber hinaus koordinierte das Regionalbüro im Verlauf der 1960er Jahre insgesamt vier Regionaltreffen des PIA, auf denen die UN-Experten an wechselnden Orten zusammenkamen und über das Projekt und die nationalen Länderprogramme zur Entwicklung und Integration der indigenen Hochlandbevölkerung berieten.⁵⁹⁰ Dabei erweiterte sich das Teilnehmerfeld von Treffen zu Treffen und es wurden vermehrt auch Vertreter des UN-Apparats eingebunden, die nicht direkt im PIA beschäftigt waren. Somit stellten die Regionalkonferenzen wichtige Vernetzungstreffen für die UN-Entwicklungszusammenarbeit in der Region dar.

Die umfassenden, für die Vorbereitung der Treffen angefertigten Berichte sowie die Sitzungsprotokolle zeigen, dass die Treffen als ein

⁵⁹⁰ Im Dezember 1963 fand in Lima die *Primera Reunión Regional de la Acción Andina* statt, an der neben der Führungsriege des PIA auch hochrangige UN-Mitarbeiter, die in den Andenländern stationiert waren, teilnahmen. Im Dezember 1964 fand ebenfalls in Lima die *Segunda Reunión Regional de la Acción Andina* statt, an der eine noch größere Zahl von UN-Experten aus dem Andenraum teilnahm. Hier waren auch die UN-Länderrepräsentanten – die sogenannten *Resident Representatives* – aus Argentinien (Luis Pérez Arteta), Bolivien (Margaret J. Anstee), Kolumbien (Anthony Balinski), Chile (Adriano García), Ecuador (Douglas Oliden), Peru (Rene Gachot) und Venezuela (Carlos Araya Borge) anwesend. Ebenso reisten die Leiter des PIA der einzelnen Länder an, die sogenannten *Jefes de Misión*. Für Argentinien war dies Jorge A. Paniagua, für Chile Jaime Vela, für das Projekt auf der Guajira Halbinsel Manuel Drucker und für Bolivien Renato Barberini, für Ecuador Juan Galecio für Kolumbien Gonzalo Pesantez und für Peru Henri Gumbau. Für das Regionalbüro des PIA waren der Regionaldirektor Carlos D'Ugard sowie seine beigeordneten Stellvertreter James Taylor von der FAO und Anibal Buitrón von der UNESCO anwesend. Das dritte Regionaltreffen fand im März 1966 in Arica (Chile) statt, also in der Region Chiles, in der das PIA seine Aktionsbasis aufgebaut hatte. Beim dritten Treffen erweiterte sich der Teilnehmerkreis noch um die Abgesandten der Regionalbüros der verschiedenen UN-Sonderorganisationen in der Region sowie um einen Vertreter der CEPAL. Das Vierte Regionaltreffen fand in ähnlicher Besetzung im April 1967 in Lima statt. Siehe „Informe de la primera reunión regional de la Acción Andina“, 1963, „Informe de la II reunión regional de la Acción Andina“, 1964, „Informe de la III reunión regional de la Acción Andina“, 1966, „Informe de la IV reunión regional de la Acción Andina“, 1967. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 189, 1–4).

gemeinsamer Diskursraum fungierten, in dem das Andenhochland als ein spezifischer entwicklungspolitischer Raum konstruiert wurde und in dem die indigene Frage als zentralen Leitlinie für die Konzeption von ländlicher Entwicklungspolitik diente. In einem weiteren Kontext betrachtet, blieben die Regionaltreffen des PIA jedoch auf den Kontext der UN-Institutionen beschränkt. Es wurden beispielsweise keine Vertreter der Regierungen oder der verschiedenen indigenistischen Institute eingebunden. Dabei hatte es zu Beginn der 1960er Jahre aus dem PIA heraus durchaus Planungen für größere regionale Treffen gegeben, an denen in erster Linie auch Regierungsvertreter der Andenländer teilnehmen sollten. Diese wurden jedoch nicht realisiert, wobei sich besonders die aus dem Peruanisch-Ecuadorianischen Krieg von 1941 herrührenden politischen Spannungen zwischen beiden Ländern als Hindernis erwiesen hatten. Die Idee regionale Arbeitstreffen zur Planung der ländlichen Entwicklungspolitik im Andenraum zu veranstalten, wurde schließlich im Anschlussprojekt des PIA namens *Modernisation of Rural Life in the Andes* während der 1970er Jahre wieder aufgenommen, wie in Unterkapitel 4.3 noch genauer ausgeführt werden wird.

Trotz der Begrenzung der regionalen Arbeitstreffen des PIA auf den engeren Projektkontext gab es im Projekt durchaus verschiedene Anknüpfungs- und Überschneidungspunkte zu den weiteren Feldern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wie auch zu denen des interamerikanischen *Indigenismo*. So wechselten innerhalb des PIA UN-Experten über die Ländergrenzen hinweg die Posten. Zudem kam es zu einem gewissen Austausch des Expertenstabs des PIA mit den nationalen Verwaltungen sowie den Netzwerken des interamerikanischen *Indigenismo*.⁵⁹¹ Innerhalb des UN-Systems galt das PIA daher als positives Beispiel für den Aufbau übergreifender regionaler Kooperationsstrukturen. Im Januar präsentierte die ILO das PIA etwa in einem Ad-Hoc Komitee des UN ECOSOC, um „die Probleme bei der Koordination der UN-Aktivitäten im Bereich der technischen Zusammenarbeit aufzuzeigen.“⁵⁹²

⁵⁹¹ Der renommierte Anthropologe Juan Comas wirkte ab 1962 als Repräsentant des III am Regionalbüro des PIA in Lima, um die Kommunikation und Abstimmung zwischen ILO, PIA und III zu intensivieren. Siehe „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961 – June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

⁵⁹² Siehe Schreiben von Reymond an Ammar über das AIP als bestes Beispiel für ein Multi-Organisationsprojekt für die Arbeitsgruppe des ECOSOC vom 12.01.1962. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 2).

Darüber hinaus pflegten die Experten des PIA einen engen Austausch mit anderen entwicklungspolitischen Akteuren im Andenraum und kooperierten auf verschiedenen Ebenen etwa mit Organisationen wie CARE, OXFAM, dem *US Peace Corps* und auch mit Gewerkschaften der Industriestaaten, Botschaften verschiedener Länder, kirchlichen Einrichtungen, dem *World Food Programm* (WFP) oder dem US-Außenministerium – worüber die Jahresberichte des PIA im Detail Auskunft geben.⁵⁹³ So standen die ILO-Funktionäre etwa auch mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund, über den umfassende Sachspenden für das PIA vermittelt wurden, und sogar der *Neuen Heimat*, dem gewerkschaftsnahen westdeutschen Wohnungsbauunternehmen, das sich international im Feld des sozialen Wohnungsbaus engagierte, in Kontakt.⁵⁹⁴ Die UN-Experten setzten ihre vielfältigen Kontakte insbesondere nach Europa und in die USA regelmäßig erfolgreich beim Einwerben von Sachspenden für das PIA ein. Somit wirkte das Programm als Vermittler von Sachspenden und auch freiwilligen Helfern aus den Industrienationen in die Andenregion. In deutlich geringerem Ausmaß fanden im PIA auch Süd-Süd-Kooperationen statt. So spendete etwa die Mexikanische Regierung Bausätze für *escuelas rurales*, Schulgebäude in Leichtbauweise mit vorfabrizierten Elementen, an das PIA in Ecuador. Die ILO versuchte – wenn auch ohne Erfolg –

⁵⁹³ Für OXFAM siehe etwa das Schreiben der Organisation an Rens vom 23.01.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 2). Für Kontakte zum *World Food Programm* siehe das Schreiben von ILO-Funktionär Efrón an den Vertreter des WFP Shaheed vom 30.01.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: WFP 4-86-348, 1).

Für den Austausch mit der katholischen Kirche siehe etwa das Schreiben von ILO-Funktionär Joblin an Padre Andreas Netten vom 04.09.1964 über eine Zusammenarbeit in Peru. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 2). Für die Kontakte des PIA zum DGB siehe beispielsweise das Gesprächsprotokoll eines Treffens von Vertretern beider Organisationen mit Blick auf mögliche Sachspenden für das PIA vom 22.02.1965. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-1). Einen guten Überblick über die verschiedenen Kontakte zu Organisationen aus dem Bereich der internationalen Zusammenarbeit gibt der „Annual Report on the Andean Indian Programme (July 1963-June 1964)“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 3).

⁵⁹⁴ Dr. Helmut Weisskamp von der *Neuen Heimat International* besuchte 1965 das PIA, wie aus einem Schreiben des ILO-Funktionärs Efrón an Weisskamp vom 10.03.1965 hervorgeht. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-1). Welche konkreten Ideen und Pläne mit dem Besuch verbunden waren, geht aus dem Schreiben nicht hervor. Auf den ersten Blick wirkt der Umstand, dass ein internationaler Wohnungsbaukonzerns Interesse an der Arbeit des PIA hatte, schwer nachvollziehbar.

äquivalente Spenden Mexikos für die Aktionszentren in Peru und Bolivien einzuwerben.⁵⁹⁵

Die Summe aller im Laufe der 1960er Jahre verausgabten Finanzmittel für das PIA – sowohl was die Budgets der internationalen Organisationen als auch die nationalen Haushalte betrifft – lässt sich nur bedingt abschätzen. Hierbei stellt sich vor allem die Frage, welche Posten und Projekte subsumiert werden können, da das PIA ja in erster Linie Beratungsleistungen erbrachte und die Verantwortung für die Aktionsbasen im Hochland an die nationalen Administrationen übergegangen waren. Jef Rens rechnete in seinem 1987 erschienenen Buch zur Geschichte des PIA sämtliche in den durch das PIA angestoßenen nationalen Entwicklungsplänen umgesetzte Mittel dem PIA zu, unter anderem auch die umfassenden Entwicklungskredite der IDB für diese Programme.⁵⁹⁶ In einer engeren Perspektive stehen während der 1960er Jahre vor allem die Kosten für den internationalen, circa 30 Personen umfassenden Expertenstab im Zentrum, die wie in der ersten Projektphase von den UN-Sonderorganisationen getragen wurden. Damit repräsentierte das PIA nach wie vor ein Großprojekt der UN-Entwicklungszusammenarbeit in der Region. Im Folgenden soll der Fokus auf die Frage gerichtet werden, wie sich der entwicklungspolitische Fokus im PIA während der 1960er Jahre auch im Vergleich zur ersten Projektphase gestaltete.

Die sogenannte *cuestión indígena* und die Transformation des entwicklungspolitischen Fokus im PIA

Wie eingangs erwähnt, erreichte die internationale Entwicklungspolitik im Verlauf der 1960er Jahre im Andenraum eine neue Dimension, was sich auch auf deren Auseinandersetzung mit der sogenannten indigenen Frage auswirkte. In den Augen der Entwicklungsplaner sowohl in den Staatsapparaten als auch den internationalen Organisationen wurden für die 1960er Jahre weitreichende soziale und ökonomische Umwälzungen erwartet. Gleichzeitig war man innerhalb der Regierungen und auch in den internationalen Organisationen der Überzeugung, diese umfassenden Transformationsprozesse aktiv durch entwicklungspolitische Interventionen

⁵⁹⁵ Siehe Schreiben von ILO-Generaldirektor Morse an D'Ugard vom 21.12.1960 über die Möglichkeit, mexikanische „Escuelas Rurales“ für das PIA zu erhalten. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-41, 1).

⁵⁹⁶ Siehe Rens (1987): *Le Programme Andin*, S. 39–49.

gestalten zu können. Mit Blick auf das PIA fasste die ILO die sich wandelnde Situation auch hinsichtlich der indigenen Frage folgendermaßen zusammen:

Ahora, ellos [los países andinos, M.B.] se encuentran ante la imperiosa necesidad de fomentar la industrialización y la explotación de sus recursos naturales, aunando a sus propios medios la cooperación técnica y financiera internacional y la inversión de capitales foráneos. Tal estado de cosas, alterará los términos del problema de la integración indígena y ofrecerá, sin duda, condiciones mucho más favorables de las que entonces existían para resolverlos. Un principio generalmente reconocido por las autoridades gubernamentales y los especialistas en los tres países es que no puede concebirse un programa de desarrollo social y económico efectivo sin considerar la cuestión de la integración de las poblaciones indígenas y vice-versa.⁵⁹⁷

Diese Passage macht deutlich, wie die im PIA tätigen ILO-Funktionäre zu Beginn des Jahrzehnts die sogenannte indigene Frage zu einem Schlüsselaspekt in dem antizipierten Modernisierungsprozess und damit zu einem Gegenstand internationaler Entwicklungspolitik erklärten. Der zitierte Bericht argumentierte weiter, dass Pläne zur Agrarreform, zur Kolonisation des Amazonastieflandes und auch zu Industrialisierung und Ausbau des Bergbaus „nicht den Umstand der Rückständigkeit der Indigenen ignorieren können, da diese die Mehrheit der Bevölkerung darstellen und damit genau die Basis der Humanressourcen, die es zu mobilisieren gilt.“⁵⁹⁸ Somit schloss der offizielle Diskurs des PIA auch zu Beginn der 1960er Jahre an die Anfänge des Projekts an (siehe Kapitel 2). Dabei bettete er sich nun in ein sich wandelndes und professionalisierendes entwicklungspolitisches Feld ein, das seine Aktivitäten im Andenraum stetig ausbaute.

Wie wirkte sich dieser sich wandelnde Kontext auf die Auseinandersetzung der ILO mit der indigenen Frage und der Ausrichtung und Positionierung des PIA im Besonderen aus? Auch als sich zu Beginn der 1960er Jahre die Parameter des Multilateralismus im Zuge der fortschreitenden globalen Blockkonfrontation und vor allem der Dekolonisation in Afrika und Asien grundlegend änderten, hielt die ILO an

⁵⁹⁷ Siehe die verschiedenen Länderberichte, enthalten im ILO-Überblicksdokument „Coordinación de los Planes Nacionales de Integración con los planes de desarrollo económico y social“ vom 02.02.1961 (Archiv ILO Genf, Mappe: OTA 86-5-AND, 2).

⁵⁹⁸ Vgl. ebd. Im spanischen Original hieß es, dass die Entwicklungspläne „no pueden ignorar o soslayar la situación de atraso de los indígenas, que constituyen el sector mayoritario de la población, es decir la base de los recursos humanos que deberán movilizarse.“

ihrer Agenda mit Blick auf die indigenen Völker fest. Dies spiegelte sich etwa in der Einberufung der *Grupo de Consultores de Poblaciones Indigenas* als neues Expertengremium der ILO, das an die Arbeit der *Comisión de Expertos en Trabajo Indígena* während der 1950er anknüpfen sollte.⁵⁹⁹ Außerdem strebte die Organisation eine engere Zusammenarbeit mit dem *Instituto Indigenista Interamericano* (III) an und trieb das PIA als ein zentrales Projekt im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit weiter voran.

Die ausführlichen Berichte, die zur Vorbereitung und als Ergebnis der Sitzungen der *Grupo de Consultores* angefertigt wurden, bieten hier eine aufschlussreiche Momentaufnahme, wie die Thematik der indigenen Völker innerhalb der ILO zu Beginn der 1960er Jahre gefasst und gehandhabt wurde.⁶⁰⁰ Gerade die exponierte Stellung des PIA in diesen Berichten unterstreicht die nach wie vor große Bedeutung des Projektes für die Agenda der ILO. Hierbei ergab sich jedoch eine interessante Perspektivverschiebung: Während der generelle Bericht der *Grupo de Consultores* sich prinzipiell mit der Rechtesituation von indigenen Völkern *außerhalb* des Andenraums auseinandersetzte (etwa der sogenannten *forest dwelling population* im brasilianischen Amazonas oder aber auch der nomadischen Bevölkerungsgruppen im arabischen Raum), klammerte der deutlich umfassendere Teilbericht zum PIA diese Thematik nahezu gänzlich aus. Der Bericht zum PIA legte den Fokus nahezu exklusiv auf die entwicklungspolitische Perspektive, enthielt aber kaum generelle Beobachtungen zur Situation der als indigen deklarierten Hochlandbevölkerung im Andenraum und klammerte die Frage nach deren

⁵⁹⁹ Die *Grupo de Consultores de Poblaciones Indigenas* wurde 1961 als Nachfolgegremium der *Comisión de Expertos en Trabajo Indígena* einberufen, die zu Beginn der 1950er Jahre die Agenda der ILO in diesem Bereich geprägt und unter anderem das PIA und die Konvention 107 mit angestoßen hatte (siehe Kapitel 1.3). Nun, ein Jahrzehnt später, rief die ILO wieder ein internationales Expertengremium zusammen, um über die die Situation der indigenen Bevölkerung in den verschiedenen Weltregionen und über die internationale Aktion in diesem Bereich zu beraten. Dazwischen gab es keine regelmäßige Gremientätigkeit, in die unabhängige Experten eingebunden wurden. Siehe hier auch Rodríguez-Piñero (2005): *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law*.

⁶⁰⁰ Siehe die Berichte des „Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations, First Session, Geneva 15-26 October 1962“ (ILO Datenbank *Labordoc Online*, Dokumentenkenennung: PCITP/1962/I/1-2). So startet der generelle Bericht mit den Worten: „A large part of the effort of the I.L.O. and the other international organisations [in the field of indigenous peoples, M.B.] has during this period been devoted to the development, consolidation and expansion of the Andean Indian Program on which a special report has been prepared for consideration by the Panel.“ Interessanterweise war die Zusammensetzung des Expertengremiums hinsichtlich der vertretenen Nationalitäten diverser als noch zehn Jahre zuvor und die Anzahl der lateinamerikanischen Experten im Verhältnis geringer.

Situation hinsichtlich der Arbeits- und Menschenrechte komplett aus.⁶⁰¹ So diskutierte das neue Expertengremium der ILO die Frage der indigenen Menschenrechte getrennt von der Thematik der spezifischen Entwicklungspolitik für indigene Völker. Das PIA wurde primär auf der Ebene der technischen Umsetzung reflektiert, die Frage, wie diese Entwicklungspolitik sich möglicherweise auf die Rechtssituation der Quechua und Aymara auswirkte, jedoch nicht diskutiert.⁶⁰²

Die Projektleitung des PIA wiederum, die nach wie vor beim Regionaldirektor Carlos D'Ugard sowie den hohen ILO Funktionären Jef Rens und Abbas Ammar lag, zielte mit dem Projekt nach wie vor auf eine stärkere Verknüpfung und Förderung einer regionalen länderübergreifenden *política indigenista* im Andenhochland.⁶⁰³ So plante etwa das Regionalbüro um Carlos D'Ugard die Regierungen Boliviens, Ecuadors und Perus für eine gemeinsame Erklärung hinsichtlich der Bedeutung der *política indigenista* innerhalb der nationalen Entwicklungsanstrengungen zu bewegen. D'Ugard schlug den Ländern daher wörtlich eine „Deklaration hinsichtlich der Bedeutung der indigenistischen [Unterstreichung im Original, M.B.] Bewegung in Bezug zum generellen Entwicklungsprozess innerhalb des Rahmens der ökonomischen Integration Lateinamerikas“ vor.⁶⁰⁴ Diese Erklärung sollte die Basis für ein Abkommen lateinamerikanischer Staaten über den Austausch von Informationen und Experten und die Durchführung von regionalen Konferenzen bilden.

⁶⁰¹ Der gesonderte Bericht zum PIA erwähnte nicht einmal, dass von den drei zentralen Ländern der Andenregion zu diesem Zeitpunkt lediglich Peru die Konvention 107 ratifiziert hatte. Siehe „Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations, First Session, Geneva 15-26 October 1962; Appraisal of the Achievements of the Andean Indian Programme“. (ILO Datenbank *Labordoc Online*, Dokumentenkennung: PCITP/1962/I/2).

⁶⁰² Für eine genauere Analyse des Zusammenhangs zwischen Menschenrechts- und Entwicklungsdiskurs im PIA siehe auch Breuer (2018): „Exploring the Technical Assistance activities of the ILO.“

⁶⁰³ So versuchte die ILO ein internationales Treffen auf Ministerialebene im Andenraum zu initiieren, auf dem die jeweiligen Minister und führenden Beamten Boliviens, Ecuadors und Perus zusammen mit Vertretern des PIA über die Zukunft der Integrationspolitik im Andenraum beraten sollten. Das Treffen wurde letztendlich aufgrund des nach wie vor angespannten bilateralen Verhältnisses zwischen Ecuador und Peru nicht realisiert. Siehe Schreiben von Efrón an Ammar bezüglich entsprechender Planungen vom 08.06.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 3).

⁶⁰⁴ Im englischen Original schrieb D'Ugard von einer „Declaration concerning the importance of the indigenista movement [Unterstreichung im Original, M.B.] in relation to the general process of development and within the framework of economic integration of Latin America.“ Vgl. ebd.

Auch wenn eine entsprechende internationale Erklärung letztendlich nicht zustande kam (was unter anderem an permanenten politischen Spannungen zwischen Ecuador und Peru lag), wird hier deutlich, wie die Förderer des PIA darauf zielten, die indigene Frage auf die entwicklungspolitische Agenda der Andenstaaten und der internationalen Entwicklungspolitik zu setzen. Aus Sicht der ILO-Führung war nun, zu Beginn der 1960er Jahre, – trotz des Rückschlages bei der Bewerbung zum SF – der Moment gekommen, den eigenen Entwicklungsansatz weiter voranzutreiben, wie etwa aus einer *Aide de Memoire* hervorgeht, die Abbas Ammar an den ILO-Generaldirektor David Morse bezüglich möglicher Anträge zur Expansion des PIA mit Mitteln der neu gegründeten Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) übermittelte:

People now have no doubts as to the importance of our work and I have not encountered anyone during my visit [Lateinamerikareise Ammars, M.B.] who is against the policy of integration. On the contrary, both government officials and chiefs of foreign missions in these countries consider the task of integration to be a number-one problem which has to be solved.⁶⁰⁵

So lässt sich konstatieren, dass die ILO mit dem PIA und den sonstigen oben beschriebenen Aktivitäten zu Beginn der 1960er Jahre klar darauf setzte, die *política indigenista* zu einem zentralen Pfeiler innerhalb der UN-Entwicklungspolitik im Andenraum auszubauen und damit auch die eigene institutionelle Position im entwicklungspolitischen Feld zu profilieren. Dieser Umstand ist durchaus von institutionengeschichtlicher Relevanz und wird in der aktuellen Forschung zur Rolle der ILO in Lateinamerika bisher nur bedingt reflektiert.⁶⁰⁶

Der offizielle Diskurs der ILO zielte also auf eine Ausweitung der Agenda der Institution über ein stärkeres Engagement im Bereich der Entwicklungspolitik für als indigen charakterisierte Bevölkerungsgruppen ab. Doch wie sollte die angestrebte Integrations- und Entwicklungspolitik in der Praxis mit den Mitteln der internationalen Entwicklungshilfe ausgestaltet werden? An diesem Punkt bestand auch ILO-intern und zwischen den verschiedenen UN-Sonderorganisationen – und damit auch innerhalb des PIA

⁶⁰⁵ Vgl. „Aide-memoire concerning requests from Bolivia, Ecuador and Peru to the Inter-American Development Bank, in respect to their National Plans of Integrations“ vom 20.12.1961. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-9, 1).

⁶⁰⁶ So wird das PIA zwar etwa bei Caruso und Stagnaro erwähnt, seine herausgehobene Bedeutung für die Agenda der ILO in der Region während der 1950er und 60er Jahre aber nicht weitergehend reflektiert. Siehe dies. (Hg.) (2017): *Una historia regional de la OIT*.

– keine Einigkeit. Im Gegenteil; die beteiligten Akteure stritten über die Ausformung einer spezifischen Entwicklungspolitik für die Quechua- und Aymara-Gemeinden im Hochland. Hier stellte sich vor allem die Frage, inwieweit eine auf die indigenen Gemeinden zielende ländliche Entwicklungspolitik andere Ziele verfolgen und eine Methodik aufweisen müsse, als ländliche Entwicklungsprogramme, die sich an eine nicht als indigen deklarierte Bevölkerung richteten.

Die diesbezügliche Debatte changierte vornehmlich zwischen zwei Polen: Zum einen wurde das PIA aus den Reihen der *indigenistas* ein Mangel an anthropologischer Expertise attestiert, sodass sich das Projekt nicht genügend für den Erhalt indigener Gemeindestrukturen einsetzte. So argumentierten etwa der Generalsekretär des III Juan Comas und später auch der peruanischen Anthropologe Héctor Martínez, dass für eine erfolgreiche entwicklungspolitische Praxis profundes und auf die jeweilige lokale Situation angepasstes anthropologisches Vorwissen vonnöten sei, was in der Praxis des PIA und allen voran in den ausgehend vom PIA ausgearbeiteten nationalen Entwicklungs- und Integrationsplänen jedoch fehlen würde.⁶⁰⁷ An dieser Stelle zeigt sich erneut eine der zentralen Debatten des *Indigenismo* über das notwendige und hinreichende Maß an anthropologischer Expertise für soziale Intervention, das sich im Verhältnis von anthropologischer Forschung zur entwicklungspolitischen Aktion spiegelte (siehe Kapitel 1).

Zum anderen wurde dem PIA von Entwicklungsexperten aus den Reihen der UN wie auch der US-Agenturen vorgeworfen, zum Aufbau von Parallelstrukturen in der Sozialpolitik beizutragen. Die Unterscheidung zwischen indigener und nicht-indigener Bevölkerung und die Etablierung von zwei Arten von Entwicklungspolitik für die jeweilige Gruppe würde – so die Kritiker des PIA – letztendlich der indigenen Bevölkerung zum Nachteil gereichen. Besonders von Seiten der FAO wurde in den 1960er Jahren grundsätzliche Kritik am PIA und dessen Fokus auf die indigene Hochlandbevölkerung formuliert. Dabei spielte sicherlich auch eine gewisse institutionelle Konkurrenz der Organisation gegenüber ILO eine Rolle, war der Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik doch genuin ein Schwerpunkt der FAO. So schrieb der FAO-Experte Anderson in einem internen Schreiben, das sich im Archiv der ILO findet, hinsichtlich der indigenen Frage:

⁶⁰⁷ Siehe Comas (1959): „La misión andina y la aculturación indígena“ sowie Martínez und Samaniego (1978): „Política indigenista en el Perú.“

The bulk of the population is what the Peruvians refer to as „indigenous“ [...] What does integration really mean in this context? Are they to be integrated into the social and cultural ways of the minority of the population that does not come under the term “indigenous”, or is the real interest to integrate them into what might be termed the relatively modern market economy of the minority? The latter course would appear to be the most effective when one considers the length of time it takes to bring about cultural and philosophical changes.

[...] We believe that the approach to be taken is to adjust the normal services of government, wheter educational, technical, social or financial, to the needs of the majority of the population, namly the “población indígena”, instead of attempting to create special programmes, projects and services for them. [...] It is our view that the Andean Indian Programme is unlikely to make its full impact until this is recognised by the staff of the Programme and the participating governments alike, and their respective policies and programmes of work adjusted accordingly.⁶⁰⁸

Darüber hinaus wiesen FAO-Experten auch auf die ihrer Meinung nach im PIA vernachlässigte Bedeutung eines ökonomischen, auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität zielenden Ansatzes hin.⁶⁰⁹ Hier wird deutlich, wie die FAO von ihrem grundsätzlich universell konzipierten Ansatz, der im Laufe der 1960er Jahre unter dem Stichwort der „Grünen Revolution“ zum dominanten Konzept innerhalb der internationalen ländlichen Entwicklungspolitik aufstieg, auf das PIA blickte. Die Organisation sah in dem Programm den eigenen „Werkzeugkasten“ – also landwirtschaftliche technische Expertise plus Agrarkredite zur Marktintegration – nicht ausreichend repräsentiert.

Diese Spannung zwischen einem eher sozialanthropologischen und einem eher ökonomischen Ansatz führte auch innerhalb der Führungsriege des PIA und der ILO zu Debatten. So positionierte sich etwa Enrique Sánchez de Lozada für den Aufbau von spezifischen sozialstaatlichen Strukturen für die indigene Bevölkerung und damit gegen eine universalistische Perspektive in der ländlichen Entwicklungspolitik, indem er argumentierte, dass die

⁶⁰⁸ Vgl. das Schreiben von Anderson von der FAO vom 25.05.1966. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-3, 3).

⁶⁰⁹ So schrieb Taylor, der für die FAO als Stellvertretender Regionaldirektor des PIA fungierte, an den Hauptsitz der Organisation in Rom: „It has always been our contention [der FAO, M.B.] that many of the problems facing the development of the A.I.P.’s agricultural programme can be best solved through a well organised agricultural extension service adequately supported by a supervised credit system, orientated towards its needs. Until the advent of the A.I.P., few if any of the national services of the countries in which we are working actually reached the level of the indian communities.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-3, 3).

indigene Bevölkerung bisher in den Andenländern durch die Staatspolitik marginalisiert wurde und daher einer besonderen Förderung bedurfte.⁶¹⁰ Ebenso sperrte sich die ILO-Leitung weiterhin dagegen, das PIA unter dem Banner des *community development* zu subsumieren, da dies den spezifischen Fokus des Programms auf die indigene Bevölkerung überdeckt hätte. Für die ILO-Leitung war das PIA weiterhin ein Projekt *sui generis*, wobei jedoch verstärkt eine ökonomische Ausrichtung der eingesetzten Methoden eingefordert wurde.⁶¹¹ So schrieb etwa der ILO-Funktionär David Efrón 1963 an D'Ugard: „Auf Dauer können wir keinen sozial-anthropologischen Ansatz verfolgen gegenüber Problemen, die wichtige ökonomische Aspekte haben.“⁶¹²

Die Tendenz zu einer stärkeren ökonomischen Ausrichtung des PIA resultierte dabei nicht zuletzt auch aus den Anforderungen der neuen Förderprogramme, die im Zuge der Allianz für den Fortschritt aufgesetzt wurden und über die die vom PIA angestoßenen Aktivitäten vermehrt finanziert wurden (siehe Kapitel 4.2).⁶¹³ So lässt sich konstatieren, dass die

⁶¹⁰ De Lozada hielt hierzu folgendes fest: „The invariable observation in the field in the three countries has been that the experts that are not attached to the Program pay little or no attention to the problems of the indigenous populations and, of course, to attain our aim of integration, the international experts have to work intensively and almost exclusively with the indigenous peoples and through their work to teach how services to these populations could be integrated into national services, but to approach the question the other way around is doomed to failure.“ Vgl. Schreiben von de Lozada an Ammar vom 12.11.1958. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

⁶¹¹ Die Idee, mit dem PIA ein Projekt *sui generis* im Bereich der internationalen Entwicklungsarbeit zu verfolgen, bestimmte schon die erste Projektphase in den 1950er Jahren. Siehe Kapitel 2.

⁶¹² Im englischen Original schrieb Efrón: „We cannot continue indefinitely to apply a socio-anthropological approach to problems which have important economic aspects.“ Vgl. Schreiben von Efrón an D'ugard vom 01.04.1963. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 3).

⁶¹³ Gerade die Entwicklungskredite waren in weiten Teilen zweckgebunden, was sich auf die Antragstellung und die Einbindung des PIA niederschlug (siehe Kapitel 3.3). Die IDB hatte – im Gegensatz zum UN Special Fund Ende der 1950er Jahre – durchaus Interesse an einer Förderung von Integrationsprogrammen im Andenhochland, gab aber konkrete Bereiche vor, in denen diese Förderung zu investieren war. Aus einem Gespräch, das D'Ugard in Rio de Janeiro mit Mr. Mendivil, einem hohen offiziellen der IDB führte, wurde folgendes protokolliert: „He [Mendivil, M.B.] indicated that the participation of the Bank, while it administered the Trust Fund for Social Development, would be limited to the following four fields: land settlement and agricultural improvement, low cost house-building, water supply and the provision of technical assistance for the proper use of national financial resources. As regards education, because the projects relative to general education and training concerned the ICA, and the OAS was concerned with productivity projects.“ Vgl. Bericht von D'Ugard über seine Teilnahme an der zweiten Konferenz der IDB in Rio de Janeiro vom 19.04.1961. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-9, 1).

sogenannte indigene Frage für das PIA sukzessive zu einem übergeordneten Bezugspunkt wurde, ihr aber in der tatsächlichen Arbeit des Projekts, bei der Akquise von Fördermitteln und der Beratung und Evaluation von ländlichen Entwicklungsprogrammen im Andenhochland immer weniger praktische Bedeutung zukam.

Die Ausrichtung des Projektes an einem immer technischeren Entwicklungsdiskurs, der vermehrt von einem universalistischen und ökonomisch konnotierten Verständnis von Entwicklung getragen wurde, zeigt sich nicht zuletzt im eingangs erwähnten Bericht der ILO zum PIA für die *Grupo de Consultores de Poblaciones Indígenas*. Dieser Bericht diskutierte das Projekt in seiner technischen Dimension innerhalb des Feldes internationaler Entwicklungskooperation, ohne auf die generelle Situation der indigenen Bevölkerung im Andenhochland und mögliche Konsequenzen für eine spezifische Entwicklungspolitik einzugehen.⁶¹⁴ Mitte der 1960er Jahre wurde das PIA also nicht mehr primär durch die Vision einer spezifischen Entwicklungs- und Integrationspolitik für die indigene Hochlandbevölkerung als Bestandteil einer übergreifenden *política indigenista* vorangetrieben. Vielmehr war es der seit 1953 sukzessive aufgebaute institutionelle Apparat des Projektes, der in seiner eigenen Logik weiter fortbestand und versuchte, seine Eigenständigkeit innerhalb des Feldes der internationalen Entwicklungspolitik zu bewahren, sich dabei aber immer weiter an den dominanten entwicklungspolitischen Diskurs hinsichtlich ländlicher Entwicklungspolitik annäherte. Im Folgenden wird analysiert, wie sich das PIA in dieser Funktionslogik auf die Ausarbeitung nationaler Integrations- und Entwicklungspläne in Bolivien, Ecuador und Peru auswirkte.

4.2 Die Nationalisierung der Aktionszentren des PIA und die Ausarbeitung nationaler Integrationspläne

Wie bereits erläutert, zeichnete sich die Transformation des PIA in den 1960er Jahren primär durch zwei Faktoren aus: Den sukzessiven Übergang der Aktionsbasen in nationale Verantwortung und die Neuausrichtung des Projektes auf die Beratung der nationalen Administrationen bei der Planung und Umsetzung einer übergreifenden Entwicklungs- und Integrationspolitik

⁶¹⁴ Siehe die Berichte des „Panel of Consultants on Indigenous and Tribal Populations, First Session, Geneva 15-26 October 1962“ ILO Datenbank *Labordoc Online*, Dokumentenkenntung: PCITP/1962/I/1-2).

für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes. Im Jahr 1965 waren im PIA insgesamt 33 internationale UN-Experten angestellt, die in sechs Ländern die Regierungen bei der Planung und Umsetzung ihrer Integrations- und Entwicklungsprogramme für die indigene Bevölkerung berieten.⁶¹⁵ Im Folgenden soll nun die Perspektive auf das PIA über die konkrete Projektebene hinaus geöffnet und analysiert werden, wie sich der Übergang der Aktionsbasen des PIA in nationale Verantwortung und die Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Programme gestalteten.

Auf der 42. Internationalen Arbeitskonferenz der ILO in Genf im Juni 1958 hatten sich die Länderdelegierten Boliviens, Ecuadors und Perus sowie die ILO auf die anstehende „Nationalisierung“ der Aktionszentren des PIA in den jeweiligen Ländern geeinigt und die Ausarbeitung nationaler Integrationspläne für die indigene Hochlandbevölkerung ins Auge gefasst, zu deren Realisierung umfangreiche internationale Hilfen beantragt werden sollten. In den folgenden Jahren starteten die Länder ausgehend von den Strukturen des PIA nationale Integrationsprogramme, die in der Folgezeit eine zentrale Rolle in der ländlichen Entwicklungspolitik im Andenhochland einnahmen und durchaus als Höhepunkt der staatlichen *política indigenista* im Andenraum interpretiert werden können.

So lief 1959 in Ecuador die *Campaña Nacional de Integración del Campesino a la Vida Nacional* an, in deren Rahmen die *Misión Andina del Ecuador* (MAE) gegründet wurde, die die Aktivitäten des PIA von Chimborazo auf die Regionen Imbabura, Tungurahua, Cañar, Azuay und Loja ausweitete. In Peru wurde im selben Jahr der *Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen* (PNIPA) ins Leben gerufen, der neben Puno die Regionen Ancash, Junín und Cusco abdecken sollte. Für diese Vorhaben planten die Regierungen von Ecuador und Peru ihre Ausgaben im Vergleich zu ihrem jeweiligen Beitrag zum PIA um 333 beziehungsweise 185 Prozent zu erhöhen.⁶¹⁶ Auch in Bolivien wurden die Aktionsbasen des PIA ab 1960 in den neuen *Plan Decenal de Desarrollo Rural* überführt, mit dessen Hilfe die Agrarreform konsolidiert und die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden sollte.⁶¹⁷

⁶¹⁵ Siehe Schreiben von D'Ugard an Alvarado Garride mit Memorandum für Verhandlungen mit der USAID vom 19.08.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-61, 4).

⁶¹⁶ Siehe „Coordinación de los Planes Nacionales de Integración con los planes de desarrollo económico y social“ vom 02.02.1961 (Archiv ILO Genf, Mappe: OTA 86-5-AND, 2).

⁶¹⁷ Siehe „Coordinación de los Planes Nacionales de Integración con los planes de desarrollo económico y social“ vom 02.02.1961 (Archiv ILO Genf, Mappe: OTA 86-5-AND, 2).

An der Ausarbeitung dieser drei Programme – und weiterer, die im Laufe der 1960er Jahre folgen sollten – waren die internationalen Experten des PIA maßgeblich beteiligt. In der Eigenwahrnehmung der ILO stellten die Pläne gar das Resultat der Arbeit des PIA seit Mitte der 1950er Jahre dar, wie aus einem Bericht der Organisation von 1961 hervorgeht:

Es evidente que la Acción Andina [seit 1958 offizielle spanischsprachige Bezeichnung für das PIA, M.B.] ha sido el factor determinante del establecimiento de las políticas sistemáticas para la integración de las poblaciones indígenas en los países andinos, la constitución de los organismos consultivos y ejecutivos de esas políticas y la formulación de las bases de los planes de proyección nacional para llevarla a la práctica. Ello ha ocurrido en lapso relativamente breve de seis años, desde que se instaló la primera base de acción en Pillapi.⁶¹⁸

Natürlich muss dieses Zitat zu allererst im Sinne der Projektlogik des PIA interpretiert werden, richtete sich der Bericht, aus dem es stammt, doch an die Gremien des UN-Systems und sollte unter anderem die Relevanz des PIA unterstreichen. Hier sei daran erinnert, dass das PIA im Jahr 1953 mit dem erklärten Ziel angelaufen war, die Andenländer bei der Ausarbeitung von landesweiten Integrationsplänen für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes zu unterstützen – die Ausarbeitung von nationalen Integrationsplänen war damit eine klare Erfolgsmeldung gemessen an den ursprünglichen Zielen des Projekts.

Die Umsetzung der ambitionierten Pläne wurde in den nächsten Jahren sowohl in Bolivien als auch in Peru und Ecuador durch ökonomische und politische Rückschläge ausgebremst. Die 1960er waren in den Andenländern durch eine hohe Inflation, geringes Wirtschafts- und schnelles Bevölkerungswachstum geprägt bei gleichzeitigen Phasen politischer Instabilität und zunehmenden sozialen Konflikten im Hochland (siehe Kapitel 1). In allen drei Ländern kam es während des Jahrzehnts zu Staatsstreichen der Militärs (Bolivien 1964, Ecuador 1963 und Peru 1968).

Im Folgenden soll im Detail eruiert werden, welche nationalen Integrationsprogramme in den Andenländern jeweils umgesetzt wurden und welche Rolle das PIA bei ihrer Ausarbeitung und Umsetzung spielte. Dieser Blick auf die Länderprogramme ermöglicht es, die Rolle des PIA und die Einbindung der sogenannten indigenen Frage im entwicklungspolitischen

⁶¹⁸ Vgl. ebd.

Verflechtungsraum des Andenhochlands während der 1960er Jahre genauer zu analysieren.

Der Plan Decenal de Desarrollo Rural in Bolivia

In Bolivien war der Übergang der Aktionszentren des PIA in nationale Verantwortlichkeit mit der Konzeption eines landesweiten Entwicklungsplans verbunden, den die MNR-Regierung in Zusammenarbeit mit der CEPAL zu Beginn der 1960er Jahre ausarbeitete.⁶¹⁹ Im Hochland wollte die Regierung unter anderem die Politik der Agrarreform von 1953 weiter vorantreiben. Somit bestimmte die Agrarreform weiter den sozioökonomischen Rahmen für die ländliche Entwicklungspolitik in Bolivien. Zwar war es der Regierung gelungen, Mitte der 1950er Jahre eine umfassende Umverteilung des Landbesitzes im Hochland umzusetzen, dabei wurde aber nur bedingt eine erfolgreiche Reorganisation der landwirtschaftlichen Produktion erreicht (siehe Kapitel 1). Hier sollte die internationale Entwicklungszusammenarbeit, und damit auch das PIA, nun anknüpfen und Wege aufzeigen, wie die landwirtschaftliche Produktivität und die Situation der Landbevölkerung verbessert werden könnten.⁶²⁰ Für den Bereich der landwirtschaftlichen Entwicklung schlug die CEPAL-Kommission die Ausarbeitung eines Entwicklungsplans auf der Grundlage der Strukturen und Erfahrungen des PIA vor.⁶²¹ Ausgehend von dieser Empfehlung arbeitete die bolivianische Regierung zusammen mit den Experten des PIA bis Mitte 1961 den *Plan Decenal de Desarrollo Rural* aus,

⁶¹⁹ Der erste Schritt hin zu einer koordinierten staatlichen Entwicklungspolitik im Hochland fand im Rahmen des 1961 verabschiedeten *Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social 1961–1972* statt. Mit ihm legte die Regierung Paz Estenssoro eine umfassende Entwicklungsplanung für die kommende Dekade vor. Dieser Plan basierte in weiten Teilen auf den Empfehlungen einer CEPAL-Kommission, welche Bolivien im Jahr 1959 besucht und interessanterweise bereits eine Reduktion der Vielfalt der Projekte der internationalen Zusammenarbeit im Land empfohlen hatte.

⁶²⁰ Gleichzeitig setzte sich in Bolivien im Anschluss an die Revolution von 1952 die Tendenz fort, im nationalen politischen Diskurs die sogenannte indigene Frage auszuklammern. So war in den nationalen Programmentexten zur Entwicklungspolitik im Hochland nicht wie in Peru und Ecuador von einer *población indígena* sondern exklusiv von einer *población campesina* die Rede, während das erklärte Ziel im *desarrollo rural* und nicht in der *integración* bestand.

⁶²¹ Siehe das Schreiben von Eboli an D'Ugard hinsichtlich der CEPAL Kommission in Bolivien vom 06.05.1959. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 2).

mit dem die ländliche Entwicklungspolitik während der nächsten Dekade strukturiert und koordiniert werden sollte.⁶²²

Der *Plan Decenal de Desarrollo Rural* bestand in weiten Teilen in einer Fortsetzung der Arbeit des PIA der vorangegangenen Jahre. In einer aufwendig gestalteten, teilweise mit Fotos der ILO versehenen Broschüre informierte die bolivianische Regierung 1962 über ihre Pläne für die Agrarpolitik im Land und die Umsetzung der Agrarreform.⁶²³ Ziel war es, mithilfe von Krediten der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) nach dem Vorbild der bereits im Land bestehenden vier Aktionsbasen des PIA innerhalb von zehn Jahren fünfzig weitere Basen im Hochland und im *oriente* zu errichten, von denen aus die umliegenden Gemeinden im Sinne einer integralen Entwicklungspolitik betreut werden sollten. Dieses Vorhaben wurde in der Broschüre auf einer Karte folgendermaßen illustriert.

⁶²² Für die Umsetzung des Plans wurde eine *Dirección Nacional de Desarrollo Rural* eingerichtet, die wiederum von einer *Junta Interministerial de Desarrollo Rural* unter Leitung des *Ministerio de Asuntos Campesinos* angeleitet wurde und in der die internationalen Experten des PIA aktiv mitarbeiten sollten. Siehe „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961 – June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

⁶²³ Die Infobroschüre wurde vom *Ministerio de Asuntos Campesinos* zum 10-jährigen Jubiläum der Landreform herausgegeben. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8,5). Auch an anderer Stelle verwies die Regierung öffentlich auf die Rolle der *Acción Andina* und der UN bei der Ausarbeitung und Umsetzung der ländlichen Entwicklungspolitik im Hochland, wie etwa in der als Broschüre herausgegebenen Regierungserklärung Paz Estenssoros aus dem Jahr 1960 mit dem Titel „Mensaje del Presidente de la Republica Dr. Victor Paz Estenssoro al H. Congreso Nacional“. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 3).



Abbildung 14: Ausschnitt aus der Infobroschüre des *Ministerio de Asuntos Campesinos* von 1963 zum 10-jährigen Jubiläum der Landreform. (Quelle: Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 5).

Die Basen auf der linken Karte der Abbildung stellen die vier Aktionszentren des PIA im Land dar (Cotoca, Playa Verde und Otavi von Nord nach Süd), die ab 1961 in nationale Verantwortung übergegangen waren.⁶²⁴ Hier wird deutlich, wie das PIA zu Beginn der 1960er Jahre zumindest zeitweise zum zentralen Referenzpunkt in der Ausrichtung der ländlichen Entwicklungspolitik im Land geworden war. In den Planungen der Regierung sollte der integrale Ansatz der Aktionszentren des PIA nun landesweit multipliziert werden.

Die Strukturen des PIA in Bolivien gingen demnach zu Beginn der 1960er Jahre gänzlich im *Plan Decenal de Desarrollo Rural* auf. Die vier bestehenden Aktionsbasen des PIA (Pillapi, Otavi, Playa Verde und Cotoca) wurden bis zur zweiten Jahreshälfte 1961 in nationale Verantwortung überführt.⁶²⁵ Die UN kalkulierte, dass die Basen des Plans zu diesem Zeitpunkt etwa 100.000 Personen im Einzugsbereich erreichten.

⁶²⁴ Siehe Infobroschüre des *Ministerio de Asuntos Campesinos* von 1963 zum 10-jährigen Jubiläum der Landreform. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8,5).

⁶²⁵ Daneben wurden im *Plan Decenal de Desarrollo Rural* eine Schule zur Keramikproduktion in Quillacollo (Cochabamba), ein landwirtschaftlicher Modell- und Ausbildungsbetrieb in Chulumani und ein Zentrum für Textilhandwerk in Villa Rivero zusammengefasst. Siehe

Nachdem die UN-Experten des PIA bereits an der Ausarbeitung des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* entscheidend mitgewirkt hatten, sollten sie nun auch in dessen Umsetzung aktiv eingebunden werden.⁶²⁶ Hierfür richtete die bolivianische Regierung ein internationales Beratergremium ein – die *Grupo Asesor*.⁶²⁷ Diese *Grupo Asesor* sollte beim Aufbau der *Dirección Nacional de Desarrollo Rural*, dem zentralen bürokratischen Organ zur Umsetzung des Entwicklungsplans, mitwirken sowie die Arbeit auf den Basen evaluieren und die Zusammenarbeit mit der IDB koordinieren.⁶²⁸ Gleichzeitig waren die UN-Experten im Dienste des PIA federführend an der Beantragung von weiteren UN-Mitteln und Entwicklungskrediten beteiligt, die die Umsetzung des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* fördern sollten. Im Jahr 1961 bewilligte die IDB einen Entwicklungskredit von zwei Millionen US-Dollar, mit dem im Rahmen des *Plan de Desarrollo Rural* ein Agrarkreditprogramm realisiert werden sollte.⁶²⁹

Schreiben von Ambrosini an D'Ugard vom 16.05.1962 über Schwierigkeiten beim Transfer der bolivianischen Aktionszentren des PIA in den *Plan Nacional para el Desarrollo Rural*. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 4). Im Jahr 1963 wurde in Paracaya in der Region in Cochabamba eine weitere Basis eröffnet.

⁶²⁶ So hielt ein ILO-Bericht von 1962 fest: „The Rural Development Plan was drawn up with the technical advice of [...] the Andean Indian Programme [...]. The international experts attached to the Andean Indian Programme now act as the Advisory Group to the National Office of Rural Development.“ Vgl. „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961 – June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

⁶²⁷ Die *Grupo Asesor*, die aus dem Expertenstab des PIA in Bolivien hervorging, wurde von einem ILO-Experten geleitet und umfasste je einen Experten der UNTAA, FAO, UNESCO und WHO sowie zwei weitere ILO-Experten. Siehe internes Hintergrundpapier der ILO „The Historical Development and Background of the AIP“ vom 14.08.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-4, 3).

⁶²⁸ Ein Schreiben von Ambrosini an D'Ugard vom 16.05.1962 über Schwierigkeiten beim Transfer der bolivianischen Aktionszentren des PIA in den *Plan Nacional para el Desarrollo Rural* definierte die Aufgaben der *Grupo Asesor* folgendermaßen: „a) Organización de la Dirección Nacional, b) Coordinación de los trabajos técnicos en las Bases de Acción, c) Colaboración con el BID y otros organismos de financiamiento, d) Asesoramiento para la ejecución del conjunto del Plan de Desarrollo nacional.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 4).

⁶²⁹ Interessanterweise wurde der *Plan Decenal de Desarrollo Rural* im Sinne des übergreifenden regionalen Ansatzes des PIA in den entsprechenden Dokumenten des PIA immer in den Kontext einer Integrationspolitik für die indigene Bevölkerung gesetzt. In Regierungsdokumenten wurde die Kategorie der Indigenität hingegen nicht erwähnt. Hier wurden lediglich die Verbesserung der Lebensbedingungen der *campesinos* und die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität im ländlichen Raum als Ziel ausgegeben. Dies macht deutlich, wie unterschiedlich die Politik diskursiv gerahmt werden konnte. Siehe etwa den Bericht des UN Technical

Die praktische Umsetzung des Plans und der Aufbau der entsprechenden administrativen Strukturen gestalteten sich jedoch äußerst schleppend und problembehaftet. Zum einen gelang es nicht, die US-amerikanischen Experten im Land für den neuen Entwicklungsplan zu gewinnen. Die *US International Cooperation Administration* (ICA) und später der USAID zeigten wenig Interesse, die Umsetzung des übergreifenden Entwicklungsplans, der ohne ihre direkte Beteiligung ausgearbeitet worden war, aktiv zu unterstützen. Stattdessen verfolgten sie eine eigenständige Agenda im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik im Land, was zu Problemen bei Abstimmung und Schwerpunktsetzung führte.⁶³⁰ Zum anderen wurde die Umsetzung des Plans durch die schwere Wirtschaftskrise im Land ausgebremst. In ihrer Folge kam es zu einer galoppierenden Inflation der Landeswährung, die das nationale Budget entwertete und umfassende Sparmaßnahmen der Regierung nach sich zog.⁶³¹ Die internen Dokumente des PIA zeigen, dass die internationalen Experten des PIA einen großen Teil ihrer Zeit und Energie aufwendeten, um bei der nationalen Verwaltung zumindest die teilweise Freigabe eigentlich schon zugesagter Mittel zu erreichen und damit wenigstens die Grundfinanzierung der Arbeit auf den Basen sicherzustellen.⁶³² Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* führten Mitte 1962 sogar zum Stillstand der Aktivitäten auf den bereits bestehenden Aktionsbasen – von der Gründung neuer Aktionszentren war zu diesem Zeitpunkt bereits keine Rede mehr.⁶³³ So gelang es nicht, die Erfahrungen und den Ansatz des

Assistance Committee „The Expanded Programme of Technical Assistance, The Programme for 1963–1964, Long-term project descriptions, Bolivia. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 4).

⁶³⁰ Siehe „Memorandum on AIP for Working Group on Community Development“, Juni 1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 3).

⁶³¹ Siehe Schreiben von Osmay an D’Ugard vom 24.08.1959 über die Krise der Staatsfinanzen in Bolivien und deren Auswirkungen auf das PIA. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 2).

⁶³² Abbas Ammar hielt mit Blick auf die Aktivitäten der internationalen Experten des PIA bei der Umsetzung des Plans desillusioniert fest: „It is really pathetic to realise that the time of our top people is fully absorbed in obtaining a portion of the Government’s contribution instead of being able to follow and supervise the technical work of the Programme.“ Siehe Schreiben von Ammar an Efrón vom 14.03.1960 über die Situation in Bolivien. _03_14_Ammar an Efrón über AIP Situation in Bolivien. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 2).

⁶³³ Ein Schreiben von Ambrosini an D’Ugard vom 16.05.1962 über Schwierigkeiten beim Transfer der bolivianischen Aktionszentren des PIA in den *Plan Nacional para el Desarrollo Rural* hielt fest: „Por la integración de las Bases al Ministerio de Asuntos Campesino y el nuevo sistema de financiamiento, de lo más complicado y lento, las Bases se encuentran en una situación muy difícil con indiscutible deterioro. Prácticamente las Bases están paralizadas, ello

PIA mit dem *Plan Decenal de Desarrollo Rural* auf das gesamte Land auszudehnen und damit die erhoffte richtungsweisende Intensivierung der ländlichen Entwicklungspolitik zu erreichen.

Darüber hinaus wird am Beispiel des Plans deutlich, wie sehr die nationale Entwicklungspolitik Boliviens von Akteuren und Mitteln der internationalen Entwicklungshilfe abhing. Besonders die bilateralen Hilfszahlungen und Kredite der USA waren hier von elementarer Bedeutung.⁶³⁴ Daher überrascht es nicht, dass das *US State Department* über den Weg der Mittelvergabe immer wieder Druck auf die bolivianische Regierung ausübte. So schrieb etwa der Regionaldirektor des PIA, Carlos D'Ugard, bereits 1960 nach Genf als Antwort auf die Frage, warum die Regierung ihren Verpflichtungen beim Betrieb der Aktionszentren des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* nicht nachkomme, folgendes:

The [Bolivian, M.B.] Minister of Finance had explained [...] that nothing could be done until the instalment of financial aid currently due from the U.S. is paid. This latter, together with IMF [International Monetary Fund, M.B.] backing, is being withheld pending a Government decision on the adoption of certain economic measures which have political implications.⁶³⁵

An dieser Stelle zeigt sich deutlich das bekannte Bild von asymmetrischen Interessenkonflikten im Feld der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, durch die der politischen Souveränität der Regierungen der Nehmerländer bei entwicklungspolitischen Weichenstellungen schnell Grenzen aufgezeigt wurden.

Mitte der 1960er Jahre begannen die USA, ihren entwicklungspolitischen Einfluss in Bolivien immer direkter auszuspielen. Dabei zeigte sich, dass die USA nicht bereit waren, ihre Mittel und Experten in den Dienst des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* – also einer von der CEPAL und dem PIA vorangetriebenen ländlichen Entwicklungspolitik – zu

ha desmoralizado a los empleados, los cuales reciben los sueldos con mucho atraso.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 4).

⁶³⁴ So hielt etwa der „Annual Report on the Andean Indian Programme (July 1962 - June 1963)“ fest, dass: „The outcome of the negotiations carried out by the Ministers of Rural Affairs and Economic Affairs in Washington was that the Inter-American Development Bank and the Agency for International Development announced in July 1962 the granting of financial assistance to Bolivia totaling \$80 million inclusive of the loan for rural development and the loan which the Government had simultaneously requested for the purpose of land settlement.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1).

⁶³⁵ Siehe das Schreiben von D'Ugard an Morse vom 28.11.1960 über AIP Abhängigkeit von US Zahlungen in Bolivien. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 3).

stellen. Gleichzeitig spielten sicherlich auch inhaltliche Einwände von US-Experten gegenüber dem entwicklungspolitischen Ansatz des PIA eine Rolle, der in ihren Augen zu ressourcenintensiv war und die Eigenständigkeit der indigenen Gemeinden untergrub. Ein US-Experte urteilte etwa über das PIA in Bolivien, dass „die Indianer die Einrichtungen und Angebote [des PIA, M.B.] als von außen kommend und nicht als ihre eigenen betrachteten.“⁶³⁶

Andererseits – und dies wird in den Quellen der ILO immer wieder deutlich – ging es den US-Experten auch darum, die eigene Vorreiterrolle im entwicklungspolitischen Feld gegenüber UN-Projekten, und damit vor allem dem PIA, durchzusetzen. So trieb die USAID zu Beginn der 1960er Jahre in Zusammenarbeit mit Teilen der nationalen Administration eigene Großprojekte im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik voran, die sich außerhalb des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* und dessen administrativen Strukturen bewegten. Die ILO beäugte diese Vorhaben kritisch, befürchtete sie doch Doppelungen in den internationalen Anstrengungen und eine Marginalisierung der eigenen Position. Hinsichtlich eines von den USA vorangetriebenen breitangelegten neuen *Community Development*-Projektes für das Hochland notierte ein ILO-Bericht:

The explanation for the initiative [of an ambitious community development programme] that had been taken by the Bolivian authorities was that the new Bolivian Minister of Rural Affairs felt as the Andean Indian Programme had been started by another personality it therefore carried the name of that personality. He, as the new Minister, had his own ambitions and wanted to indicate a project which would carry his name.⁶³⁷

⁶³⁶ So kritisierte etwa der USAID Experte Wrich, der für die durch die USA finanzierten Agrarkreditprogramme in Bolivien zuständig war, das PIA hinsichtlich der Ausrichtung der Arbeit auf den Aktionsbasen: „[Wrich] did not entirely agree with the way in which the A.I.P. had been and was being carried out. He considered that up to 1961 the aid of the international agencies had tended to spoon feed and subsidise the Indians [sic, M.B.] too much. The consequence was that the Programme had gone down hill since the international organisations had handed over the main responsibility for the action to the Government and had adopted an advisory role. The Indians had come to regard the installations and services of the Programme as something given to them from the outside and not belonging to them. Vgl. „Confidential Note concerning US Plans in the Andean Indian Region“ vom 07.07.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-61, 4).

⁶³⁷ Vgl. das als streng vertraulich deklarierte Schreiben von Ammar an die ILO *Rural Division* über Probleme mit der bolivianischen Regierung vom 11.04. 1961 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 3).

Auch innerhalb der nationalen Bürokratie bestanden also Einwände gegen eine einheitliche ländliche Entwicklungspolitik in Bolivien im Rahmen des *Plan Decenal de Desarrollo Rural*.

Neben neuen Programmen im Hochland waren es aber besonders die neuen Großprojekte zur Kolonisation des östlich der Anden gelegenen Tieflandes, welche sich dem Zugriff des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* und damit auch der Beratungstätigkeit der Experten des PIA entzogen.⁶³⁸ Obwohl das PIA mit der Aktionsbasis in Cotoca in der Region Santa Cruz durchaus über ein Modellprojekt zur Kolonisation des Tieflandes verfügte (siehe Kapitel 3.3), wurde die Kolonisationspolitik in den 1960er Jahren weitestgehend parallel zum *Plan Decenal de Desarrollo Rural* vorangetrieben.⁶³⁹ Dieser Umstand wurde von den Experten des PIA äußerst kritisch betrachtet, bestand in ihren Augen doch das „Risiko, dass in Zukunft gegensätzliche Integrationspolitiken und –methoden entstehen könnten und Siedlungsprojekte ohne Beachtung des integralen Entwicklungsansatzes implementiert werden.“⁶⁴⁰

So verlor der *Plan Decenal para el Desarrollo Rural* bereits bis Mitte der 1960er Jahre relativ schnell an Bindungskraft im Feld der ländlichen Entwicklungspolitik in Bolivien.⁶⁴¹ Rückblickend gelang es den Experten des

⁶³⁸ Zur Kolonisationspolitik im Tiefland und deren Relevanz für die Entwicklungspolitik in Bolivien insgesamt siehe Kapitel 1.1.

⁶³⁹ Die umfassenden Entwicklungskredite, die die IDB für die Kolonisationsprojekte im Tiefland bewilligte (17 Millionen US-Dollar allein im Jahr 1963), liefen außerhalb des Rahmens des *Plan Decenal de Desarrollo Rural*. Siehe „Annual Report on the Andean Indian Programme (July 1962 – June 1963)“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1)

⁶⁴⁰ So notierte ein PIA-Bericht, dass die neue Kolonisationspolitik nicht in den *Plan Decenal* eingebunden wurde: „[The projects are] likely to be implemented without, as far as we know, any co-ordination with the National Rural Development Plan and the assistance of the Advisory Group. [...]. However, unless some kind of co-ordination is established between the two programmes there may be the risk that conflicting integration policies and methods might develop in the future, or that the settlement project will be implemented without any attention to the integral approach.“ Vgl. Schreiben von Efrón an Ammar vom 16.05.1963 über neues IDB Kolonisationsprojekt in Bolivien. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 4).

⁶⁴¹ Neben den neuen von den USA getragenen Initiativen wurden auch von den UN-Sonderorganisationen – wie der FAO und der UNTAA – eigene Projekte initiiert, etwa der „Plan de Desarrollo de las Comunidades.“ Hier drängte der Regionaldirektor des PIA, Carlos D’Ugard, den ILO Generaldirektor Morse dazu, bei den UN-Sonderorganisationen zu intervenieren, um das Projekt auszubremsen und mit dem PIA zu fusionieren und keine Doppelungen zuzulassen. Jedoch vermutete D’Ugard, dass die Mitarbeiter der UNTAA vor allem an einem eigenständigen Projekt interessiert seien: „[Ellos estaban] entusiasmados ante la posibilidad de organizar un proyecto propio, de grandes proporciones, en materia de desarrollo de la comunidad.“ Vgl. Schreiben von D’Ugard an Morse vom 28.12.1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 3).

PIA nicht, dauerhaft und entscheidend den Weg für die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungspolitik im Hochland sowie der Kolonisationspolitik im Tiefland vorzugeben. Trotz des sich abzeichnenden Bedeutungsverlustes im entwicklungspolitischen Feld Boliviens blieb der *Plan Decenal de Desarrollo Rural* in seinen administrativen Strukturen und seiner entwicklungspolitischen Ausrichtung bis ins Jahr 1965 als *ein* Projekt neben anderen bestehen.⁶⁴²

Erst im Zuge des Militärputsches gegen die Regierung des MNR im Jahr 1964 geriet der *Plan Decenal de Desarrollo Rural* zunehmend ins Abseits und die ehemaligen Aktionszentren des PIA wurden schließlich 1965 in das von der USAID angestoßene Großprojekt *Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad* überführt.⁶⁴³ Diese Entwicklung stellte schließlich einen klaren Bruch in den Aktivitäten der ILO und des PIA in Bolivien dar und wurde in der Korrespondenz von PIA-Experten nicht ohne Sarkasmus kommentiert:

Por lo menos se tendría que calificar de imprudencia el hecho de aceptar por parte del Gobierno de Bolivia el proyecto [de desarrollo de la comunidad, M.B.] propuesto por USAID, ya que se llegaría a borrar más de 10 años de experiencia nacionales positivas y negativas [del PIA, M.B.] en favor de un

⁶⁴² So arbeiteten 1965 offiziell 151 Mitarbeiter*innen an der Umsetzung des Plans, von denen 63 in der *Dirección Nacional*, also der Verwaltung in La Paz angestellt waren (20 in Leitungsfunktion, 24 als Techniker, 11 als Verwaltungsangestellte und 8 als Hilfskräfte). 88 Personen wurden auf den Basen eingesetzt (7 in Leitungsfunktion, 67 als technische Fachkräfte, 8 in der Verwaltung und 6 als Hilfskräfte). Der Finanzrahmen wurde für 1965 mit circa sieben Millionen Bolivianos bemessen, von denen 1,3 Millionen aus dem nationalen Budget stammten, 2,3 aus dem zweckgebundenen Kredit der BID und 1,8 Millionen aus USAID Mitteln. 1,7 Millionen sollten in Form von Materialien und Arbeitsleistungen durch die Bauern selbst finanziert werden. Siehe „Informe Anual 1965 del Grupo Asesor de Acción Andina en Bolivia“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 7).

⁶⁴³ So hielt ein papier des zweiten Regionaltreffens des PIA vom 02.07.1965 kritisch fest: „At the end of 1964, the U.S.A.I.D. initiated a programme of rural community development, which will be financed principally with American assistance. The efforts made to avoid duplication in co-ordinating the new plan with the National Rural Development Plan have not in practice succeeded in obtaining the support of the U.S.A.I.D. official who is in charge of the former. This situation has given origin to a very serious problem... The U.S.A.I.D. official proposed to introduce substantial changes in the orientation and execution of the National Plan of Rural Development as a condition of handing over the U.S.A.I.D. contribution.“ Vgl. „Annual Report of the Andean Indian programme (January to December 1964), Appendix II, Second Regional Meeting Andean Indian Programme.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 4).

programa que, por lo menos a la fecha, tiene la sola ventaja de no ser criticable por no existir como programa.⁶⁴⁴

Diesen Bruch in den Aktivitäten des PIA in Bolivien beschreibt auch Magret Anstee in ihren Memoiren, die zu diesem Zeitpunkt als *UN-Resident Representative* – also höchste Repräsentantin der UN im Land – in Bolivien tätig war. In ihren Augen bedeutete der Übergang der Strukturen des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* in ein von der USAID koordiniertes *Community Development*-Programm das jähe Ende eines vielversprechenden integralen Entwicklungsansatzes, der durch die Kollaboration der verschiedenen UN-Sonderorganisationen im PIA erfolgreich in die Tat umgesetzt worden sei.⁶⁴⁵ Trotz dieses Bruchs blieben die vier UN-Experten des PIA bis zum Auslaufen des Projektes im Jahr 1970 im Land aktiv und berieten die Regierung in Fragen ländlicher Entwicklungspolitik.⁶⁴⁶

Der Versuch, mit dem *Plan Decenal de Desarrollo Rural* eine einheitliche Richtung in der Ausgestaltung ländlicher Entwicklungspolitik in Bolivien vorzugeben, scheiterte im Kern sowohl an organisatorischen und finanziellen Hürden und nicht zuletzt auch am Widerstand der USA. Stattdessen nahm bis Ende der 1960er Jahre die Anzahl von unabhängigen Projekte und Akteuren der internationalen Entwicklungshilfe im bolivianischen Hochland immer weiter zu. Der ILO-Bericht „Multilateral and Bilateral Projects in Bolivia Related to Rural Development in the Altiplano“ aus dem Jahr 1969 macht deutlich, welches Potpourri an multilateralen und bilateralen Entwicklungshilfeprojekten in Bolivien bis zu diesem Zeitpunkt entstanden war.⁶⁴⁷ Die Analyse des Berichtes zeigt deutlich, dass der vom PIA vorgegebene integrale Entwicklungsansatz sowie die Kategorie der

⁶⁴⁴ Siehe Schreiben von Barberini an Efrón und D'Ugard über Konflikte zwischen dem UN-Projekt PIA und USAID in Bolivien vom 05.07.1965 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 7).

⁶⁴⁵ Anstee hielt in ihren Memoiren im Jahr 2003 folgendes fest: „Our ten-year plan fell into desuetude [...] The rural development plan became distorted, with emphasis on investment on infrastructure at the expense of the integrated approach that had been the core of Acción Andina's [PIA's, M.B.] philosophy. Now USAID, rather than UN, took the lead role.“ Vgl. Anstee (2003): *Never learn to type*, S. 201.

⁶⁴⁶ Siehe „Special report on AIP to 15th Session of ACC Working Group on Rural and Community Development“ aus dem Jahr 1968. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 77).

⁶⁴⁷ Der Bericht ist enthalten im Hintergrundpapier „Bolivia, Background information relating to I.L.O. technical cooperation programme“ aus dem Jahr 1969. (Archiv ILO Genf, Mappe: UNDP/TA 8-4-D-7-1, 1).

Indigenität in der ganz überwiegenden Zahl von Projekten keine Rolle spielten. Stattdessen war eine nach Sektoren – etwa Gesundheit, Landwirtschaft, Bildung – aufgefächerte und an ökonomischen Prinzipien orientierte entwicklungspolitische Landschaft entstanden.

Die Geschichte des *Plan Decenal de Desarrollo Rural* und die Auseinandersetzungen über die Deutungshoheit in der ländlichen Entwicklungspolitik während der 1960er Jahre zwischen nationalen, US-amerikanischen und UN-Akteuren waren eng mit dem Schicksal des politischen Projektes des MNR verknüpft.⁶⁴⁸ Die Regierungen des MNR hatten im Zuge ihres grundsätzlich anti-imperialistischen Impetus der Entwicklungszusammenarbeit der UN immer einen gewissen Vorrang gegenüber den Plänen der US-Agenturen eingeräumt, auch wenn letztere über deutlich mehr Ressourcen verfügten. Als Paz Estenssoro 1964 gestürzt wurde und die Militärs die Macht im Land übernahmen, orientierten sich diese enger an den USA und der Einfluss der UN-Organisationen im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik nahm deutlich ab. Im Vergleich zu Peru und Ecuador spielte in Bolivien die sogenannte indigene Frage in den Debatten über die Konzeption der ländlichen Entwicklungspolitik auch während der 1960er Jahre eine nachgeordnete Bedeutung. Dennoch übernahm der *Plan Decenal de Desarrollo Rural* den integralen Ansatz vom PIA, der eine kombinierte Entwicklungspolitik für die ländlichen Gemeinden in den Bereichen Landwirtschaft, Schul- und Berufsbildung und Gesundheitsversorgung vorsah. Damit repräsentierte das Programm im entwicklungspolitischen Feld einen Sonderweg gegenüber den eher sektoral orientierten Programmen der US-Entwicklungspolitik.

Der Plan Nacional para la Integración de la Población Aborígen (PNIPA) und das Proyecto de Integración y Desarrollo de la Población Indígena in Peru

In Peru gestaltete sich die Situation anders als in Bolivien, sowohl was die politischen Rahmenbedingungen als auch die Rolle der indigenen Frage im politischen Diskurs betraf. Die Regierungen Prado y Ugarteche (1956–1962) und Belaunde Terry (1963–1968) setzten auf eine moderate Modernisierungspolitik ohne die ökonomische Macht der alten Eliten in Frage zu stellen. Dies geschah sowohl in den Städten, in denen die linke

⁶⁴⁸ Siehe für den weiteren Kontext der ambivalenten Beziehung der Regierungen des MNR zur US-Entwicklungspolitik die Arbeit von Thomas Field (2014): *From Development to Dictatorship*.

Opposition in Form der *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) um Víctor Raúl Haya de la Torre erstarkte, als auch auf dem Land, wo die sozialen Spannungen zwischen verarmten Kleinbauern und Großgrundbesitzern zunahmen und Bauerngewerkschaften wie auch erste linksradikale Guerillabewegungen in offene Opposition zur Regierung gingen.⁶⁴⁹ Während der 1960er Jahre entwickelte sich die Thematik der Landreform zu einer zentralen Achse der politischen Konflikte in Lateinamerika. Während die Regierung Prado Ugarteche im Angesicht der sozialen Spannungen das Thema zwar in ihren Diskurs aufnahm, aber nicht entscheiden voranbrachte, unternahm die Regierung Belaunde tatsächlich den Versuch, eine moderate Landreform in ausgewählten Regionen Perus durchzusetzen, war dabei aber nur bedingt erfolgreich.

Mit Blick auf das Hochland setzten beide Regierungen auf eine intensivierte Entwicklungs- und Integrationspolitik, nicht zuletzt um eskalierenden Landkonflikte zu kontrollieren. Hier stellte das PIA wie auch in Bolivien einen zentralen Referenzpunkt dar, wobei sich in Peru der indigenistische Impetus in der ländlichen Entwicklungspolitik deutlicher wiederfand.

Das erste Regierungsprojekt, welches den Anspruch einer national übergreifenden Entwicklungs- und Integrationspolitik für das peruanische Hochland formulierte, war der *Plan Nacional para la Integración de la Población Aborígen* (PNIPA) von 1959. In den offiziellen Verlautbarungen der Regierung zum PNIPA wurde klar auf zwei Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Land Bezug genommen, auf denen das neue Programm aufbauen sollte: Das PIA sowie das Peru-Cornell Projekt der US-amerikanischen Cornell University.⁶⁵⁰ So notierte ein Bericht des Peruanischen Ministeriums für Arbeit und Indigene Angelegenheiten zum Hintergrund des PNIPA folgendes:

El éxito de estas dos experiencias, profundamente significativas [PIA und Proyecto Peru-Cornell, M.B.], realizadas a través de varios años, en dos situaciones donde prevalece el problema indígena de la sierra en sus formas más agudas, el latifundismo (Vicos) y el minifundismo (Puno), determinaron la creación del Plan Nacional de Integración de la Población Aborígen, en

⁶⁴⁹ Siehe Kapitel 1.1.

⁶⁵⁰ Siehe das Schreiben des peruanischen Ministers für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, Ricardo Elias Aparicio, an das ILO-Hauptquartier in Genf vom 13.06.1959. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 4). Zur Geschichte des Peru-Cornell Projektes siehe Kapitel 1.1 sowie Pribilsky (2009): „Development and the ‚Indian Problem““.

1959, que agrupó los dos proyectos y organizó otros nuevos, a partir de las experiencias logradas.⁶⁵¹

Der PNIPA kann also als Versuch gewertet werden, die mit internationaler Unterstützung durchgeführten Projekte der Integrationspolitik der 1950er Jahren fortzuführen und auszuweiten. Offizielles Ziel war es, in den Hochlandregionen Ancash, Cusco, Apurímac, Junín und Puno Aktionszentren nach dem Beispiel des PIA zu etablieren.⁶⁵² Mithilfe dieser Zentren sollten „die Lebensbedingungen der indigenen Bauern der Sierra verbessert“ und deren „umfassende Eingliederung in den ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozess des Landes“ vorangetrieben werden.⁶⁵³

Dabei wurde der PNIPA jedoch nicht mit direkter internationaler Beteiligung durchgeführt, sondern exklusiv über nationale Mittel finanziert und durch das *Instituto Indigenista Peruano* (IIP) beziehungsweise dessen an das *Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas* angebundene *Comité Técnico* koordiniert. Lediglich die im PIA in Peru beschäftigten UN-Experten sollten bei der Umsetzung beratend in den Gremien mitwirken. Héctor Martínez, der als Anthropologe an der Umsetzung beteiligt war und später an der Reformpolitik der Militärregierung unter Velasco mitwirkte, charakterisierte den PNIPA rückblickend als

strongly influenced by Mexican anthropology, mainly through the works of or direct contact with Gonzalo Aguirre Beltrán, then director of the Instituto Indigenista Interamericano. It was the only project emphasizing applied anthropology in Peru that was developed with human and financial resources clearly belonging to the nation.⁶⁵⁴

⁶⁵¹ Vgl. Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen (1963): „Informe del Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen. Planteamiento del Problema Indígena, Realizaciones Enero 1962-Junio 1963“. Lima.

⁶⁵² Einen guten Überblick über die Umsetzung des PNIPA bietender Beitrag von Martínez und Samaniego (1978): „Política indigenista en el Perú. 1946-1969“ sowie der Abschlussbericht des Instituto Indigenista Peruano (IIP) (1967): „Síntesis Informativa.“ *Peru Indígena* 26.

⁶⁵³ Das peruanische Ministerium definierte die Ziele des PNIPA folgendermaßen: „a) Elevar el nivel de vida de los campesinos aborígenes en la sierra y el altiplano y b) Promover la plena incorporación de los mismos al proceso de desarrollo económico y social del país.“ Vgl. Schreiben des peruanischen Ministers für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, Ricardo Elías Aparicio, an das ILO-Hauptquartier in Genf vom 13.06.1959. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 4).

⁶⁵⁴ Vgl. Osterling und Martínez (1983): „Notes for a History of Peruvian Social Anthropology“, S. 346.

Der PNIPA kann somit durchaus als Höhepunkt des institutionalisierten peruanischen *Indigenismo* gewertet werden.⁶⁵⁵ Auch für Carlos Monge, zu diesem Zeitpunkt Direktor des *Comite Técnico* des IIP, stand der PNIPA dezidiert im Sinne eines indigenistischen Projekts, wie folgende Passage aus einem Bericht Monges zur Umsetzung des Plans unterstreicht:

Sobre el eje imaginario que sigue el camino del Inca, de Norte a Sur del Perú, se extiende la población indígena, cada vez más densa, desde Vicos, Departamento de Ancash, hasta Chucuito, Taraco y Camicachi, Departamento de Puno, pasando por los de Junín, Pasco, Ayacucho y Cuzco. En dicha zona se desarrolla del Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen, con cinco Centros Piloto: Vicos, Junín, Cangallo, Cuzco y Puno, ubicados desde 2,500 a cerca 5,000 metros de altitud. En los extremos del Eje aparecen dos Programas [PIA und Peru-Cornell Projekt, M.B.] con una decena de años de desenvolvimiento.⁶⁵⁶

Gerade der letzte Satz des Zitats zeigt deutlich auf, dass der PNIPA trotz seiner originär nationalstaatlichen Konzeption als Ergebnis der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im peruanischen Hochland gelesen werden muss. Dies lässt sich etwa an der Konzeption und Methodik des Projektes erkennen, die nahezu wortgleich den integralen Ansatz des PIA fortschrieb. So hielt das bereits zitierte Schreiben des peruanischen Ministeriums bezüglich der gewählten Methodik fest, dass der PNIPA das Ziel der Integration und Entwicklung der indigenen Gemeinden über einen dezidiert integralen Entwicklungsansatz verfolgen solle, wie er im Rahmen des PIA konzipiert worden war.⁶⁵⁷

Diese Nähe zum Ansatz des PIA erklärt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, dass die Experten des PIA – allen voran dessen Regionaldirektor Carlos D'Ugard, der ja seinerseits bereits während der Regierung Odrias während der 1950er Jahre kurzzeitig peruanischer Arbeitsminister gewesen

⁶⁵⁵ Zu diesem Urteil kamen auch Martínez und Samaniego. Siehe dies. (1978): „Política indigenista en el Perú. 1946-1969“.

⁶⁵⁶ Vgl. „Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen. Informe de Dr. Carlos Monge M.“ aus dem Jahr 1962. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 2).

⁶⁵⁷ Die integrale Perspektive wurde in folgender Beschreibung der Methodik deutlich: „a) Modernización y fomento de la producción agropecuaria, b) formación profesional, artesanía e industrias rurales, c) Educación fundamental y entrenamiento de promotores sociales y trabajadores auxiliares indígenas, d) Atención médica y educación sanitaria; e) Organización y desarrollo de las comunidades; etc.“ Vgl. Schreiben des peruanischen Ministers für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, Ricardo Elías Aparicio, an das ILO-Hauptquartier in Genf vom 13.06.1959. (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 4).

war – direkt an der Ausarbeitung und Umsetzung des Programms mitwirkten.⁶⁵⁸ Das Wirken D'Ugards ist hier ein emblematisches Beispiel für die Rolle, die die Mitglieder der regionalen Elite an der Schnittstelle zwischen staatlicher Bürokratie und internationalen Organisationen spielten, indem sie als *broker* zwischen beiden Seiten fungierten und damit großen Einfluss auf die Ausgestaltung internationaler Entwicklungspolitik im Andenraum nahmen (siehe Kapitel 2.2 zur Rolle der verschiedenen Typen von Experten im PIA).

Die Strukturen des PIA in der Region Puno wurden in den PNIPA überführt und die Basen des in Chucuito, Camicachi und Taraco bildeten fortan einen Schwerpunkt innerhalb der Aktivitäten des neuen Plans.⁶⁵⁹ Ebenso ging das von der ILO mit Mitteln des *UN Special Fund* (SF) betriebene *Instituto Nacional de Formación de Instructores*, in welchem in Huancaayo nationales Personal für ländliche Entwicklungsprogramme ausgebildet wurde, an den PNIPA über.⁶⁶⁰

Maria Emma Mannarelli beschreibt in ihrer historischen Analyse des PIA in Puno, wie sich der Übergang der Basen des PIA in den PNIPA in der Praxis gestaltete. Hieran ist interessant zu sehen, wie etwa das im PIA angestellte nationale Personal in die sich im Aufbau befindlichen Branchen des öffentlichen Dienstes übernommen wurde.⁶⁶¹ Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass im PNIPA der Schwerpunkt auf berufsbildenden Programmen, den die ILO im PIA etabliert hatte, weitergeführt wurde und erst 1968 im Zuge der Machtübernahme der Militärregierung unter General Velasco und der anschließenden Agrarreform aus dem Fokus geriet.

⁶⁵⁸ Daneben standen die ILO-Experten Blanchard und später Gumbau als „senior international advisor“ dem PNIPA zur Verfügung. So hielt ein ILO-Bericht folgendes fest: „Mr. Blanchard, the former international chief of the Puno-Tambopata base, was transferred to Lima in the second half of 1961 to act as senior international adviser to the Integration Plan and is at present drawing up a programme for the extension of activities in other indigenous areas.“ Vgl. „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961 – June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

⁶⁵⁹ 1965, im letzten Jahr der Umsetzung des PNIPA, arbeiteten 55 der insgesamt 141 Mitarbeiter*innen des PNIPA in der Region Puno, während die restlichen sich recht gleichmäßig über die vier weiteren Regionen und das Planungsbüro in Lima verteilten. Siehe „Informe Anual 1965 del Asesor Principal de Acción Andina, señor Henri Gumbau, Perú“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 151.6).

⁶⁶⁰ Die direkte Verantwortung in dem Zentrum lag dabei weiter bei der ILO. 1965 arbeiteten dort ein ILO-Chefexperte und fünf ILO-Ausbilder. Siehe „Aide Memoire on the Projects in the Field of Indigenous and Tribal Populations“ vom 19.05.1965 (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

⁶⁶¹ Siehe Mannarelli (2017): „La Misión Andina en Puno, Perú“, S. 178.

Mannarelli und auch Martínez heben in ihren Betrachtungen hervor, dass der PNIPA sich exklusiv auf die *minifundistas* – also die von Haciendas unabhängigen Hochlandgemeinden mit Kleinstbesitz an Land – konzentrierte. Die Hacienda-Gemeinden wurden nicht in die Aktivitäten einbezogen, da dies auf deutlichen Widerstand der landbesitzenden Elite Perus gestoßen wäre, die nach wie vor das politische System kontrollierte. Ein weiteres Merkmal des PNIPA war die intensive anthropologische Begleitforschung, die gerade von jungen peruanischen Anthropologen im Kontext des Plans durchgeführt wurde. So entstand im PNIPA eine Reihe anthropologischer Feldstudien, deren Fokus eindeutig auf dem indigenen Charakter der Bevölkerung und dessen Relevanz für die Arbeit des Plans lag.⁶⁶² Dabei fällt auf, dass die Studien nur bedingt nach der entwicklungspolitischen Operationalisierbarkeit ihrer Ergebnisse fragten beziehungsweise Handlungsanweisungen für die entwicklungspolitische Praxis formulierten. An dieser Stelle zeigt sich, dass die Ergebnisse der anthropologischen (Begleit-)Forschung oftmals nicht in dem Maß in die Ausrichtung der entwicklungspolitischen Praxis einfließen, wie dies von den Vertretern des interamerikanischen *Indigenismo* eingefordert wurde. So lässt sich zusammenfassen, dass mit dem PNIPA aus den Erfahrungen des PIA und unter Mitwirkung der involvierten UN-Experten ein nationales Entwicklungsprogramm für das peruanische Hochland hervorgegangen war, das den Fokus deutlich auf die indigene Bevölkerung legte, einen integralen Entwicklungsansatz propagierte und zumindest auf dem Papier auf anthropologische Expertise setzte.

Der Finanzrahmen des PNIPA war jedoch überschaubar: 1965 belief sich das Jahresbudget auf circa 12 Millionen Soles Peruanos, was zu diesem Zeitpunkt etwa 476.000 US-Dollar entsprach. Trotz des überschaubaren Budgets verfügte das Projekt aber über mehr als 100 direkte Mitarbeiter*innen, womit es durchaus als zentrales Entwicklungsprojekt im Land galt.⁶⁶³ So berichtete zum Beispiel D'Ugard von einer

⁶⁶² Siehe hierzu als Überblick Raúl García Blásquez und César Ramón Córdova (1969): „Bibliografía de los Estudios y Publicaciones del Instituto Indigenista Peruano (1961-1969)“. Lima: Instituto Indigenista Peruano, Unidad de Investigación oder auch Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígena, Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen (1963): „Bibliografía Preliminar, Lima, Setiembre de 1963.“ Lima: Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.

⁶⁶³ Die diesbezügliche Tabelle im ILO-Bericht gibt einen genauen Überblick über die Stellen im PNIPA. Insgesamt waren mit dem Regionalbüro über 100 Mitarbeiter*innen im PNIPA beschäftigt: 55 in Puno, 20 in Cuzco, 8 in Apurímac, 9 in Ayacucho und 3 in Ancash. Hinsichtlich der Professionen waren insgesamt 13 Agronomen, nur 4 Anthropologen und ansonsten nichtakademisches Personal beschäftigt, etwa die aus den indigenen Gemeinden

Parlamentsdebatte zum PNIPA im Jahr 1960, in der der Plan fraktionsübergreifend auf breite Zustimmung gestoßen sei. In der Debatte bezeichneten verschiedene Parlamentarier die sogenannte *cuestión indígena* als wichtigstes Problem des Landes und kritisierten vor diesem Hintergrund die dürftige Finanzierung des PNIPA.⁶⁶⁴

Jedoch traf der PNIPA auch auf Widerstand in der peruanischen Ministerialbürokratie. Insbesondere die Übertragung der Programmverantwortung an das *Comité Técnico* des IIP, und damit die Bündelung ressortübergreifender Kompetenzen in einem an sich nachgeordneten Gremium, rief Kritik hervor. Dieser Umstand, so beobachtete D'Ugard,

dio lugar a resistencias en diversos sectores del Gobierno, en los cuales se opinaba que dicho organismo estaba adquiriendo la magnitud de un súper-ministerio, con perjuicio del propio Ministro de Trabajo.⁶⁶⁵

An dieser Stelle wird deutlich, wie in der Praxis über die Umsetzung der *política indigenista* im Land gestritten wurde. Eine politische Schwerpunktsetzung auf einen integralen Entwicklungsansatz für die indigene Bevölkerung mit der Bündelung weitreichender Kompetenzen im IIP stieß in den unterschiedlichen Branchen der peruanischen Ministerialbürokratie durchaus auf Widerstand.⁶⁶⁶

Mitte der 1960er Jahre wurde der PNIPA schließlich von einem noch ambitionierteren Entwicklungsprojekt für das Hochland abgelöst, dem

rekrutierten und ausgebildeten Hilfskräfte (*auxiliares*) im Bereich der Krankenpflege und Gemeindeorganisation. Siehe „Informe Anual 1965 del Asesor Principal de Acción Andina, señor Henri Gumbau, Perú“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 151.6).

⁶⁶⁴ Siehe Schreiben von D'Ugard an Ammar über Reform der *política indigenista* in Peru vom 08.01.1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-5).

⁶⁶⁵ Vgl. ebd.

⁶⁶⁶ Einen interessanten Einblick bietet hier auch die Korrespondenz von Carlos Monge Medrano, der im Jahr 1960 und 1961 als Direktor de Comité Técnico des IIP das Panorama der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Hochland in den Blick nahm und bewertete. Siehe hier etwa das Schreiben von Monge an den peruanischen Minister für Arbeit und Indigene Angelegenheiten, José Merrina Reyna, vom 17.09.1961, in dem Monge einen Überblick über die *política indigenista* im Land gibt. Monge betont hier gegenüber dem Minister, dass und die unbedingte Notwendigkeit bestehe, die Mittel der Inter-amerikanischen Entwicklungsbank (BID) aus der *Allianz für den Fortschritt* für die *política indigenista* im Land nutzbar zu machen und das dabei die Beratung durch die Experten des PIA von unschätzbarem Wert sei. (Archiv PUCP Lima; Colección Documental Carlos Monge Medrano, Correspondencia I: M18.129).

Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena. Das neue Projekt wurde maßgeblich mit Mitteln der *Allianz für den Fortschritt* finanziert und beendete weitestgehend die ressortübergreifende Bündelung von Kompetenzen im *Comité Técnico* des *Instituto Indigenista Peruano* während des PNIPA. Das besagte Projekt lief im Jahr 1965 an, löste den PNIPA offiziell ab und wurde mit einem Entwicklungskredit der IDB von 20 Millionen US-Dollar gefördert, der aus den Mitteln der *Allianz für den Fortschritt* stammte.⁶⁶⁷ Damit stellte das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* zu diesem Zeitpunkt das mit Abstand ambitionierteste Projekt im Bereich der Integrationspolitik im Andenraum dar.⁶⁶⁸

Bereits zu Beginn der 1960er Jahre hatte es Überlegungen gegeben, den PNIPA mit Mitteln der *Allianz für den Fortschritt* auszuweiten. Die Regierung Belaunde setzte stattdessen schon bald auf die Ausarbeitung eines neuen und umfassenderen Entwicklungsplans für das Hochland mit anderer Schwerpunktsetzung und Organisationsstruktur als der des PNIPA.⁶⁶⁹ An den Planungsprozessen des neuen Projekts waren die Experten des PIA wiederum an zentraler Stelle beteiligt. Aus den internen Berichten der ILO geht dabei hervor, dass die Regierung Belaunde von Beginn an darauf drängte, im neuen Projekt den Schwerpunkt auf einen ökonomischen statt wie bisher auf einen anthropologischen Entwicklungsansatz zu legen. So schrieb der ILO Funktionär David Efrón an D'Ugard:

When Mr. Paredes, Director of Administration of the Ministry of Labour and Indigenous Affairs of Peru, was in Geneva several weeks ago we discussed the Programme [den neuen Projektplan; M.B.] with him and he appeared rather doubtful about the possibility of effectively implementing the National

⁶⁶⁷ 1965 wurde der IDB-Kredit von insgesamt 21,7 Millionen US-Dollar eingeworben. Die Summe sollte insgesamt über 42 Monate ausgezahlt werden und auf dem Papier durch 11 Millionen US-Dollar staatlicher Zuschüsse ergänzt werden. Dazu sollten die indigenen Gemeinden das Projekt durch unbezahlte Arbeitsleistungen und die Stellung von Land und Materialien unterstützen. Dieser Beitrag wurde mit 6,6 Millionen US-Dollar beziffert. Siehe „Annual Report of the Andean Indian Programme (January to December 1964), Annex II, Second Regional Meeting Andean Indian Programme.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 4). Der Kredit sollte über eine Laufzeit von 30 Jahren vom peruanischen Staat an die IDB zurückgezahlt werden und wurde jährlich mit 2,1–4 Prozent verzinst. Siehe „Informe Anual 1967 del Asesor Principal de Acción Andina, señor Henri Gumbau, Perú“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 188.2).

⁶⁶⁸ Siehe IIP (1967): „Síntesis Informativa.“

⁶⁶⁹ Siehe „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961–June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

Integration Plan if continued emphasis were to be given to socio-anthropological methods. At the same time he stressed the need for an economic approach.⁶⁷⁰

Interessanterweise wurde diese Verschiebung der entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzung auch von den Experten des PIA mitgetragen – jedenfalls finden sich in den Archiven keinerlei Hinweise auf eventuelle Einwände gegen eine Abkehr vom bisher im PNIPA gewählten Weg. Im Gegenteil, die Experten des PIA wirkten an der Planung des Projektes aktiv mit und betonten besonders ihre Rolle bei den erfolgreichen Kreditverhandlungen mit der IDB.⁶⁷¹ Somit blieb das PIA als regionales UN-Projekt an der Ausarbeitung und Umsetzung des neuen Großprojektes beteiligt, wobei die UN-Experten für die Umsetzungsphase offiziell als Berater des Projektes eingeplant wurden.⁶⁷² Für Hector Martínez stellte das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* sowohl in seiner entwicklungspolitischen Ausrichtung als auch der Finanzierung durch internationale Entwicklungskredite einen klaren Bruch mit der zuvor im PNIPA eingeschlagenen Politik dar. So hielt er fest:

Since then [dem Start des *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena*, M.B.], all the projects implemented in Peru have had an

⁶⁷⁰ Vgl. Schreiben von Efrón an D'Ugard vom 14.07.1962 über Weiterbeschäftigung von Blanchard und den Entwicklungsansatz des PIA in Peru. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1-1-0, 2).

⁶⁷¹ So hielt ein ILO-Bericht fest: „The Andean Programme has played a decisive part in the working out of the project [Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena, M.B.] and has contributed effectively to the success of the loan negotiations. This has been recognized by the Government and by the Inter-American Development Bank.“ Vgl. „Annual Report of the Regional Director of the Andean Indian Programme (January to December 1965).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 4). Die Mitwirkung ging so weit, dass der PIA-Experte Gumbau die peruanische Delegation zu den Kreditverhandlungen mit der IDB nach New York begleitete. Vgl. „Annual Report of the Andean Indian programme (January to December 1964), Appendix II, Second Regional Meeting Andean Indian Programme.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 4).

⁶⁷² „Under the technical assistance scheme proposed by the Government and accepted by the I.D.B., the Andean Programme will continue to advise on the general operations of programming, guidance, organization, supervision and assessment [...]“. Vgl. „Annual Report of the Regional Director of the Andean Indian Programme (January to December 1965).“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 4).

economicist and technological orientation. Social anthropologists have not been consulted or have played only a secondary role.⁶⁷³

Das neue Projekt sah eine massive Ausweitung der Aktivitäten im Hochland vor. Ziel war es, insgesamt 1000 indigene Gemeinden im Land mit einer Bevölkerung von insgesamt 1,2 Millionen Menschen zu erreichen, was bei einer Gesamtbevölkerung von knapp 12 Millionen etwa einem Zehntel aller Einwohner entsprach.⁶⁷⁴ Und tatsächlich nahm zumindest auf dem Papier die Zahl der Mitarbeiter*innen im Vergleich zum PNIPA stark zu. So wurde der Mitarbeiterstab offiziell mit 1100 Personen angegeben, wobei der Großteil bereits in den an der Umsetzung des Projektes beteiligten Institutionen angestellt war und lediglich dem neuen Projekt zugeordnet wurde.⁶⁷⁵

Das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* setzte sich vom PNIPA also durch die internationale Finanzierung und das deutlich größere Finanzvolumen ab. Daneben unterschied es sich in dreierlei weiteren Hinsichten: Erstens durch eine andere Projektstruktur. Das *Instituto Indigenista Peruano* verlor die Federführung und war fortan nur noch für die Umsetzung der Begleitforschung verantwortlich.⁶⁷⁶ Stattdessen wurden alle relevanten Institutionen im Land gleichberechtigt in das Projekt eingebunden (wie etwa *Cooperation Popular*, das *Oficina de la Reforma Agraria*, der *Servivio de Investigación y Promoción Agrario* etc.) und sollten jeweils Teilaspekte verantworten. Diese Entscheidung führte in der Praxis zu einem Kompetenzzwirrwarr.

Ein zweiter zentraler Unterschied bestand in der Verknüpfung des Projektes mit der von Belaunde im Jahr 1964 angestoßenen Agrarreform. Das *Proyecto de Desarrollo e Integración* sollte genau in den Regionen realisiert werden, in denen auch die Agrarreform umgesetzt werden sollte.⁶⁷⁷ Gerade

⁶⁷³ Vgl. Osterling und Martínez (1983): „Notes for a History of Peruvian Social Anthropology“, S. 346.

⁶⁷⁴ Siehe „Informe Anual 1968 del Asesor Principal de Acción Andina, señor Henri Gumbau, Perú“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 188.1).

⁶⁷⁵ Siehe „Informe Anual 1967 del Asesor Principal de Acción Andina, señor Henri Gumbau, Perú“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 188.2).

⁶⁷⁶ Siehe zur Strukturierung des Projektes Pelegrín Román Unzueta (1968): „Informe del Instituto Indigenista Peruano al VI Congreso Indigenista Interamericano.“ *América* 28 (4), S. 1119–1147.

⁶⁷⁷ Siehe Felix Monheim (1970): „Zur Entwicklung der Peruanischen Agrarreform. Beobachtungen auf einer Reise von 1970.“ In: *Geographische Zeitschrift* 60 (2), S. 161–180 oder

die schleppende Umsetzung der Agrarreform bremste auch das *Proyecto de Desarrollo e Integración* aus.

Drittens setzte das neue Projekt entlang einer klar ökonomisch orientierten entwicklungspolitischen Logik einen Schwerpunkt auf die Vergabe von Agrarkrediten an die landwirtschaftlichen Produzenten im Hochland. Diese wurden über das Entwicklungsdarlehen der IDB finanziert mit dem Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu erhöhen und diese weiter in den nationalen Markt zu integrieren. All diese Aspekte wurden in den Planungen und Berichten von einer merklich ökonomischeren Sprache begleitet, als sie noch beim PNIPA zu finden war, während soziale und ethnische Komponenten eher in den Hintergrund traten.⁶⁷⁸

Jedoch lief die Umsetzung des neuen Großprojekts nur äußerst schleppend an. Dies blieb auch dem Expertenstab des PIA nicht verborgen, der ja in beratender Funktion in den administrativen Alltag des Projektes eingebunden war und diesen mitgestaltete.⁶⁷⁹ Die Experten des PIA resümierten, dass neben den Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte vor allem Probleme bei der Koordination der am Projekt beteiligten Institutionen eine planmäßige Umsetzung verhindert hätten, so dass eineinhalb Jahre nach Anlaufen lediglich ein knappes Drittel des bewilligten Entwicklungskredites der IDB tatsächlich abgerufen worden sei.⁶⁸⁰

Clifford T. Smith (1976): „Location and Agrarian Reform. The Peruvian Experience.“ *Publication Series of Latin American Geographers* 5, S. 141–153.

⁶⁷⁸ Die Beschreibung der Ziele und Methodik des *Proyecto de Integración y Desarrollo de la Población Indígena* fasste das IIP folgendermaßen zusammen: „1) Intensificar y coordinar las actividades de las reparticiones e instituciones participantes a fin de lograr una pronta y substancial elevación de la productividad y del nivel de vida de las comunidades indígenas y del campesino aborigen en general, 2) Ejecutar, con tal fin, programas en virtud de los cuales las reparticiones y entidades participantes, operando cada una en si respectivo campo de competencia, faciliten a los campesinos indígenas, dentro de ciertas zonas de acción conjunta, los medios técnicos y financieros para usar su iniciativa y espíritu de empresa en provecho propio y de la colectividad a que perteneces, y, 3) Habilitar, de tal modo, a los campesinos indígenas para actuar como sujetos de la reforma agraria y participar en el proceso de desarrollo general del país.“ Vgl. IIP (1967): „Síntesis Informativa“, S. 289.

⁶⁷⁹ So hielt der Jahresbericht des PIA zum Anlaufen des *Proyecto de Desarrollo e Integración* fest: „A partir del mes de abril 1966, empezó a constituirse la Oficina de Coordinación y el Proyecto entró en una primera etapa de organización. En esta fase, el Asesor Principal [del PIA, M.B.] tuvo que ayudar al nuevo personal, que por lo general no tenía experiencia en proyectos de tal índole, a cumplir con sus funciones.“ Vgl. „Informe Anual 1967 del Asesor Principal de Acción Andina, señor Henri Gumbau, Perú“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 188.3).

⁶⁸⁰ Insgesamt wurden im Projekt lediglich ca. 5,1 Millionen US-Dollar der Kreditsumme von über 21 Millionen US-Dollar abgerufen, wovon 800.000 für Baustoffe, 2,3 Millionen für Ausrüstungen, 1,65 Millionen für Agrarkredite sowie 250.000 für luftgestützte Kartierungen

Der Jahresbericht des PIA kam für das *Proyecto de Desarrollo e Integración* zu dem Schluss, dass im Rahmen des Projektes „keine wirkliche ‚Penetration‘ der am meisten bedürftigen indigenen Schichten“ erreicht wurde und stattdessen die neugeschaffene Administration „immer weitere Verwaltungs- und Supervisionsaufgaben“ angehäuft hätte und sich somit in „einen bürokratischen Organismus verwandelt hat, der sich mit der Lösung selbstgeschaffener Probleme auseinandersetzt.“⁶⁸¹ Der Bericht schließt mit der Beobachtung, dass „diese Situation Ursache und Resultat für eine permanente Verwirrung über die eigentlichen Ziele des Projektes, die Funktion des Koordinationsbüros und die Vergabe der Mittel des IDB Kredits“ war.

Das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* erreichte also trotz der umfassenden Investitionen nicht die erhoffte Wirkung. Stattdessen liefen Mitte der 1960er Jahre im Hochland eine Reihe paralleler Entwicklungsprojekte der USAID, der FAO und auch der westdeutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) an. Diese hatten zwar nicht wie das *Proyecto de Desarrollo e Integración* den Anspruch, das gesamte Hochland zu umfassen, verfügten aber durchaus über beachtliche Finanzvolumina.⁶⁸² So lässt sich auch in Peru eine Auffächerung und Ökonomisierung der entwicklungspolitischen Landschaft erkennen, in der die Experten des PIA mit ihrem Fokus auf die indigene Bevölkerung und mit ihrer integralen Entwicklungsprogrammatik keinen richtungsweisenden Einfluss mehr entfalteten.

aufgewendet wurden. Siehe „Special report on AIP to 15th Session of ACC Working Group on Rural and Community Development“ aus dem Jahr 1968. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 77).

⁶⁸¹ So hielt der Bericht fest: „no se ha llegado todavía a una verdadera ‚penetración‘ en los medios indígenas más necesitados.“ Stattdessen hätte die neugeschaffene Administration „ha ido acumulando tareas de carácter administrativo y de control, convirtiéndose en un organismo de corte burocrático, dedicado a la solución de sus propios problemas. [...] Esta situación es causa y consecuencia de una confusión persistente en cuanto a los fines del proyecto, a las funciones de la Oficina de Coordinación, y a las atribuciones de la misión del BID.“ Vgl. „Informe Anual 1968 del Asesor Principal de Acción Andina, señor Henri Gumbau, Perú“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 188.1).

⁶⁸² Im Jahr 1968 wurden in Peru verschiedene Projekte im Bereich der ländlichen Entwicklung im Hochland realisiert, die nicht mit dem *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* verbunden waren. Darunter waren auch UN-Projekte, vor allem der FAO. Daneben gab es ein Projekt der westdeutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit 15 Experten und 30 Fahrzeugen sowie Projekte der USAID und *Food for Peace*. Siehe „Inventory of Rural Development Projects in Peru not directly associated with the AIP“. (Archiv ILO Genf, Mappe: UNDP/TA-49-4-D-7-1, 1).

Auch aus Sicht von Héctor Martínez scheiterte das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* auf ganzer Linie. In einer Evaluation aus dem Jahr 1978 zählte Martínez eine lange Liste von Gründen für das Scheitern auf, angefangen von der überbordenden Bürokratie bis hin zur mangelnden Kenntnis der jeweiligen regionalen Bevölkerung durch die Entwicklungshelfer*innen – alles Kritikpunkte, die sich regelmäßig in der Geschichte und Gegenwart der Entwicklungspolitik finden lassen. So kam Martínez zu dem Schluss, dass „[das] Projekt zu einem vollkommenen Fehlschlag wurde und die indigene und bäuerliche Bevölkerung, die es entwickeln und integrieren wollte, überhaupt nicht von ihm profitierte“.⁶⁸³ Auch Mannarelli teilt Martínez Kritik und betont, dass die umfassenden Mittel des IDB-Kredits der indigenen Bevölkerung im Endeffekt nicht zugutekamen, sondern eher den Großgrundbesitzern, die bis 1968 noch an den Hebeln der Macht im Land saßen.⁶⁸⁴ So hätten in erster Linie die Großgrundbesitzer der Sierra von den Agrarkrediten, den Investitionen in Infrastruktur und der im Projekt realisierten luftgestützten Kartographierung des Hochlandes profitiert, während sich die Situation der *minifundistas*, der indigenen Kleinbauern, durch das Projekt nicht merklich verbessert habe.

Das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* fand schließlich ein abruptes Ende, als sich im Jahr 1968 das Militär um General Velasco an die Macht putschte. Die neue Militärregierung, die ein nationalistisches und antiimperialistisches Programm verfolgte, führte in den Folgejahren eine umfassende Agrarreform durch. Dabei nahm sie – zumindest offiziell – einen klaren Bruch mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der vergangenen Dekaden vor, deren Einfluss und Ausrichtung im Land sie äußerst kritisch bewertete.⁶⁸⁵

⁶⁸³ Martínez und Samaniego hielten fest: „El proyecto terminaría en un virtual fracaso, en la medida que no benefició significativamente a la población indígena y campesina, a las que se pretendía desarrollar e integrar.“ Vgl. dies. (1978): „Política indigenista en el Perú. 1946-1969“, S. 172.

⁶⁸⁴ Mannarelli schreibt diesbezüglich: „El manejo doméstico de cuantiosos fondos – provenientes sobre todo del Banco Interamericano de Desarrollo – por las elites políticas, en especial las terratenientes, inspiradas en la aún viva cultura de la hacienda, cerró la posibilidad de que los recursos públicos llegaran a la población indígena. La oligarquía terrateniente todavía controlaba las cámaras legislativas y el flujo presupuestal; la inversión en la población indígena no era parte de su agenda.“ Vgl. dies. (2017): „La Misión Andina en Puno, Perú“, S. 229.

⁶⁸⁵ Siehe etwa Juan Martín Sánchez (2011): „Indigenismo bifronte en el gobierno peruano de Velasco Alvarado. Continuidad y alternativa, sierra y selva.“ In: Giraudo und Martín Sánchez (Hg.): *La ambivalente historia del indigenismo*, S. 191–250 und für die Region Puno Juan Palao Berastain (1988): *Programas. Proyectos. Micro-Regiones y Desarrollo Rural. El caso de Puno, 1947-1987*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass in den Quellen der ILO-Archive deutlich zutage tritt, welchen Einfluss die Experten des PIA auf die Ausgestaltung des PNIPA wie auch des *Proyecto de Desarrollo e Integración* nahmen. So orientierten sich beide Projekte nicht nur an den Erfahrungen des PIA aus den 1950er Jahren, sondern die Experten des PIA saßen permanent in den Beratungsstäben beider Projekte und waren direkt in die Verhandlungen mit der IDB eingebunden. Gleichzeitig wird ersichtlich, dass die UN-Experten den entwicklungspolitischen Schwenk von einem eher anthropologischen Ansatz im PNIPA hin zu einem eher ökonomisch, an der Agrarreform und Agrarkreditvergabe ausgerichteten Ansatz im *Proyecto de Desarrollo e Integración* mittrugen. Der auf kleinteiligere Arbeit mit *minifundista*-Gemeinden ausgerichtete integrale Ansatz, der aus dem PIA heraus im PNIPA zum Tragen kam, hatte im Kontext der großangelegten sozialreformerischen Programme im Zuge der *Allianz für den Fortschritt* offensichtlich keine Bindekraft mehr. So ließe sich argumentieren, dass die *política indigenista*, welche aus dem interamerikanischen *Indigenismo* hervorgegangen und über das PIA Eingang in die UN-Entwicklungszusammenarbeit gefunden hatte, bereits im PNIPA ihren Höhepunkt erreichte. In der darauffolgenden Zeit wurde dieser Ansatz sowohl auf Drängen der Regierung Belaunde als auch im Sinne des entwicklungspolitischen *mainstreams* der UN-Entwicklungszusammenarbeit von einem universalen ökonomisch orientierten Entwicklungsansatz abgelöst, in dem Fragen nach der Ethnizität der lokalen Bevölkerung nur noch nachgeordnet betrachtet wurden.

Die Misión Andina del Ecuador (MAE)

Zu Beginn der 1960er Jahre wurden auch in Ecuador die Strukturen des PIA in nationale Verantwortung überführt und mit der Programmatik einer nationalen Integrations- und Entwicklungspolitik für die indigene Hochlandbevölkerung verknüpft. Die Übertragung der operativen Verantwortung auf den Basen an die nationale Bürokratie fand in Ecuador jedoch später als in Bolivien und Peru statt und die institutionelle Kontinuität der staatlichen Integrations- und Entwicklungsprogramme zum PIA zeichnete sich deutlicher ab. Bereits in den Jahren 1958 und 1959 waren im PIA in Ecuador neben dem Aktionszentrum in Chimborazo zwei Ausbildungszentren in Guano und in Guaslán entstanden, in denen junge indigene Männer zu *lideres comunales* ausgebildet, beziehungsweise Personal für die ländliche Entwicklungsarbeit geschult werden sollte. Im Jahr

1960 wurde das PIA schließlich von Chimborazo auf die Regionen Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Azuay, Cañar und Loja ausgeweitet.

In den jeweiligen Regionen wurde je eine Aktionsbasis nach dem Beispiel des PIA in Chimborazo eingerichtet, was hauptsächlich über eine Erhöhung des nationalen Budgets für das Programm finanziert wurde. Diese Ausweitung des PIA verlief jedoch noch unter der direkten Leitung von UN-Experten. Erst im Jahr 1964 – unter der ein Jahr zuvor an die Macht gekommenen Militärjunta – wurde per Regierungsdekret die staatliche Institution *Misión Andina del Ecuador* (MAE) geschaffen, die von nun an die operative Verantwortung für die Aktionszonen übernahm, während die UN-Experten sich auf beratende Tätigkeiten in einer *Grupo de Asesores* beschränkten.⁶⁸⁶

Im Vergleich zu Peru und vor allem zu Bolivien ist die zweite Phase des PIA in Ecuador historiographisch verhältnismäßig gut aufgearbeitet.⁶⁸⁷ Hier sind vor allem die Arbeiten von Victor Bretón Solo de Zaldivar sowie Carolina Páez und Mercedes Prieto zu nennen.⁶⁸⁸ Für Páez und Prieto stellt die Übertragung der Strukturen des PIA in die MAE den „ersten Schritt der damaligen Regierung zum Ausbau eines immer weiter wachsenden institutionellen Netzes dar, das sich dem Thema der ländlichen Wohlfahrt mit einem Fokus auf die *comunidades* widmete.“⁶⁸⁹ Zwar weisen die Autorinnen darauf hin, dass diese Politik durch die UN unterstützt und mit internationalen Entwicklungskrediten finanziert wurde, widmen ihre Untersuchung aber primär dem nationalstaatlichen Kontext. Dabei fällt auf, dass in Ecuador die Regierungsdokumente besonders offen die Beteiligung der UN-Experten an der Planung der nationalen Integrations- und Entwicklungspolitik für das Hochland darlegen, während dies in Peru und Bolivien wohl auch mit Blick

⁶⁸⁶ Siehe das Regierungsdekret „La Junta Militar de Gobierno. Decreto No. 193 de fecha 31 de Enero de 1964.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-19, 2).

⁶⁸⁷ Die MAE entwickelte ein sehr detailliertes Berichtswesen, das sich im ILO-Archiv in Lima komplett wiederfindet.

⁶⁸⁸ Bretón Solo de Zaldivar analysiert die Genese der ländlichen Entwicklungspolitik in Ecuador und diskutiert dort auch intensiv die Rolle des PIA und der MEA. Siehe ders. (2001): *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*.

⁶⁸⁹ Páez und Prieto interpretieren das PIA in Ecuador und die daran anschließende MAE als „empuje inicial dado por el gobierno de la época al establecimiento de un emergente tejido institucional estatal para ocuparse de temas relacionados con el bienestar rural, enfocado en comunidades. Dicho tejido se expandió, al incorporarse funcionarios directivos nacionales, con el apoyo técnico de NNUU, PNUD y O I T y los recursos financieros de la banca multilateral.“ Vgl. dies. (2017): „La Misión Andina en Ecuador“, S. 120–121.

auf die Frage nach der politischen Souveränität der Regierungen nicht in dieser Direktheit zu finden ist.

So hielt etwa ein Schreiben des Ecuadorianischen Ministeriums für Soziale Vorsorge (*Previsión Social*) vom 30. Mai 1958 fest, dass „die Regierung der Misión Andina [also dem PIA; M.B.] den Auftrag erteilt hat, einen ‚Plan Nacional de incorporación del campesino al desarrollo general del país‘ auszuarbeiten“, der dann in einem zweiten Schritt von den nationalen Behörden kommentiert werden solle.⁶⁹⁰ Bereits in diesem Schreiben wird deutlich, dass die ecuadorianische Regierung sich von der Einbindung der Experten des PIA in die Entwicklungsplanung auch einen zukünftigen Zugang zu internationalen Hilfgeldern und Entwicklungskrediten erhoffte.

Ausgehend vom *Plan Nacional de Incorporación del Campesino al Desarrollo General del País* lief ab 1960 die erwähnte Ausweitung der Aktivitäten des PIA auf weitere Regionen im Hochland an. Dabei leitete immer ein UN-Experte ein regionales Team von nationalen Experten, das sich meist aus einem Agronomen, einem Experten für Grundschulbildung, einem Arzt und einem Sozialarbeiter sowie weiterem nicht akademischem Personal zusammensetzte. Im Jahr 1964 wurde schließlich die *Misión Andina del Ecuador* (MAE) als offizielle staatliche Institution gegründet, in der die Strukturen des PIA aufgingen und die von nun an die Arbeit in den Aktionszentren verantwortete. Das Schreiben des ILO-Experten in Diensten des PIA in Ecuador, Juan Galecio, hielt hierzu folgendes fest:

El Gobierno del Ecuador ha dictado el Decreto No. 193 de fecha 31 de Enero de 1964, por el cual crea la Misión Andina del Ecuador como un organismo nacional ejecutor del Plan Nacional de Desarrollo Rural y del Programa de Integración del Campesino. En dicho Decreto se deja establecido que la Misión Andina del Ecuador es el organismo que sucede con todas sus obligaciones y derechos a la Misión Andina en el Ecuador de las Naciones Unidas.⁶⁹¹

Für die Experten des PIA stand fest, dass die MEA maßgeblich von den Erfahrungen des PIA beeinflusst wurde und dass „der integrale Ansatz in

⁶⁹⁰ In einem Schreiben des Ministerio de Previsión Social y Trabajo an den UN-Resident-Representative in Ecuador vom 30.05.1958 hieß es: „El gobierno encomendó a la Misión Andina la formulación de un ‚Plan Nacional de incorporación del campesino al desarrollo general del país‘.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: SF 0-86-5-A, 1).

⁶⁹¹ Vgl. Schreiben von Galecio an Rens vom 21.02.1964 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-19, 2).

seiner Gesamtheit beibehalten wurde.“⁶⁹² Mit der Gründung der MAE wurde die Position des leitenden Experten in den Aktionsbasen von einem nationalen Experten übernommen. Das PIA blieb mit einer Gruppe von UN-Experten im Land aktiv, die die MAE bei der Umsetzung des Programms und der Einwerbung von Entwicklungskrediten unterstützte.⁶⁹³ Die ILO schätzt, dass die MAE 1964, ein halbes Jahr nach ihrer Gründung, etwa 330.000 Personen in den indigenen Gemeinden mit ihrer Arbeit erreichte.⁶⁹⁴ Damit stellte das Projekt das zentrale Instrument der nationalen Integrationspolitik im Hochland dar.

Im staatlichen Institutionengeflecht entspann sich von nun an eine gewisse institutionelle Konkurrenz zwischen der MAE auf der einen Seite und dem *Instituto de Colonización* und später dem *Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización* (IEARC) auf der anderen. Letzteres war ab 1964 mit der Umsetzung der anlaufenden Landreform betraut.⁶⁹⁵ Dabei versuchte sich die MAE vom IREAC und später dem *Servicio Nacional de Extensión Agrícola* (SNEA) abzugrenzen. Interessanterweise lief diese Abgrenzung entlang der ethnischen und ökonomischen Trennlinie zwischen mittleren und großen mestizischen Landeignern auf der einen Seite und

⁶⁹² So hielt ein ILO-Bericht fest: „The Plan itself is based on the experiences of the Andean Programme and the integral approach has been retained in its entirety. Close association has been maintained with other government departments which have received the wholehearted co-operation of the Programme.“ Vgl. „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961 – June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

⁶⁹³ Die sogenannte *Grupo Asesor* setzte sich beispielsweise im Jahr 1967 aus einem ILO Chief-Advisor, einem Berater für Berufsausbildung und ländliches Handwerk (ILO), einem Agronomen (FAO), einem Experten für Erziehung im ländlichen Raum (UNESCO), einem Experten für öffentliche Gesundheit (WHO) und einem Experten für soziale Arbeit (OAS) zusammen. Ein Bericht hielt hierzu fest: „In the first quarter of 1967 Mr. Mario Pace de Barros (ILO) was confirmed as Chief of the AIP Advisory Group to replace Mr. Juan Calceió. Other AIP experts during the year were: Vocational Training and Rural Handicrafts, Mr. Rene Champiot (ILO); Agricultural Extension, Mr. Ramón Briceño (FAO); Rural Education, Mr. Miguel A. Gordillo (UNESCO); and Rural Public Health, Dr. Julio Bustillos (WHO). [...] During the last quarter of the year the OAS Department of Social Affairs provided the technical assistance of the Co-operative expert Mr. Ismael Márquez.“ Vgl. „Annual report 1967 of the chief of the advisory group of the AIP in Ecuador“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 166.2).

⁶⁹⁴ Siehe internes Hintergrundpapier der ILO „The Historical Development and Background of the AIP“ vom 14.08.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-4, 3).

⁶⁹⁵ Als 1964 die Agrarreform anließ und das *Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización* (Ierac) zu deren Umsetzung gegründet wurde, entstand ein Konkurrenzverhältnis mit der MAE, da beide Institutionen in denselben Regionen aktiv sein sollten. Siehe Páez und Prieto (2017): „La Misión Andina en Ecuador“, S. 121.

indigenen Kleinbauern, die in *comunidades* lebten, auf der anderen.⁶⁹⁶ Während sich die MEA eher auf die Kleinbauern konzentrierte, widmete das IEARC seine Aktivitäten eher den mittelgroßen und größeren mestizischen Grundbesitzern.

Im Zuge der ökonomischen Krise im Land geriet das PIA ab 1962 unter Finanzierungsdruck, die sich in stetigen Budgetkürzungen niederschlug. Gleichzeitig wurden nach 1962 auch die ersten Entwicklungskredite für das Projekt bei der IDB beantragt.⁶⁹⁷ Dabei fällt auf, dass die Vorgaben, die an die Vergabe der Kredite der IDB geknüpft waren, auch die entwicklungspolitische Ausrichtung des Programms beeinflussten. So hielt ein ILO-Bericht fest, dass wichtige Aspekte des Programms, wie die Förderung der handwerklichen Produktion, der medizinischen Versorgung und des *community development*, nicht in den Förderrichtlinien der IDB abgedeckt wurden und daher in Zukunft eher Bereiche wie Agrarkredite und der Bau von Wohngebäuden in den Fokus gerückt werden sollten.⁶⁹⁸

In Ecuador gelang es, die MEA längerfristig zu konsolidieren und anteilig über das nationale Budget wie über internationale Entwicklungsgelder zu finanzieren, womit sich das Programm von seinen Pendanten in Bolivien und Peru durch größere Stabilität abhob. Im Jahr 1965 arbeiteten insgesamt 316 Personen in der MAE, wovon in etwa ein Fünftel im Planungsbüro in Quito und die restlichen Mitarbeiter*innen in den sieben Regionen, in denen die MAE ein Aktionszentrum etabliert hatte, eingesetzt wurden.⁶⁹⁹ Das Jahresbudget kalkulierte ein Bericht des PIA für das Jahr 1965

⁶⁹⁶ Der Jahresbericht des PIA zu Ecuador hielt diesbezüglich fest: „Cabe destacar que en general el SNEA no invade campos de la Misión Andina, ya que por común acuerdo y por disposición del Plan Nacional de Desarrollo al SNEA le corresponde atender fundamentalmente a medianos agricultores y campesinos blancos que no viven en comunidades. En cambio Misión Andina atiende precisamente a los moradores de las comunidades campesinas.“ Vgl. „Informe Anual Ecuador 1965“ (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 151.5).

⁶⁹⁷ So floss der erste IDB-Kredit an die MEA über 1,9 Millionen US-Dollar, die für Kauf von Werkzeugen und Maschinen vorgesehen waren. Er sollte durch 776.000 US-Dollar vom US-Programm *Food for Peace* aufgestockt werden. Demgegenüber sollte die Regierung Ecuadors der MEA 1,2 Millionen US-Dollar als Eigenanteil zukommen lassen, der nochmals durch den Wert von 1,6 Millionen US-Dollar an Arbeitsleistungen der indigenen Gemeinden ergänzt wurde. Siehe „Annual Report on the Andean Indian Programme (July 1962-June 1963)“. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 4-1, 1)

⁶⁹⁸ Siehe ebd.

⁶⁹⁹ Dieser Mitarbeiterstab teilte sich folgendermaßen auf: 7 Prozent Leitung, 47 Prozent technisches Personal, 13 Prozent Verwaltung und 33 Prozent Hilfskräfte. Siehe „Informe Anual Ecuador 1965“ (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 151.5).

mit insgesamt ca. 1,25 Millionen US-Dollar.⁷⁰⁰ Im Jahr 1967 urteilte der mexikanische Anthropologe Villa Rojas, der für das *Instituto Indigenista Interamericano* (III) den Andenraum bereist hatte, zum Verlauf der MAE:

Realmente, desde su nacionalización en 1964, la Misión Andina se consolidó como el intento más serio y planificado de llevar adelante una verdadera política por parte del Estado de asimilación y adecuación de amplias áreas campesinas a los requerimientos del desarrollo global de las estructuras económicas del país.⁷⁰¹

Jedoch lässt sich auch für Ecuador Mitte der 1960er Jahre eine sukzessive Verschiebung des entwicklungspolitischen Fokus in der MEA beobachten. So trat die ethnische Dimension der ländlichen Entwicklungspolitik vermehrt in den Hintergrund. Hatte diese in den 1950er Jahren für den Aufbau des PIA im Land noch zentrale Bedeutung gehabt, war ab 1967 in den Dokumenten der MAE nicht mehr von *indígena Bevölkerung* die Rede, sondern einfach nur noch von Landbevölkerung (*población rural*).⁷⁰²

Für Páez und Prieto bildet die MEA einen wichtigen Baustein in der Expansion von Staatlichkeit im Hochland in der Mitte der 1960er Jahre. So hätte die MAE zeitweise das Machtvakuum in Teilen des Hochlandes ausgefüllt, das durch die Krise des Hacienda-Systems und den Machtverlust der Großgrundbesitzer und der Kirchenbezirke (*parroquias*) aufgekommen war.⁷⁰³ Sicherlich lässt sich die MAE im Sinne eines Ausbaus von staatlichen

⁷⁰⁰ Für das Jahr 1965 setzte sich das Budget der MEA laut ILO-Bericht folgendermaßen zusammen: 513.000 US-Dollar nationales Budget, 115.000 US-Dollar über Beiträge etwa durch unbezahlte Arbeitsleistung der *comunidades*, 304.000 US-Dollar aus dem IDB Kredit und 315.000 US-Dollar aus Mitteln der UN und US Entwicklungshilfe. Siehe ebd.

⁷⁰¹ Zitiert in Bretón Solo de Zaldívar (2001): *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, S. 75.

⁷⁰² Diese Verschiebung spiegelte sich etwa in einem ILO-Bericht von 1968: „The particular concern of the executive and technical officials of the MAE and of the National Planning Board was to evaluate the situation of the programme and its achievements and to seek new formulas which would permit them to extend their influence over broader sectors of the rural population. It is evident that the integral programme carried out by the MAE has produced positive results of notable benefit to the rural communities concerned, the population of which amounts to 160.000 people. However, this is considered to represent very limited action which does not comply either with the requirement of national development or with the pressing demands for assistance constantly voiced by the rural population.“ Vgl. „Special report on AIP to 15th Session of ACC Working Group on Rural and Community Development“ aus dem Jahr 1968. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 77).

⁷⁰³ Siehe Páez und Prieto (2017): „La Misión Andina en Ecuador“, S. 124.

Strukturen interpretieren. Hierbei gilt es jedoch immer auch zu berücksichtigen, dass das Programm auch in den Jahren nach 1964 durch die Mechanismen und Logiken der internationalen Entwicklungszusammenarbeit geprägt wurde, wie etwa die Zweckbindung der Kreditvergabe der IDB deutlich macht. Erst gegen Ende der 1960er Jahre verlor die MAE sukzessive an Einfluss und Bedeutung im entwicklungspolitischen Feld Ecuadors, während immer weitere entwicklungspolitische Initiativen verschiedener internationaler Akteure im ecuadorianischen Hochland etabliert wurden.⁷⁰⁴ Mit dem Militärputsch von 1972 wurde die MEA als staatliche Institution schließlich aufgelöst.⁷⁰⁵

Wie in Bolivien und Peru wurde also auch in Ecuador unter maßgeblicher Mitwirkung der UN-Experten des PIA ausgehend von den Erfahrungen aus den 1950er Jahren ein nationales Programm zur Integration und Entwicklung der indigenen Hochlandbevölkerung aufgesetzt. Dieses passte sich im Laufe der 1960er Jahre sukzessive an den entwicklungspolitischen Mainstream im Bereich der ländlichen Entwicklung an, wodurch die sogenannte indigene Frage sukzessive in den Hintergrund trat. Nachdem nun die drei nationalen Kontexte detailliert in den Blick genommen wurden, soll im Folgenden wieder eine regionale Perspektive eingenommen werden. Dabei wird analysiert, wie sich das Verhältnis zwischen *política indigenista* und internationaler Entwicklungspolitik im Andenraum während der 1960er Jahre gestaltete.

4.3 Regionale Entwicklungspolitik im Andenhochland und die sogenannte indigene Frage

Neben dem PIA entstanden im Laufe der 1960er Jahre weitere entwicklungspolitische Initiativen, die die Schaffung regionaler Kooperationsstrukturen in der Entwicklungspolitik im Andenraum anstrebten. Dies war beispielsweise das in einer gewissen Konkurrenz zum PIA von der Cornell University konzipierte und der USAID geförderte *Andean Indian Community Research and Development Project* (seit 1964).⁷⁰⁶

⁷⁰⁴ Siehe Andrea Heidy Müller (2021): „Entangled Spaces in the Andes: Liberation of ‚the Poor‘ and International Development Cooperation in Ecuador (1970s)“ In: Christian Büschges, Andrea Müller und Noah Oehri (Hg.): *Liberation Theology and the Other(s): Contextualizing Latin American Catholic Activism in the Second Half of the 20th Century*. Lanham: Lexington.

⁷⁰⁵ Siehe Paéz und Prieto (2017): „La Misión Andina en Ecuador“, S. 123.

⁷⁰⁶ Über das Projekt existiert bisher keine historische Forschung. Im Jahr 1963 wurde der Antrag des US-Anthropologen Henry Dobyns, der zuvor im *Peru-Cornell Project* in Vicos in leitender

Bei diesem Projekt, das wie das PIA die Länder Bolivien, Ecuador und Peru umfasste, standen die indigenen Gemeinden im Zentrum, wobei der Fokus in erster Linie auf anthropologischer Entwicklungsforschung lag.⁷⁰⁷ Auch trat das *Instituto Indigenista Interamericano* (III) ab 1962 mit dem *Proyecto Interamericano para la formación de personal para el desarrollo de la Comunidad* in Bolivien als neuer Akteur in der Entwicklungspolitik im Andenraum auf den Plan. In dem Projekt, das das III zusammen mit der OAS realisierte, sollte Personal für die Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Gemeinden im Andenraum ausgebildet werden. Ebenso wurde mit der *Andean Development Corporation* im Jahr 1968 eine intergouvernementale regionale Förderinstitution gegründet, die die regionale Integration in Bereichen der Infrastruktur und Industrieproduktion vorantreiben sollte und damit keine weiterführende Verbindung zur sogenannten indigenen Frage aufwies.⁷⁰⁸ Und schließlich versuchten die UN

Funktion tätig war, von der USAID bewilligt. Das mit 750.000 US-Dollar Förderung pro Jahr durchaus umfangreiche Projekt wurde im Projektantrag folgendermaßen charakterisiert: „[The] Andean regional Indian integration and community development program [aims to reinforce] existing community development activities with a program directed specifically to rural Indian populations.“ Vgl. die Berichte der Cornell University an die USAID „Report A/B to the Agency For International Development of the United States of America by Cornell University-AID (Washington of 9 June 1963)“. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-61, 3). Die ILO sah die Planungen für das neue USAID Projekt durchaus kritisch und befürchtete, das neue Projekt würde außerhalb der ausgehend vom PIA ausgearbeiteten nationalen Integrationspläne operieren. Ebenso wurde vermutet, dass das neue Projekt durch die umfassenden finanziellen Ressourcen der USAID das PIA letztlich überflügeln könnte. Siehe Schreiben von D'Ugard an Luscombe vom 24.05.1963 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-61, 3). Auch Carlos Monge vom *Instituto Indigenista Peruano* bemängelte die fehlende Abstimmung der Planungen des USAID Projektes mit den bestehenden Strukturen der *política indigenista* und dem PIA im Speziellen. Siehe weitergeleitete Korrespondenz von D'Ugard an Morse vom 06.11.1963 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-61, 3). Daraufhin stimmte die Cornell University ihre Planungen für das neue Projekt auf dem Papier nachträglich noch mit den bestehenden Strukturen ab. Ein zentraler Unterschied zum PIA bildete die Richtlinie der USAID, dass in den von der Institution geförderten Projekten exklusiv US-amerikanische Staatsbürger als Experten beschäftigt werden konnten. Siehe „Modified Proposal by Cornell and AID for Andean Indian Research Development Program“ vom 01.09.1964. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 11-4-61, 4).

⁷⁰⁷ So wurden im Rahmen des Projektes Forschungsergebnisse in Form von Berichten publiziert. Siehe etwa *Andean Indian Community Research and Development Project* (1965): „Indians in Misery. A preliminary Report on the Colta Lake Zone, Chimborazo, Ecuador.“ Cornell University Libraries, Ithaca, New York.

⁷⁰⁸ Der Kapitalstock der *Andean Development Cooperation* betrug beachtliche 190 Millionen US-Dollar. Das Gründungsdokument beschrieb die Ziele der Entwicklungsorganisation folgendermaßen: „The Governments of the Republics of Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia, Peru and Venezuela, inspired by a mutual desire to achieve the economic integration of their countries in the briefest possible time, to enable the acceleration of the economic and social

mit dem Projekt *Modernisation of Rural Life in the Andes* (1968) ein regionales Nachfolgeprojekt für das PIA zu etablieren.

All diese Programme schrieben sich dabei in den übergreifenden Kontext einer Expansion der internationalen Entwicklungspolitik in Lateinamerika und im Andenraum im Lauf der 1960er Jahre ein, die maßgeblich von der US-Initiative *Allianz für den Fortschritt* geprägt wurde. Durch diese kontinentale politische Initiative, und vor allem über die umfassenden, durch die USA zur Verfügung gestellten Finanzmittel, wandelte sich die entwicklungspolitische Landschaft in Lateinamerika und damit auch im Andenraum grundlegend.⁷⁰⁹

Im Folgenden wird nun der Frage nachgegangen, wie unter den sich ändernden Rahmenbedingungen die Idee des Andenraums als eines spezifischen Entwicklungsraums Eingang in die entwicklungspolitische Praxis fand. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die sich wandelnde Rolle der sogenannten indigenen Frage in den Überlegungen für eine regionale Entwicklungspolitik im Andenraum gelegt, wobei die Verbindungslinien des PIA zum interamerikanischen *Indigenismo* und dem *Instituto Indigenista Interamericano* sowie die Planungen des großen UN-Nachfolgeprojektes für das PIA, *Modernisation of Rural Life in the Andes*, im Fokus stehen.

Das PIA und die Allianz für den Fortschritt im Andenraum

Bereits auf dem Gründungstreffen der *Allianz für den Fortschritt* in Punta del Este in Uruguay im Jahr 1961 unterstrichen die Regierungen Lateinamerikas und der USA die Bedeutung der ländlichen Entwicklungspolitik für die Zukunft Lateinamerikas.⁷¹⁰ In den Augen der Regierungen befand sich Lateinamerika an einem Scheideweg und es galt die rapiden sozioökonomischen Umwälzungen auf dem Subkontinent durch Entwicklungspolitik aktiv zu gestalten, um so Revolutionen wie 1959 auf Kuba zu verhindern. Dabei maßen die Regierungen gerade dem ländlichen Raum große Bedeutung zu, gestaltete sich hier doch der soziale und ökonomische Wandel durch hohes Bevölkerungswachstum und die

development of their peoples pursuant to the principles enunciated by the Montevideo Treaty, the Punta del Este Charter, the Bogota Declaration.“ Siehe „Agreement Establishing the Andean Development Corporation“ (1969). In: *Int. leg. mater* 8 (05), S. 940–958.

⁷⁰⁹ Siehe Kapitel 1.3 sowie etwa Taffet (2007): *Foreign aid as foreign policy*.

⁷¹⁰ Siehe Inter-American Economic and Social Council (1961): „Alianza para el Progreso. The Record of Punta del Este.“ Washington, D.C.

gleichzeitige Krise der Landwirtschaft und insbesondere des Hacienda-Systems besonders brisant.

Auch die Förderer des PIA in der ILO, und allen voran Jef Rens, sahen zu Beginn der 1960er Jahre – nicht zuletzt durch das Anlaufen der *Allianz für den Fortschritt* – einen neuen Moment in der regionalen Entwicklungszusammenarbeit gekommen. In ihren Augen galt es nun die sogenannte indigene Frage auf die Agenda der neu konzipierten Entwicklungszusammenarbeit zu setzen. In seinem 1963 im zentralen Publikationsorgan der ILO, dem *International Labour Review*, veröffentlichten Artikel „The Development of the Andean Programme and Its Future“ umriss Jef Rens dies folgendermaßen:

It is generally agreed among open-minded observers that Latin America is truly at a crossroads. Now that its peoples have felt the breath of progress and are eager for social justice they ardently wish their nations to unite and to break down the obstacles at present preventing the production of wealth and the advancement of the underprivileged multitudes. They are animated by an immense desire for unity, welfare, cultural betterment and human dignity. The Andean programme is in the mainstream of this aspiration. [...]

The main concern now is to extend this action beyond the Andean countries, transforming it into a vast continental campaign to make true American citizens of all the Indians [...]. Integration plans organised in all the indigenous communities through the methods proved under the Andean programme cannot fail to release the latent energy of the multitudes. Their vigour, intelligence and self-denial will be of the greatest benefit to the reconstruction and reform efforts now taking shape in all parts of Latin America.⁷¹¹

Das Zitat zeigt, mit welcher Verve der belgische ILO-Funktionär das Thema der indigenen Bevölkerung und die Erfahrungen des PIA in den Entwicklungsdiskurs einzubringen versuchte.⁷¹² Rens' Beobachtung, dass ausgehend von einer Aufbruchsstimmung in Lateinamerika – historisch betrachtet bildeten die 1960er Jahre tatsächlich den Höhepunkt des *estado de desarrollo* in der Region – die indigene Frage im Mainstream des lateinamerikanischen Entwicklungsdiskurses angekommen sei, erwies sich retrospektiv jedoch als Fehleinschätzung.

Im kontinentalen Panorama dominierten in der ländlichen Entwicklungspolitik universalistische Ansätze und eine ökonomische Logik.

⁷¹¹ Vgl. Rens (1963): „The Development of the Andean Programme“, S. 562.

⁷¹² Zur Rolle von Jef Rens bei der Planung und Umsetzung des PIA siehe Kapitel 2.2.

Über moderate Agrarreformen, Techniken der sogenannten Grünen Revolution sowie den Aufbau eines Agrarkreditwesens sollten aus landlosen Kleinbauern – getreu dem Motto „*from peasants to farmers*“ – für den Markt wirtschaftende Landwirte nach europäischem und US-amerikanischem Vorbild geschaffen werden.⁷¹³ Die spezifische Situation und Rolle indigener Gemeinden wurde in diesem übergreifenden Diskurs, wenn überhaupt, nur nachgeordnet reflektiert. Entlang dieses Leitbilds setzten im Verlauf der 1960er Jahre viele lateinamerikanische Regierungen mit wechselhaften Erfolgen weitreichende Reformvorhaben und Entwicklungsprojekte für den ländlichen Raum um. Dabei griffen sie auf die Expertise internationaler Institutionen und die Vergabe umfassender Entwicklungskredite – unter anderem aus den Mitteln der *Allianz für den Fortschritt* – zurück.

Im Andenraum gestaltete sich die Situation im Hinblick auf die Rolle der sogenannten indigenen Frage in der ländlichen Entwicklungspolitik vielschichtiger. Hier setzten die Regierungen – wie in Kapitel 4.2 gezeigt – auch mit Unterstützung des PIA nationale Integrations- und Entwicklungspläne für die indigene Bevölkerung auf. In diesem Zusammenhang trugen die Vertreter der Regierungen Ecuadors und Perus die Idee des Andenraums als eines spezifischen, durch die Existenz einer als indigen charakterisierten Bevölkerung gekennzeichneten Entwicklungsraumes in die internationalen Foren der *Allianz für den Fortschritt*. Auf einem Treffen der amerikanischen Arbeitsminister im Kontext der *Allianz für den Fortschritt* im Jahr 1963 forderten die Vertreter Ecuadors und Perus die besondere Berücksichtigung und Förderung der Integrations- und Entwicklungspolitik für die indigene Bevölkerung im Andenraum.⁷¹⁴ Der Peruanische Arbeitsminister José Gagliardi Schiaffino wurde mit den folgenden Worten zitiert:

[En] en los países andinos los aspectos humanos del desarrollo tienen una dimensión especial debido a la existencia de grupos indígenas. En el caso del Perú, los problemas de esos grupos caen bajo la jurisdicción del Ministerio del Trabajo, siendo objeto de una atención particular. Finalmente destacó que la Alianza debe otorgar atención preferente a los programas y proyectos que

⁷¹³ Siehe Norman Long (1995): „The Agrarian Structures of Latin America, 1930-1990.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Part 1 Economy and Society. Cambridge: Cambridge University Press, S.325–390.

⁷¹⁴ Siehe „Informe final de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre la Alianza para el Progreso“, Mai 1963. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 216).

tiendan a la creación de empleos, incremento de la productividad, formación profesional e integración de las poblaciones indígenas a la vida nacional.⁷¹⁵

So wurde auch von Seiten der Ministerialbürokratie Perus und Ecuadors an die Idee des Andenraums als eines spezifischen Entwicklungsraums angeknüpft und eine besondere Berücksichtigung dieser Spezifität in der Allianz für den Fortschritt eingefordert.⁷¹⁶ Für die Regierungsvertreter Perus und Ecuadors stand dabei sicherlich das Interesse im Vordergrund, über eine regionale Argumentation internationale Fördermittel für ihre jeweiligen nationalen Programme zu akquirieren. Von Seiten der Regierungen wurden – soweit die Quellen es erkennen lassen – jedoch keine Anstrengungen unternommen, eine regionale intergouvernementale *política indigenista* für den Andenraum zu konzipieren.

Die Idee für eine regional integrierte Entwicklungspolitik im Andenraum mit einem Schwerpunkt auf der indigenen Bevölkerung wurde primär von den Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit konzipiert. So wurde etwa im Berichtswesen des PIA an die übergreifenden UN-Gremien die einzelnen Länderprogramme stets als Ausdruck einer übergreifenden, regional konzipierten Entwicklungspolitik für den Andenraum präsentiert.⁷¹⁷

Dabei kamen die Experten des PIA jedoch schon zu Beginn der 1960er Jahre zu der Erkenntnis, dass die Praxis dem Anspruch einer regional verzahnten Entwicklungspolitik für das Andenhochland nicht gerecht wurde. So ist etwa in einem als vertraulich eingestuften Arbeitspapier eines *inter-*

⁷¹⁵ Vgl. ebd.

⁷¹⁶ In den Quellen finden sich keine Hinweise auf vergleichbare Positionierungen der bolivianischen Regierung. Dieser Umstand fügt sich in den übergreifenden Kontext ein, dass im Diskurs der Regierungen des MNR die Thematik der sogenannten indigenen Frage gegenüber einem klassenbasierten Fokus auf die Landbevölkerung zurücktrat. Siehe auch Kapitel 3.2.

⁷¹⁷ So zeichnete etwa der ILO-Funktionär Abimal Gosh in einem Bericht an die anderen UN-Sonderorganisationen das Bild einer übergreifenden Integrations- und ländlichen Entwicklungspolitik im Andenraum: „It is also worth mentioning that, largely as a result of the AIP work, the equivalent of roughly US \$ 11 million was now being spent (1967 figures) under the intergration programmes of Bolivia, Ecuador and Peru, of which approximately US \$ 4,9 million came from national budgets; US \$ 520,000 from the contributions of the Indians themselves in manpower and materials; US \$ 500.000 from USAID and US \$ 477,900 from UNDP and other U.N. sources, representing the value of technical assistance provided by through AIP.“ Vgl. ILO-Bericht „Integration and Rural Development Projects in Latin America“ vom 30.09.1968. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A-1, 3).

agency meetings, also eines Treffens von Vertretern der verschiedenen am PIA beteiligten UN-Sonderorganisationen, im Jahr 1960 festgehalten:

When the Andean Indian Programme was originally conceived its regional character was considered to be of great importance. This stemmed from the idea that both from an economic and cultural point of view, the Andean region constituted a homogeneous unit which transcended the political boundaries of the three countries concerned. It was felt that [...] international technical assistance in this field should aim at developing a spirit of regional collaboration for the solution of a problem of common concern. [...] Although there had been some administrative co-ordination through the Regional Office, it should be recognized that not much progress has been achieved in developing the Programme on a truly regional basis.⁷¹⁸

Diese Einschätzung bestätigte sich auch im Verlauf der 1960er Jahre. Der antizipierte zusammenhängende Entwicklungsraum des Hochlandes blieb zwar ein diskursiver Bezugspunkt. Über die multilateralen Strukturen des PIA hinaus verhartete die Planung und Administration der ländlichen Integrations- und Entwicklungspolitik aber in ihren jeweiligen nationalstaatlichen Kontexten.

Dies lag sicherlich an den politischen Realitäten, den teilweise divergenten politischen Dynamiken in Bolivien, Peru, und Ecuador und dem insgesamt geringen Interesse der Regierungen an einer übergreifenden Abstimmung und politischen Integration im Feld der *política indigenista*. Gleichzeitig trug jedoch auch die Logik des Apparats internationaler Entwicklungspolitik – und hier an erster Stelle auch die Mechanismen der Mittelvergabe der *Allianz für den Fortschritt* – zur Begrenzung des regionalen Charakters des PIA und einer Etablierung von regionalen Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt bei.

Als das PIA 1953 als Modellprojekt startete, kamen die Mittel für das Gesamtprojekt einheitlich aus dem Topf des UN-*Extended Programme for Technical Assistance* (EPTA). Sobald das PIA um 1960 verstärkt zu einem Beratungsprojekt wurde und Mittel über andere Töpfe wie den *UN Special Fund* sowie die IDB einzuwerben versuchte, galten die Richtlinien dieser Förderprogramme. Diese setzten primär auf die Förderung nationaler (und nicht regionaler) Projekte. Ebenso knüpften sie die Entwicklungskredite an konkrete ökonomisch konnotierte Vorgaben und vergaben die Darlehen an einzelne Staaten und nicht an regionale Verbünde. Zwar gelang es den

⁷¹⁸ Vgl. „Andean Indian Programme, Plan for Consolidation, Expansion and Transfer (confidential)“ von 1960. (Archiv ILO Genf, Mappe: Z-II-10-8, 2; altes Ablagesystem).

Experten des PIA zusammen mit den Landesregierungen durchaus, erfolgreich parallele Anträge zur Förderung der Integrationspolitik in den verschiedenen Ländern zu stellen. Diese wurden dann aber in den Berichten des PIA als Ausdruck einer regionalen Entwicklungs- und Integrationspolitik gerahmt. Letztlich operierten diese Programme unabhängig voneinander und der regionale Austausch blieb auf die Regionaltreffen der UN-Experten im PIA beschränkt (siehe Kapitel 4.1).

Darüber hinaus wirkten sich die übergreifende Logik und die neuen Mechanismen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der *Allianz für den Fortschritt* auch auf die konzeptionelle Ausrichtung und Praxis der Integrations- und Entwicklungspolitik für die indigene Bevölkerung des Andenhochlandes aus. Die Integrations- und Entwicklungspläne orientierten sich an den Anforderungen der neuen Förderprogramme. Gerade wenn diese über die neuen Mittel der IDB und der *Allianz für den Fortschritt* finanziert wurden, standen Aspekte wie die Vergabe von Agrarkrediten und die Technisierung der landwirtschaftlichen Produktion im Vordergrund. Damit entfernten sich die Integrationsprogramme zum Teil von der ursprünglichen Konzeption eines an den indigenen Gemeinden orientierten integralen Entwicklungsansatzes.

Die schrittweise Verschiebung der entwicklungspolitischen Ausrichtung im PIA und den durch das Programm angestoßenen Entwicklungs- und Integrationsplänen weg von einer klar indigenistisch orientierten Politik hin zu einer eher ökonomisch-universalistischen Konzeption von ländlicher Entwicklung wurde innerhalb des UN-Systems durchaus begrüßt. Eine im Jahr 1970 von der *UN Technical Assistance Administration* (UNTAA) durchgeführte Evaluation des PIA unterstrich, dass es sich bei dem im Rahmen des PIA initiierten Länderprogrammen primär um Projekte der ländlichen Entwicklungspolitik (*desarrollo rural*) handeln würde und dass das PIA damit „die Planung von Operationen jenseits eines auf die *comunidad* [die indigenen Gemeinden, M.B.] beschränkten Horizonts begünstigt und die Defekte einer exklusiven *acción indigenista* vermieden hat.“⁷¹⁹ Das Zitat macht deutlich, dass der Gegensatz zwischen einem universalistisch-ökonomischen Ansatz des *desarrollo rural* und der auf die

⁷¹⁹ Der Bericht hielt im spanischen Original fest: „[El PIA] ha favorecido la planificación de las operaciones más allá del horizonte restringido de la comunidad y eludido los defectos de una acción exclusivamente indigenista.“ Vgl. „Memorandum técnico al gobierno de la república del Perú sobre desarrollo rural e integración de la población campesina“ von 1970. (ILO Datenbank *Labordoc Online*, Dokumentenkenntung : UNDP/TA 49-4-d-7-1-1).

indigenen Gemeinden fokussierenden *política indigenista* auch von den Zeitgenossen thematisiert wurde.

So lässt sich konstatieren, dass sich das PIA im Verlauf der 1960er Jahre zwar als regionales UN-Projekt im Andenraum behaupten konnte und an der Ausarbeitung nationaler Entwicklungspläne in der Region mitwirkte, sich in diesem Prozess aber eher von seiner ursprünglichen, am *Indigenismo* orientierten Konzeption entfernte und sich somit eher dem übergreifenden entwicklungspolitischen *mainstream* anpasste als diesen in der Region selbst vorzugeben. Inwieweit sich dieser Prozess auf die Verbindungslinien des PIA in das Feld des interamerikanischen *Indigenismo* und im speziellen zum *Instituto Indigenista Interamericano* auswirkte, soll im folgenden Unterpunkt untersucht werden.

Der interamerikanische Indigenismo im entwicklungspolitischen Verflechtungsraum der Andenregion

Auch wenn die indigene Frage im Verlauf der 1960er Jahre tendenziell an Bedeutung im entwicklungspolitischen Feld verlor, intensivierte das *Instituto Indigenista Interamericano* (III) interessanterweise genau während dieses Zeitraums seine Aktivitäten in der Region, was sich auch in einer engeren Kooperation der Organisation mit dem PIA niederschlug. Im indigenistischen Diskurs bildete der Andenraum neben Mexiko und Guatemala sicherlich einen Schwerpunkt des imaginierten *América indígena*. Die Frage nach der Situation und Rolle der Quechua und Aymara, nach dem kulturellen Erbe der Inka und dessen Bedeutung für die nationalen Gemeinschaften wurde in indigenistischen Publikationen – allen voran im publizistischen Flaggschiff des *Indigenismo*, der Zeitschrift *América Indígena* – umfassend diskutiert.⁷²⁰

Auf institutioneller Ebene war über die 1950er Jahre hinweg die Verflechtung des interamerikanischen *Indigenismo* mit dem Andenraum eher schwach ausgeprägt gewesen. Dabei spielten, wie in Kapitel 3.2 aufgezeigt, politische Bedenken der Regierungen Ecuadors und Perus gegenüber einer engeren Kooperation mit der mexikanischen *política indigenista* eine Rolle, die ersteren als zu radikal erschien. Ebenso herrschte eine gewisse institutionelle Konkurrenz zwischen ILO und III, die einer engeren Verknüpfung und Einbindung von Netzwerken und Institutionen des

⁷²⁰ Im digitalisierten Archiv des III finden sich zahlreiche Publikationen zum Andenraum, die hier nicht im Einzelnen besprochen werden können. Neben den Beiträgen in *América Indígena* zählt dazu etwa der Sammelband von José R. Sabogal Weiss (Hg.) (1969): *La Comunidad Andina*. Mexiko Stadt: Insituto Indigenista Interamericano.

interamerikanischen *Indigenismo* mexikanischer Prägung in das PIA – und damit in weiten Teilen auch der *política indigenista* im Andenraum – während dieser Jahre entgegenstand.

Diese Gegensätze wurden zu Beginn der 1960er Jahre zum Teil aufgebrochen –wobei gerade auch die Intensivierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in der Region von Bedeutung war. Einen wichtigen Schritt in der engeren Zusammenarbeit des III mit dem PIA und der ILO im Andenraum stellte sicherlich das *Proyecto Interamericano para la formación de personal para el desarrollo de la Comunidad* in Bolivien dar. Das III startete dieses Projekt 1962 in Zusammenarbeit mit der OAS, um Personal für die Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Gemeinden im Andenraum auszubilden.⁷²¹ Das Projekt stellte zum einen den Eintritt des III als Akteur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum dar. Zum anderen hatte es einen klar regionalen Charakter, sollten hier doch dezidiert Techniker und Experten aus Bolivien, Ecuador und Peru in der praktischen Entwicklungsarbeit mit andinen indigenen Gemeinden gemeinsam geschult werden. Daraufhin sollten diese ihre erworbenen Kenntnisse in die Länderprogramme ihrer jeweiligen Heimatländer tragen. Dabei sollte das neue Projekt mit dem ebenfalls 1962 angelaufenen *Plan Decenal de Desarrollo Rural* in Bolivien verzahnt sowie mit dem PIA abgestimmt werden.⁷²² Das Projekt entsprach dabei auch den Leitlinien, die der *Consejo Interamericano Económico y Social* (CIES) der OAS für Projekte im *desarrollo de la comunidad* im November 1963 ausgegeben hatte und in denen eine spezifische Entwicklungspolitik für indigene Gemeinden eingefordert wurde.⁷²³

⁷²¹ Für eine Beschreibung des Projektes siehe Juan Comas (1962): „Bolivia.“ *Anuario Indigenista* XXII, S. 13–23, S. 21.

⁷²² So hielt ein Bericht des PIA fest: „[The III] will shortly be initiating a project in Bolivia with funds provided by the Programme of Technical Co-operation of the O.A.S. This project will provide two social anthropologists and offer 15 fellowships to students from the Andean countries for training in the techniques of socio-economic development of indigenous communities. Its activities will be co-ordinated with the Bolivian National Rural Development Plan and the Andean Indian Programme.“ Vgl. „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961 – June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

⁷²³ So hielt der Bericht des CIES fest: „El Consejo Interamericano Económico y Social recomienda a los gobiernos de los Estados Miembros [...] promover y desarrollar programas en las áreas urbanas, rurales e indígenas. Las distinciones involucradas en estos tipos de programas no son arbitrarias, sino que corresponden a tres tipos fundamentales de sistemas socioculturales existentes en América Latina, con necesidades y problemas particulares.“ Vgl. CIES (1965): „Consideraciones Generales Sobre Desarrollo de la Comunidad. Resoluciones y

Die engere Koordination zwischen dem III und dem PIA spiegelte sich auch in der Entsendung von Juan Comas als Vertreter des III an das Regionalbüro des PIA nach Lima wieder, wo Comas von nun an als *Director Adjunto Regional* firmierte und die Vernetzung zwischen dem III und dem PIA vorantreiben sollte.⁷²⁴ Ebenso besuchten sowohl Abbas Ammar (1961) als auch Jef Rens (1963) für die ILO das III und das *Instituto Nacional Indigenista* in Mexiko, um über den Ausbau der Kooperation zwischen den Institutionen zu beraten. Hierbei wurde auch die Einbindung von mexikanischen Experten in das PIA diskutiert.⁷²⁵

Den Höhepunkt der Kooperation zwischen dem III, dem PIA und der ILO stellte sicherlich die gemeinsame Ausrichtung des *V. Congreso Indigenista Interamericano* 1964 in Quito dar. Nach mehrmaliger Verschiebung wurde der Kongress nach fünfjähriger Pause von einem Organisationskomitee organisiert, bei dem unter anderem auch Anibal Buitrón als *Director Regional Adjunto* des PIA mitwirkte. Der Kongress stand ganz im Zeichen der Zeit und legte den Fokus auf die staatlichen und internationalen Programme zur Integration- und Entwicklung der indigenen Bevölkerung, wobei auch das PIA stark vertreten war. Im Editorial des *Anuario Indigenista* wurde der Kongress folgendermaßen angekündigt:

Tanto la Comisión Organizadora en el Ecuador, como el Instituto Indigenista Interamericano, han insistido en la necesidad de que el próximo V Congreso Indigenista Interamericano revista un carácter fundamentalmente técnico. En otras palabras, se considera que, sentados ya los principios fundamentales de la acción indigenista, con base en las ciencias sociales y en la metodología del desarrollo de la comunidad en los congresos anteriores, conviene concentrar ahora la atención en los programas y proyectos que actualmente se llevan a cabo. La evaluación de los mismos que señale aspectos positivos y negativos, permitirá discutir su aplicabilidad a otras zonas, así como su integración

Recomendaciones.“ Hg. v. Secretaría de Bienestar Social del Gobierno de la República Guatemala. Guatemala-Stadt.

⁷²⁴ Die Einbindung von Juan Comas in das PIA wurde in einem PIA-Bericht folgendermaßen kommentiert: „Following discussions held between Dr. Abbas Ammar, Assistant Director-General of the I.L.O., and Dr. Miguel León Portilla, Director of the Inter-American Indian Institute, in México in December 1961, Dr. Juan Comas has been appointed as representative of the Institute at the Regional Office of the Andean Indian Programme.“ Vgl. „Memorandum for ACC Working Group on Rural and Community Development on AIP, July 1961-June 1962“. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 76).

⁷²⁵ Siehe Gesprächsnotiz „Entretien de M. Rens avec le Professeur Gonzales Aguirre Beltrán, Sous-Directeur de l' Institut indigéniste mexicain. (Mexico, 18 avril 1963)“ vom 25.9.1963. (Archiv ILO Genf, Mappe: DADG 8-6-1).

dentro de los planes nacionales de desarrollo y de aplicación de la reforma agraria existentes en varios países americanos.⁷²⁶

Hier wird deutlich, wie sich der *Indigenismo* Mitte der 1960er Jahre bereits selbst innerhalb des Feldes der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik verortete. Hier konzentrierten sich in den 1960er Jahren die finanziellen Ressourcen für Projekte und die Planstellen für Experten, ohne die die *política indigenista* zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zu denken war.

Vor diesem Hintergrund lässt sich durchaus argumentieren, dass es im Laufe der 1960er Jahre innerhalb des Diskurses des interamerikanischen *Indigenismo* zu einer Beschränkung auf den Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik – oder wie es das Editorial von *América Indígena* formulierte – auf „technische“ Aspekte kam. Darüber hinausgehende Fragenstellungen politischer, juristischer oder bildungspolitischer Natur, die in den Jahrzehnten zuvor durchaus ihren Platz in den Diskussionen der Kongresse fanden, wurden nun ausgeklammert – von einer Einbindung von Repräsentanten indigener Gemeinden, die zu Beginn in den 1940er Jahren zumindest sporadisch zu beobachten ist, ganz zu schweigen. In diese Verschiebung innerhalb des *campo indigenista* fügte sich ein, dass das PIA als regionales indigenistisches Entwicklungsprojekt auf dem Kongress als die zentrale multilaterale Institution neben dem III firmierte. Entlang von Projekten wie dem PIA sollte in Zukunft eine engere Koordination der *política indigenista* in Lateinamerika organisiert werden, wie etwa aus der auf dem Kongress verabschiedeten Resolution „Programas de Desarrollo Económico y Social“ hervorgeht.⁷²⁷

⁷²⁶ Vgl. Instituto Indigenista Interamericano (III) (1963): „Editorial. El V Congreso Indigenista Interamericano se celebrará en 1964.“ *América indígena* 23 (2), S. 87–89.

⁷²⁷ Die „Resolución No. 5 Programas de Desarrollo Económico y Social“ hielt folgendes fest: „Al Instituto Indigenista Interamericano y al Departamento de Asuntos Sociales de la OEA, así como a la Oficina Regional de la Acción Andina de las Naciones Unidas y Organismos Especializados, que intercambien regularmente informaciones acerca de sus respectivos programas y proyectos en favor de las poblaciones indígenas, y que se reúnan; cuando menos anualmente, a fin de asegurar una cooperación efectiva entre dichos programas y proyectos, [...] todo ello con miras a una gradual concertación y ampliación, a escala continental, de las actividades de asistencia técnica y financiera en apoyo de los programas gubernamentales de promoción económica y social de los indígenas e integración cultural de los mismos.“ Enthalten in „Informe de la Segunda reunión regional de la Acción Andina“ von 1964. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 189.3).

Das Feld des interamerikanischen *Indigenismo* hatte sich also Mitte der 1960er Jahre weiter professionalisiert und hatte sich eng mit den nationalen und internationalen Entwicklungsinitiativen verknüpft. Es ließe sich argumentieren, dass diese Beschränkung des indigenistischen Diskurses auf entwicklungspolitische Praxis letztendlich zu einem Bedeutungsverlust des *Indigenismo* als politische Bewegung und kulturpolitisches Programm geführt hat. Innerhalb des Feldes der internationalen Entwicklungspolitik blieb die Thematik der indigenen Bevölkerung letztlich nur ein Randaspekt. Gleichzeitig setzte die Fundamentalkritik, welche von Seiten von Vertreter*innen indigener Gemeinden und kritischen Anthropolog*innen seit der Konferenz von Barbados im Jahr 1972 formuliert wurde, genau an der auf staatliche Entwicklungsprogramme fokussierten Form der *política indigenista* an.

Mit Blick auf das PIA lässt sich konstatieren, dass das Programm während der 1950er Jahre durch die Übernahme des indigenistischen Diskurses einen partikularen entwicklungspolitischen Pfad im Andenraum etabliert hatte. Nun, in den 1960er Jahren, führte die Verflechtung von *Indigenismo* und internationaler Entwicklungspolitik im Projekt jedoch im Gegenzug zu einer vermehrten Ausrichtung der Integrations- und Entwicklungsprogramme für die indigene Hochlandbevölkerung an einer universalistischen Konzeption von Entwicklung, während die indigene Frage zunehmend als nachgeordnetes Problem betrachtet wurde. Dieser Prozess zeigt sich besonders deutlich in den Planungen zum Nachfolgeprojekt für das PIA, dem UN-Projekt *Modernisation of Rural Life in the Andes*, die im nächsten Unterkapitel analysiert werden sollen.

Das Scheitern des UN-Projektes Modernisation of Rural Life in the Andes

Mitte der 1960er Jahre formierte sich innerhalb der Gremien der UN-Entwicklungszusammenarbeit die Idee für ein Nachfolgeprojekt des PIA, das einerseits die regionale und *multi-agency* – also die verschiedenen UN-Sonderorganisationen integrierende – Struktur weiterführen, andererseits aber entwicklungspolitisch auf dem Stand der Zeit sein sollte. Ziel war die

Transformation of the Andean Indian Programme into a more comprehensive programme for the modernisation of rural life [that] may be expected to make a substantial contribution to the economic development of the countries

concerned, and at the same time to facilitate subregional economic integration among the countries of one of the less developed parts of the continent.⁷²⁸

Schon in dieser kurzen Beschreibung wird deutlich, wie sich der entwicklungspolitische Schwerpunkt in den Planungen des neuen Programms im Vergleich zum Projektantrag des PIA zu Beginn der 1950er Jahre verschoben hatte. Die indigene Frage, der Fokus auf eine als zuerst als indigen charakterisierte Bevölkerungsgruppe, fand sich hier nicht mehr wieder. Stattdessen rückten modernisierungstheoretisch unterfütterte und primär ökonomisch orientierte Ideen von ländlicher Entwicklung in den Vordergrund.

Überlegungen für die Planung des neuen Großprojekts der UN-Entwicklungszusammenarbeit in der Region finden sich in den Quellen erstmals 1966, als ILO-Funktionäre in der Vorbereitung eines Ministertreffens der Andenländer eine langfristige Strategie zu Planung des Projekts anmahnten.⁷²⁹ Dieser Punkt macht deutlich, dass die Initiative für multilaterale Entwicklungsprojekte oftmals aus dem professionellen Apparat der internationalen Organisationen hervorging. Erst in einem zweiten Schritt wurden dann die Vertreter der nationalen Regierungen in die Planungen eingebunden.

Das neue Projekt, dessen Planung primär von der ILO vorangetrieben wurde, erhielt den Namen *Modernisation of Rural Life in the Andes* bzw. *Modernización de la Vida Rural en los Andes* und lief innerhalb des UN-Systems unter der Kennung REG 157. Es sollte sowohl die regionale wie auch die integrale bzw. *multi-agency* Struktur des PIA weiterführen, indem neben der ILO auch die WHO, UNESCO, FAO und auch die UNTAA involviert waren. Der Planungs- und Abstimmungsprozess gestaltete sich aufwendig und zeitintensiv, wie eine Vielzahl von Dokumenten im ILO-Archiv unterstreichen.⁷³⁰ Innerhalb von zwei Jahren arbeiteten die ILO-Experten zusammen mit den Regierungen und in Abstimmung mit den anderen beteiligten UN-Sonderorganisationen einen umfassenden

⁷²⁸ Vgl. ILO (1968): „General Report on ILO Activities in the American Region.“ Genf: International Labour Office, S. 2.

⁷²⁹ Siehe Schreiben von Efrón an D'Ugard über strategische Ausrichtung des UNDP Projekts *Modernisation of Rural Life in the Andes* vom 17.08.1966. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 3).

⁷³⁰ Siehe Schreiben von Galer an Blanchard über den geplanten Antrag für das UNDP Projekt *Modernisation of Rural Life in the Andes* vom 11.12.1967. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 3)

Projektantrag aus, in dessen Rahmen beim 1965 neu gegründeten *United Nations Development Programme* (UNDP) vier Teilprojekte beantragt werden sollten: Zum einen ein länderübergreifendes regionales UN-Projekt, in dem ein UN-Expertenstab nach dem Beispiel des PIA die nationalen Administrationen im Bereich der ländlichen Entwicklung beraten und untereinander enger verknüpfen sollte.⁷³¹ Zum anderen drei Länderprojekte in Bolivien, Ecuador und Peru, mit der Intention, die nationale Politik im Bereich der ländlichen Entwicklung zu koordinieren und auszubauen.

Erklärtes Ziel war es, mit dem neuen Projekt „die Regierungen von Bolivien, Ecuador und Peru bei der Planung, Organisation und Umsetzung von Programmen zur Modernisierung des ländlichen Lebens – mit finanzieller Hilfe von Quellen wie der IDB, der [US]AID oder anderen bilateralen Förderprogrammen – zu unterstützen.“⁷³² Dies sollte durch die Konsolidierung der bisherigen ländlichen Entwicklungspolitik sowie durch die Organisation eines Systems der multinationalen Kooperation beim Training von Spezialisten, der gemeinsamen Forschung und der Diffusion von Wissen erreicht werden.⁷³³ Der anvisierte UN-Expertenstab orientierte sich in Umfang und Struktur stark an den sogenannten *advisory groups* oder *grupos asesores* des PIA. In ihnen hatten interdisziplinäre Expertengruppen die Regierungen bei der Planung und Umsetzung ihrer Integration- und Entwicklungspolitik im Andenhochland während der 1960er Jahre beraten (siehe Kapitel 4.2). Am Organigramm des Projektantrags lässt sich gut erkennen, wie das neue Projekt an die Strukturen des PIA anknüpfen sollte:

⁷³¹ Siehe Schreiben von D'Ugard an den UN-Resident-Representative in Venezuela über die Rolle des PIA in der Region vom 26.08.1967. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 2).

⁷³² Vgl. „Draft Paper - Bases for the *Project for the Modernization of Rural Life in the Andes*“ vom 16.02.1968. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 7).

⁷³³ Das umfassende Dokument zur Planung des Projektantrags hielt fest: „To assist the governments of Bolivia, Ecuador and Peru in the planning, organization and execution of programmes to the modernization of rural life in the Andes – with financial aid from such sources as IDB, AID and other bilateral schemes.“ Vgl. ebd.

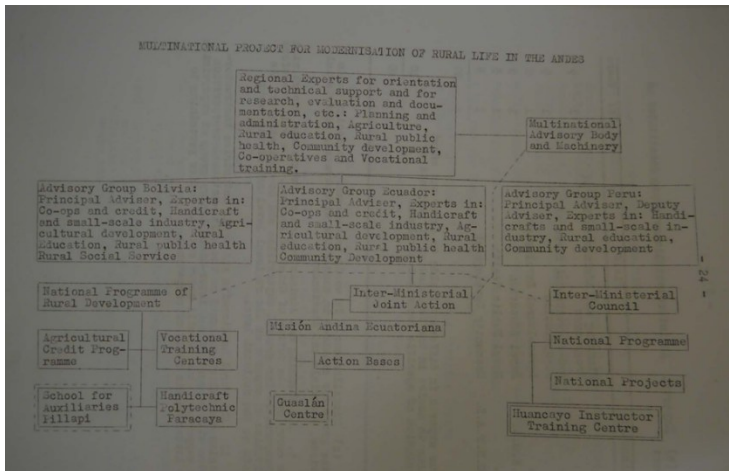


Abbildung 15: Organigramm für das geplante neue UN-Projekt *Modernisation of Rural Life in the Andes* (Quelle: Hintergrundpapier „Modernisation of Rural Life in the Andes“ vom 28.02.1968, Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 3).

Als die ILO 1968 mit den Regierungen die vier Projektanträge beim UNDP einreichte, formierte sich innerhalb des Systems der UN-Entwicklungshilfe jedoch Widerstand gegen das Projekt – ähnlich wie neun Jahre zuvor beim Antrag zur Ausweitung des PIA beim *UN Special Fund* (siehe Kapitel 4.1).⁷³⁴ So monierten die ILO-Funktionäre mangelnde Abstimmung zwischen den UN-Sonderorganisationen, wobei besonders die UNTAA eigene Projekte im Andenraum im Bereich des *Community Development* vorantrieb, wie aus einem als streng vertraulich deklarierten Gesprächsprotokoll der ILO hervorgeht.⁷³⁵ Darüber hinaus sahen die UN-

⁷³⁴ Interessanterweise begann der Antrag des Teilprojektes in Peru mit dem Punkt „El Problema Indígena en el Perú“ und stellte sich somit in die Tradition der *política indigenista* in der Region und des PIA. Im Verlauf des Antrages wurde jedoch mehrfach betont, dass sich das neue Projekt der Modernisierung der ländlichen Regionen Perus insgesamt widmete und damit über eine engere „*perspectiva indigenista*“ hinausgehen würde. Vgl. Projektantrag „Peru, Proyecto de Modernización de la Vida Rural en los Andes, Solicitud al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: UNDP/TA-49-4-D-7-1, 1).

⁷³⁵ Schon zu Beginn der 1960er Jahre beobachteten die Experten der ILO die vom PIA unabhängigen Aktivitäten anderer UN-Sonderorganisationen im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik im Andenhochland kritisch, wie aus einem als streng vertraulich deklarierten Schreiben von Ammar an Rens vom 24.03.1961 hervorgeht: „You may remember that we have been finding it more and more difficult to co-ordinate the work of the United

Resident Representatives in den Andenländern das Projekt als zu ambitioniert und exklusiv.⁷³⁶ Aus ihrer Sicht sollte ein übergreifendes regionales Projekt eher dabei helfen unterschiedliche Förderanträge zu unterstützen, statt selbst eine enge Struktur für ländliche Entwicklungspolitik im Andenhochland vorzugeben. Das Projekt REG 157 stand in ihren Augen somit der Planung und Umsetzung von spezifischen sektoralen Entwicklungsprojekten entgegen, die von einzelnen UN-Sonderorganisationen verantwortet wurden. Ebenso wurde kritisiert, dass Peru und Bolivien bereits mit UN-Projekten „gesättigt“ seien und man in Peru nach dem Staatsstreich des Militärs „extrem vorsichtig“ mit neuen Projekten sein müsse.⁷³⁷ Diese abwartende bis ablehnende Stimmung innerhalb der UN-Sonderorganisationen gegenüber dem neuen Projekt – das ja in der regionalen und integralen (also mehrere UN-Sonderorganisationen einbeziehenden) Struktur dem PIA nachempfunden war – wurde auf einem *inter-agency* Treffen im Jahr 1969 explizit:

Neither the Resident Representatives nor the Representatives of the Agencies appeared during the Meeting to have any illusions about what is at present and what has been in the past the situation of the so called Andean Indian Program, but everybody was very careful not to enter into any discussion about the history of this program, although it is very clear that nobody wants to just continue what has been done so far. 738

In dieser Situation fehlte der ILO der Einfluss und die Entschiedenheit, das anvisierte Projekt innerhalb der UN-Organisationen auch gegen Widerstände durchzusetzen, so wie es ihr noch fünfzehn Jahre zuvor beim Antrag für das PIA gelungen war (siehe Kapitel 2). Daraufhin wurde der Projektantrag zwischen 1968 und 1970 nochmals grundlegend überarbeitet und reduziert. Letztlich nahm das UNDP nur das Länderprojekt für Ecuador (ECU 28) an und bewilligte eine deutlich reduzierte Version des regionalen

Nations in the field of community development with the Andean Indian Programme. [The] United Nations [the UN TAA, M.B.] has been going ahead independitly with community development projects in the Andean Region“ (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 3).

⁷³⁶ Siehe Schreiben von Caballero an den Stellvertretenden ILO-Generaldirektor Francis Blanchard über die geplante Evaluierung des PIA und die Position der *Resident Representatives* vom 17.03.1969. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 3).

⁷³⁷ Vgl. ebd.

⁷³⁸ Vgl. ebd.

Projekts (REG 157). Die Anträge für Peru und Bolivien wurden abgelehnt.⁷³⁹ Die offizielle Begründung lautete, dass das peruanische Teilprojekt mit sechs Millionen US-Dollar zu umfangreich und daher nicht finanzierbar sei und die politische Situation in Bolivien derart instabil sei, dass nicht mit einer Erbringung des Regierungsanteils für das Projekt gerechnet werden könne.⁷⁴⁰

Damit blieb die Initiative für ein umfassendes regionales Nachfolgeprojekt des PIA auf halbem Wege stecken. Das bewilligte multilaterale Rumpffprojekt, welches 1971 anließ, wurde zudem umbenannt in *Project for Integrated Development of Andean communities* bzw. *Proyecto Multinacional de Desarrollo Comunal Andino*. Im 1972 angelaufenen ecuadorianischen Teilprojekt sammelte interessanterweise der renommierte chilenische Entwicklungsökonom Manfred Max-Neef als junger Projektkoordinator seine ersten Erfahrungen in der Entwicklungspraxis. Max-Neef schrieb später seinen Klassiker der Critical Development Studies, das autobiographisch strukturierte Buch *Barefoot Economics* zu großen Teilen auf der Basis seiner Erfahrungen in Ecuador.⁷⁴¹

In Max-Neefs Beschreibung wird der Übergang vom PIA zum Nachfolgeprojekt *Modernisation of Rural Life in the Andes* als Beginn einer neuen Phase der UN- Entwicklungsarbeit in der Region interpretiert:

By 1969 it was felt that a fundamental stage had been completed and that it was time for a new orientation with new strategies. Two years of analysis and dialogue between the Ecuadorian Government, The United Nations Development Programme and the ILO finally gave rise to [...] ECU-28.⁷⁴²

Max-Neef beschreibt in seinem Buch eindringlich, wie die aus seiner Sicht guten Intentionen des Projektes, das besonders auf die Einbindung der Interessen der Landbevölkerung setze, in der Praxis am Argwohn der Regierenden und der Trägheit des Apparates der internationalen Entwicklungshilfe scheiterten und in ihr Gegenteil umschlugen.

⁷³⁹ Siehe „Special Report of the Director of the AIP to the Working Group of Rural and Community Development“ vom 16.06.1970 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 3).

⁷⁴⁰ Siehe Schreiben von Migone an ILO-Hauptquartier in Genf vom 13.10.1970 mit kurzer Einschätzung zu Situation des PIA in Peru und Bolivien. (Archiv ILO Genf, Mappe: UNDP/TA-49-4-D-7-1, 1).

⁷⁴¹ Siehe Manfred A. Max-Neef (1992 [1981]): *From the outside looking in. Experiences in "barefoot economics"*. London: Zed Books.

⁷⁴² Siehe ebd., S. 25–26.

Die Geschichte des regionalen Projekts REG 157 ist bisher nicht eingehender erforscht worden. Es lässt sich aber festhalten, dass das Projekt – obwohl es als Nachfolgeprojekt des PIA konzipiert war – keine vergleichbare Relevanz und Prominenz in der entwicklungspolitischen Landschaft des Andenraums erlangte. So maßen weder die ILO noch die Regierungen dem neuen Projekt eine vergleichbare Priorität wie einst dem PIA zu. War das PIA während der 1950er Jahre ein Pilotprojekt allein auf weiter Flur, repräsentierte REG 157 ein relativ kleines regionales Projekt unter vielen innerhalb einer ausdifferenzierten Entwicklungslandschaft. REG 157 lief schließlich 1975 aus. Auch wenn sich das Projekt nicht primär der indigenen Frage gewidmet hatte, wurden in ihm jedoch einige Linien des PIA fortgesetzt. Eine Reihe von Veröffentlichungen und Berichten gibt einen Einblick in die Aktivitäten.⁷⁴³ Besonders hervorzuheben sind hier sicherlich die vielfältigen regionalen Treffen und Schulungskurse, die im Rahmen des Projektes abgehalten wurden. Auf diesen Treffen kamen nationales Personal wie auch Vertreter von *comunidades* aus dem Andenraum zusammen, womit das Projekt ein Ansinnen umsetzte, das im PIA nie erreicht wurde. Die Sitzungsprotokolle geben interessante Einblicke in die Perspektive dieser Akteursgruppen auf den Andenraum und die ländliche Entwicklungspolitik.⁷⁴⁴

⁷⁴³ Siehe Taborga Barrera, Luis (1974): „Empleo rural en el Perú, Ecuador y Bolivia: diagnóstico socio-económico del área rural en los países integrantes del Proyecto Multinacional de Desarrollo Comunal Andino (Reg. 157)“. Lima: ILO oder Chavez, Ñuflo, Zelia Oquendo und Agmo Fanor Camacho (1974): „Situación del Campesino Peruano y el Pacto Andino: Informe nacional“. Lima: ILO.

⁷⁴⁴ So wurden ab 1972 mehrere internationale Arbeitstreffen des Projektes abgehalten wie etwa ein dreimonatiger Ausbildungskurs in Lima (Juli–September 1972), auf dem technisches Personal aus Bolivien, Ecuador und Peru zusammenkam. Siehe z. B. den Bericht „Desarrollo Comunal en el Area Andina - Memoria del Curso Desarrollo Comunal en el área Andina“ Oktober 1972. (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 070) Daneben wurden mehrere „Reuniones Campesinos“ organisiert, zu denen Vertreter von ländlichen Gemeinden aus dem Andenraum anreisten. Zum fünften Treffen der *lideres comunales* aus den Andenländern, das in Ecuador stattfand, hielt der diesbezügliche Bericht fest: „Lo a objetivos del encuentro serán los siguientes: Confrontando los resultados obtenidos respecto a los principales problemas existentes en el medio rural; identificando aspectos positivos y negativos que han emergido de la ejecución del desarrollo rural.[...] Lograr que los participantes en el encuentro, presenten su propia percepción del desarrollo rural y expresen su opinión sobre aspectos que deben ser rectificadas o recibir un mayor apoyo, o ser tomados en cuenta por parte de los organismos - gubernamentales encargados de su aplicación.“ Vgl. „Quinto encuentro campesino del proyecto multinacional de desarrollo comunal andino, Octubre 21 al 31 de 1973“ (Archiv ILO Lima, digitalisierte Sammlung, Dokumentennummer: 168).

Als das Programm 1975 auslief, kommentierte dies ein ILO-Bericht in typischem Stil folgendermaßen:

REG 157 terminated its activities in March 1974 with a “research phase” which analysed the situation of Indian communities in the highlands of Bolivia, Peru and Ecuador and mapped out action programmes on the national and inter-country level. The final report was well received by the three Governments and the Resident Representatives concerned [...] UNDP headquarters had insisted during 1973 that REG 157 should terminate, but left the door open to consider follow-up activities for a latter period.⁷⁴⁵

Es wirkt wie eine Ironie der Geschichte, dass das Anschlussprojekt des PIA im Jahr 1975 mit einem Bericht über die Situation der indigenen Gemeinden im Andenhochland und möglichen Projekten im Bereich der internationalen Entwicklungshilfe schloss – ganz so wie die *Andean Indian Mission* mehr als 20 Jahre zuvor gestartet war und die Grundlagen für das PIA gelegt hatte (siehe Kapitel 2.1). Jedoch waren die sozialen und politischen Rahmenbedingungen im Andenraum nicht mehr zu vergleichen mit der Situation zu Beginn der 1950er Jahre. Die Felder der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sowie des interamerikanischen *Indigenismo* hatten sich innerhalb eines Jahrzehnts grundlegend gewandelt, wie im Verlauf dieses Kapitel herausgearbeitet wurde.

4.4 Zwischenfazit: Das PIA als doppeltes Scharnier zwischen *política indigenista* und *desarrollo rural*

Im Frühjahr 1970 befand sich das PIA im Auflösungszustand. Der Großteil der Verträge der im PIA tätigen UN-Experten war im Oktober 1969 ausgelaufen und die Verhandlungen über das anvisierte UN-Nachfolgeprojekt *Modernisation of Rural Life in the Andes* (REG 157) stockten weiterhin.⁷⁴⁶ Das Jahr 1970 markiert also de facto den Endpunkt in

⁷⁴⁵ Siehe Schreiben von Langen an Aboughanem vom 14.05.1975 mit dem Betreff „Follow up on Project RLA69/1957 – Andean Programme.“ (Archiv ILO Genf, Mappe: WFP 4-86-348, 2).

⁷⁴⁶ Das letzte durch das Regionalbüro des PIA versendete Dokument, das sich in den Archiven der ILO findet, ist das “Memorandum Situación de la Oficina de la Acción Andina y estado de los proyectos a su cargo” vom 20.05.1970. (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 1, 3). Der Regionaldirektor D’Ugard bemängelte hier, dass aufgrund der unklaren Zukunftsperspektive der Moment für „eine angemessene Evaluation der erbrachten Arbeit sowie ein Festlegen der Linien zukünftiger Aktion zusammen mit den Männern, die die Arbeit des PIA über viele Jahre sehr erfolgreich geleitet haben“, versäumt worden sei. Ebenso thematisiert das Dokument die Frage,

der Geschichte des PIA als regionales UN-Projekt, das seit seinem Anlaufen im Jahr 1953 für mehr als eineinhalb Jahrzehnte die entwicklungspolitische Landschaft des Andenraums mitgeprägt hatte.

Für den Zeitraum seit 1960, in dem das PIA in Form eines regionalen Beratungsprojekts für die ländliche Entwicklungspolitik der Regierungen der Andenländer existierte, lässt sich eine doppelte Entwicklung beobachten. Einerseits war es den UN-Experten im PIA gerade zu Beginn der 1960er Jahre gelungen, aus den Erfahrungen der ersten Phase des PIA heraus mit den Regierungen ambitionierte nationale Programme zur Integration und Entwicklung der indigenen Bevölkerung im Andenhochland zu konzipieren: Den *Plan Decenal de Desarrollo Rural* in Bolivien, den *Plan Nacional de la Integración de la Población Aborigen* sowie das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* in Peru und die *Misión Andina del Ecuador* in Ecuador, die alle unter anderem mit Mitteln der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), und damit der Allianz für den Fortschritt, finanziert wurden. Auch wenn die Programme – wie so viele andere Projekte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auch – die hochgesteckten Ziele bei weitem nicht erreichten, bildeten sie doch wichtige Bausteine in der ländlichen Entwicklungspolitik der Zeit. Ihre Geschichte unterstreicht, welchen Einfluss die UN-Experten zu diesem Zeitpunkt auf die Ausgestaltung von Entwicklungspolitik in den Andenländern ausübten. Darüber hinaus wurde das PIA in den 1960er Jahren mit kleineren Teilprojekten auf Argentinien, Chile, Kolumbien und sogar Venezuela ausgeweitet, wobei sich die Planung an der Idee des Andenhochlandes als eines spezifischen, durch die Existenz einer relevanten indigenen Bevölkerung charakterisierten Entwicklungsraums orientierte.

Andererseits markierten diese mit millionenschweren Entwicklungskrediten finanzierten landesweiten Programme, die aus dem PIA mit hervorgingen, auch eine Technisierung der *política indigenista* im Andenraum. So stellten die 1960er Jahre ohne Frage den Höhepunkt der staatlichen *política indigenista* in der Region dar.⁷⁴⁷ Jedoch orientieren sich

wie die Dokumentation des PIA sowohl in Ecuador und Bolivien, als auch im Regionalbüro in Lima sinnvoll archiviert werden könne. Der institutionelle Bruch mit dem Auslaufen des PIA führte leider zu einem weitgehenden Verlust der Archivbestände zum PIA in Lateinamerika, weshalb sich der umfassendste Quellenbestand zu einem Entwicklungshilfeprojekt, das über fast zwei Jahrzehnte die entwicklungspolitische Landschaft im Andenraum mitgeprägt hat, im ILO-Hauptquartier in Genf befindet.

⁷⁴⁷ Siehe etwa Henri Favre (2007): *El movimiento indigenista* oder Héctor Martínez und Carlos Samaniego (1978): "Política indigenista en el Perú. 1946-1969."

die Programme immer mehr am *mainstream* der internationalen Entwicklungszusammenarbeit: Die universalistische Konzeption von ländlicher Entwicklungspolitik, die mit den Mitteln der Grünen Revolution und der Agrarreform aus „traditionellen“ Kleinbauern „moderne“ Landwirte nach europäischem und US-amerikanischem Vorbild machen wollte, bestimmte nun auch im Andenraum den entwicklungspolitischen Kurs. Der zu Beginn mit dem PIA als Modellprojekt eingeschlagene Pfad zur Erprobung einer spezifischen *política indigenista* hatte sich im politischen Verflechtungsraum des Andenhochlandes nicht auf Dauer durchsetzen können und wurde nun in eine an universalistischen Kriterien ausgerichtete Konzeption ländlicher Entwicklungspolitik eingegliedert. Somit bildete das PIA nicht nur ein Eintrittstor für Ideen des *Indigenismo* in die internationale Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch einen Transmissionsriemen für die Übernahme von universalistisch-ökonomischen Entwicklungsansätzen in den *Indigenismo*. Im Laufe der 1960er Jahre konzentrierte sich die Debatte im indigenistischen Feld verstärkt auf Programme des *desarrollo rural* und *desarrollo comunal* und die *política indigenista* verstand sich immer mehr als Teilaspekt einer übergreifenden staatlichen Entwicklungspolitik, während politische und juristische Fragestellungen, die in den 1940er und 50er Jahren noch intensiver diskutiert wurden, zunehmend außen vor blieben.

Für die ILO als Institution repräsentierte das PIA im Verlauf der 1960er Jahre sicherlich weiterhin ein wichtiges Projekt, nahm aber nicht mehr die exponierte Stellung wie noch während der 1950er Jahre ein.⁷⁴⁸ In der Gesamtschau verlor die indigene Frage im Laufe der 1960er Jahre in der Organisation im Kontext der Dekolonialisierung und der Aufnahme neuer Mitgliedsländer aus Asien und Afrika an Bindungskraft, ganz besonders im Bereich der technischen Zusammenarbeit. Somit kam auch hier eine Konjunktur an ihr Ende.⁷⁴⁹

⁷⁴⁸ Ein interner Bericht unterstreicht zwar die zentrale Rolle, die das PIA auch noch gegen Ende der 1960er Jahre für die ILO Aktivitäten in Lateinamerika innehatte. Siehe International Labour Organisation (1968): „General Report on ILO Activities in the American Region.“ Genf: ILO. Gleichzeitig setze die Organisation Ende der 1960er Jahre aber bereits weltweit vielfältige Projekte im Bereich des *rural development* um, die keine Verbindungen zum PIA und dem Thema Indigenität aufwiesen. Siehe Schreiben von Orizet vom 27.10.1967 „Project Possibilities in the Field of Rural Institutions and Development“, das einen Überblick über globalen Aktivitäten der ILO in diesem Bereich gibt. (Archiv ILO Genf, Mappe: UNDP 4-7-1, 1).

⁷⁴⁹ Gerry Rodgers et al. halten diesbezüglich fest: „The end of the AIP in 1972 meant, in practice, the end of the Organization’s indigenous policy and the dismantling of internal structures that were responsible for the subject, and the 1957 instruments on indigenous and tribal peoples were very close to being consigned to history.“ Vgl. dies. (2009): *The International Labour Organization*, S.87.

Fazit und Ausblick: Indigene Völker als Ziel internationaler Entwicklungspolitik – Brüche und Kontinuitäten vom PIA bis heute

In der vorliegenden Arbeit wurde die Geschichte des PIA als richtungsweisendes regionales Entwicklungsprojekt der Vereinten Nationen in ihrer transnationalen Verflechtung analysiert. Die Untersuchung zeigt, wie mit dem PIA im entwicklungspolitischen Verflechtungsraum des Andenhochlandes ein in seiner Zeit partikulares Entwicklungsprogramm entstand, in dem die indigene Bevölkerung erstmals zu einer gesonderten Zielgruppe der UN-Entwicklungszusammenarbeit erklärt wurde.

Die Geschichte des PIA ist in ihren vielen Facetten mit anderen Geschichten verwoben, etwa derjenigen der indigenen Gemeinden im Andenhochland, der Entwicklungszusammenarbeit im Andenraum, der Krise des Hacienda-Systems und des anschließenden Ausbaus von Staatlichkeit in der Region wie auch des interamerikanischen *Indigenismo*. Dabei war das PIA Teil der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung mit der Rolle der indigenen Völker im Andenraum, die Mitte des 20. Jahrhunderts in einem Moment schneller und tiefgreifender sozialer Transformation der andinen Gesellschaften durch den interamerikanischen *Indigenismo* neu verhandelt wurde.⁷⁵⁰ Das Projekt manifestierte sich dabei sowohl in den Gremiensitzungen der ILO und der UN in Genf und New York, als auch im Alltag der *comunidades*, in den entlegenen Winkeln des Andenhochlandes, in denen die Aktionsbasen des PIA ihre Arbeit aufnahmen. In ihm trafen sich die Geschichten der UN-Experten⁷⁵¹, der nationalen Bürokraten und *indigenistas*, aber auch der Menschen aus den *comunidades*, der *promotores*

⁷⁵⁰ In der Ideengeschichte Lateinamerikas nimmt die Auseinandersetzung mit der Rolle der indigenen Bevölkerung innerhalb der kolonialen und dann nationalen Gesellschaften einen prominenten Platz ein. Siehe etwa Maristella Svampa (2014): *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa. Mit Blick auf das 20. Jahrhundert unterscheidet Svampa zwischen der Konjunktur des *Indigenismo*, in dessen Kontext die urbanen Eliten Lateinamerikas Mitte des 20. Jahrhunderts die Rolle der indigenen Bevölkerungen innerhalb der nationalen Projekte verhandelten, und des *Indianismo*, in dem seit den 1980er Jahren im Kontext sozialer Bewegungen eine subalterne Selbstzuschreibung indigener Identität in Lateinamerika stattgefunden hat.

⁷⁵¹ Die Verwendung der männlichen Form wird vom Verfasser an den Stellen gewählt, wo es der besseren Lesbarkeit dient und die Funktionen historisch bedingt fast ausschließlich von Männern besetzt waren. Siehe hierzu auch die Fußnote 12 in der Einleitung.

sociales, der Lehrlinge in den Ausbildungswerkstätten und der *lideres comunales*.

Diese scheinbar doppelte Existenz des PIA zwischen Gremiensitzungen und Berichtswesen auf dem internationalen Parkett einerseits und der tatsächlichen Praxis der Entwicklungsarbeit in den Aktionsbasen im Hochland andererseits wurde bereits in den 1960er Jahren von kritischen UN-Funktionären beobachtet, die eine fehlende Kongruenz zwischen beiden Seiten bemängelten.⁷⁵² Eine kritische historiographische Auseinandersetzung mit der Projektgeschichte muss daher vermeiden, sich lediglich auf die öffentlichen Verlautbarungen der Förderinstitutionen des PIA zu stützen und damit die offizielle Version der Projektgeschichte unreflektiert zu reproduzieren. In diesem Sinne hat die vorliegende Arbeit in ihrem Forschungsdesign und ihrer Quellenbasis darauf gezielt, die multidimensionalen Verflechtungsprozesse im PIA zwischen staatlicher Politik, interamerikanischen *Indigenismo* sowie internationaler Entwicklungszusammenarbeit zu analysieren und diese Perspektive durch mikrohistorische Beobachtungen der entwicklungspolitischen Praxis zu flankieren.⁷⁵³ Gerade letzterer Punkt, der einen stärkeren Fokus auf die Perspektive *von unten*, also die Rolle der Menschen in den *comunidades* legt, konnte aufgrund der Quellenproblematik nur ergänzend eingeflochten werden, hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

Planung, Umsetzung und Auslaufen des PIA (1952-1970)

Kondensiert lassen sich die Ergebnisse der Analyse der verschiedenen Projektphasen folgendermaßen zusammenfassen: Zu Beginn der 1950er Jahre formierte sich innerhalb der ILO eine Gruppe vornehmlich lateinamerikanischer Funktionäre, die die sogenannte indigene Frage auf die entwicklungspolitische Agenda der Organisation setzte und die Realisierung konkreter Projekte in diesem Bereich in Angriff nahm. Dabei knüpften die Funktionäre an die Aktivitäten der ILO im Bereich der indigenen Völker seit den 1930er Jahren an und griffen als Legitimationsquelle auf den Diskurs des

⁷⁵² Der damalige Direktor der *Social Affairs Division* der CEPAL, der Schweizer Paul Berthoud, merkte in einem Schreiben an die ILO vom 01.08.1962 kritisch an: "One often refers in the region to what is called the 'dual life' of the Andean Indian Programme, i.e. its formal and bureaucratic life at the ACCC level in Geneva, and its real, practical life on the ground." (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 12-1, 2).

⁷⁵³ Siehe hier vor allem Kapitel 3.3.

interamerikanischen *Indigenismo* zurück.⁷⁵⁴ Die Initiative aus den Reihen der ILO stieß gerade im Andenraum auf großes Interesse der nationalen Regierungen, die die Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit in die Umsetzung ihrer *política indigenista* einzubinden suchten.⁷⁵⁵

Vor diesem Hintergrund entsandten die UN im Jahr 1952 eine multilaterale Expertenkommission mit dem vielsagenden Namen *Andean Indian Mission* bzw. *Misión Indigenista Andina* in den Andenraum mit dem Auftrag, die Situation der quechua- und aymarasprachigen Bauern im Hochland im Sinne des indigenistischen Diskurses zu evaluieren und Vorschläge für die Realisierung eines UN-Entwicklungshilfeprojektes auszuarbeiten.⁷⁵⁶ Aus dem Bericht resultierte im Jahr 1953 das PIA als regionales und mehrere UN-Sonderorganisationen einbindendes Entwicklungsprojekt unter Leitung der ILO. Die Gründung des PIA lässt sich somit als Versuch interpretieren, im Andenraum einen zu dieser Zeit im globalen und auch regionalen Vergleich spezifischen Pfad der Entwicklungspolitik einzuschlagen, in dem die „Integration“ der als indigen charakterisierten Bevölkerung in die imaginierten nationalen Gemeinschaften als primäres Ziel ausgegeben wurde. Damit unterschied sich das Projekt sowohl strukturell (durch seinen regionalen und interdisziplinären Charakter) wie auch konzeptionell (durch die Ausrichtung entlang des *Indigenismo*) von anderen Projekten der UN-Entwicklungszusammenarbeit dieser Zeit, die sich in ihrer großen Mehrzahl auf nationale Kontexte und einzelne Sektoren (Bildung, Landwirtschaft *oder* Gesundheit) beschränkten.

Die tatsächliche Realisierung des PIA entsprach dann jedoch keineswegs einer stringenten Umsetzung des ursprünglichen Projektplans. Stattdessen war sie von permanenten Verzögerungen und teils konfliktbehafteten Aushandlungsprozessen zwischen den beteiligten Akteuren – den Menschen in den *comunidades*, den UN-Experten und den

⁷⁵⁴ Siehe Kapitel 2.1.

⁷⁵⁵ Diese Beobachtung stellt auch Henri Favre an, der drauf hinweist, dass die Staatsapparate der Andenländer im Vergleich zu Mexiko über limitierte Kapazitäten verfügten und so für die Umsetzung der anvisierten Integrationspolitik externe Unterstützung benötigten. Siehe ders. (2007): *El movimiento indigenista*.

⁷⁵⁶ Der Bericht der *Andean Indian Mission* – ein zentrales Dokument in der Geschichte der Agenda der UN im Bereich der indigenen Völker – definierte dabei den Andenraum bereits als spezifischen entwicklungspolitischen Raum, der sich primär durch die Existenz einer indigenen Bevölkerungsmehrheit auszeichnete. Siehe Kapitel 2.2

staatlichen Administrationen – geprägt.⁷⁵⁷ Im Laufe der Zeit gelang es der ILO zwar zusammen mit den jeweiligen Regierungen eine Reihe von Aktionsbasen im Andenhochland (sowie im bolivianischen Tiefland) zu etablieren. Neben der teilweise ablehnenden Haltung der indigenen Bauern wurde die praktische Arbeit in den Aktionszentren jedoch durch eine Vielzahl organisatorischer Hindernisse ausgebremst, etwa den Mangel an Personal und Baumaterialien, einer unzureichenden Infrastruktur oder dem ständigen Wechsel der verantwortlichen Experten. Besonders die Projekte zur Kolonisation des Tieflandes östlich der Anden mit Siedlern aus den indigenen Hochlandgemeinden, die in Bolivien und Peru anvisiert wurden, erwiesen sich weitestgehend als Fehlschläge beziehungsweise erreichten in Peru nicht einmal die Umsetzungsphase.⁷⁵⁸

Darüber hinaus gelang es den Experten des PIA in der Praxis nur bedingt, wie im Projektplan anvisiert an die kommunitären Strukturen der indigenen Hochlandgemeinden anzuknüpfen und davon ausgehend eine spezifische Methodik für die integrale Entwicklungsarbeit mit der indigenen Bevölkerung auszuarbeiten. Zum einen fehlte es den UN-Experten oftmals an tiefergehenden Kenntnissen der sozialen Situation vor Ort. Nur die wenigsten sprachen Quechua oder Aymara.⁷⁵⁹ Zum anderen trafen die Entwicklungshelfer in den Gemeinden im Umkreis der jeweiligen Aktionszentren oftmals nicht die Form von traditionellen kommunitären Strukturen an, die sie erwarteten. Statt idealtypische *allyus* – also traditionelle andine Gemeinden mit kommunitärer Besitzstruktur und Arbeitsorganisation – fanden die UN-Experten oftmals fragmentierte, vielschichtige und für Außenstehende nur schwer lesbare soziale Strukturen in den Gemeinden vor und tendierten daher zunehmend dazu, ihre Arbeit auf einzelne Individuen und Familienverbände auszurichten.⁷⁶⁰ So blieben etwa die Versuche zum

⁷⁵⁷ Dieser Umstand wird in der bisherigen historischen Forschung zum PIA nicht genügend beachtet, da diese sich oftmals auf die offiziellen Berichte des PIA stützt und dazu tendiert, die Probleme bei der Umsetzung des Projekts nicht ausreichend zu reflektieren. Siehe etwa Prieto und Páez (2017): „El Programa Indigenista Andino“ oder Guthrie (2015): *The International Labor Organization*. Gerade die interne Korrespondenz der ILO-Experten, die im Zuge der vorliegenden Arbeit detailliert ausgewertet wurde, zeichnet oftmals ein pessimistischeres Bild der Entwicklungspraxis vor Ort.

⁷⁵⁸ Siehe Kapitel 3.1

⁷⁵⁹ Siehe Kapitel 3.2.

⁷⁶⁰ Siehe Kapitel 3.3. Das Bild des idealtypischen *ayllu*, das sowohl im andinen *Indigenismo* als auch der anthropologischen Forschung zentraler Bezugspunkt und immer wieder Gegenstand kontroverser Debatten war, fand auch Eingang in die entwicklungspolitische Diskussion. Im Rahmen des PIA zeigt sich, dass der *ayllu* in der theoretischen Diskussion durchaus präsent war, in der entwicklungspolitischen Praxis aber nur bedingt einen kohärenten kollektiven Akteur und

Aufbau von dörflichen Agrarkooperativen in der Summe von bescheidenem Erfolg. Lediglich Infrastrukturmaßnahmen, allen voran der Schulbau, wurden im PIA regelmäßig über nicht monetär entlohnte traditionelle andine Formen der Gemeindegemeinschaft – die *minga* oder *minka* – erbracht. Insgesamt unterschied sich die Methodik des PIA trotz der Beteuerungen der Projektverantwortlichen, mit dem Projekt eine spezifische, an den indigenen Charakteristika der Bevölkerung orientierte Methodik entwickeln zu wollen, somit nicht grundsätzlich von anderen Projekten des *community development* dieser Zeit, etwa was die Vergabe von individuellen Agrarkrediten oder die Konzeption von Fortbildungskursen in den Bereichen Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und Gemeindeorganisation angeht.⁷⁶¹

Die vielfältigen praktischen Probleme bei der Umsetzung des PIA wurden in der öffentlichen Präsentation des Projektes jedoch nahezu vollständig ausgeblendet. Der breite Prozess politischer Kommunikation rund um das Programm wurde bis auf wenige Ausnahmen von den Förderern des Projektes dominiert. In Zeitungsartikeln, Radio- und Fernsehprogrammen, Ausstellungen und wissenschaftlichen Publikationen firmierte das PIA in den Öffentlichkeiten der Andenländer wie auch dem internationalen Fachpublikum als wichtiger Baustein einer aktiven nationalen und internationalen Entwicklungs- und Integrationspolitik. Auf diese Weise versuchten die Staaten und UN-Institutionen mit der Präsentation des PIA öffentlich ihre eigene Handlungsfähigkeit gegenüber den tiefgreifenden sozialen und ökonomischen Wandlungsprozessen im Andenraum zu unterstreichen.⁷⁶²

das organisatorische Gegenüber der UN-Experten bildete. Für die weiterführende Diskussion siehe etwa den Beitrag von Mary Weismantel (2006): „Ayllu. Real and Imagined Communities in the Andes.“

⁷⁶¹ Siehe Kapitel 3.3

⁷⁶² Siehe Kapitel 3.4.



Abbildung 16: Das Foto zeigt unter anderem das Bauschild bei den Arbeiten am Zentrum des PIA in Chucuito, in Puno (Peru), vermutlich aus dem Jahr 1958. Das Schild weist auf die institutionellen Träger des Zentrums sowie das anvisierte Spektrum von Tätigkeiten hin. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).

Ab 1959 trat das PIA mit dem Übergang der von den UN-Experten aufgebauten Aktionszentren in nationale Verantwortung und der Verlagerung des Schwerpunktes der Expertenarbeit auf die Beratung der nationalen Administrationen im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik in eine zweite Phase ein.⁷⁶³ Das Programm entwickelte sich ab diesem Zeitpunkt zu einem multilateralen Beratungsprojekt, in dessen Rahmen Teams von UN-Experten die Regierungen bei der Planung und Umsetzung ihrer ländlichen

⁷⁶³ Siehe Kapitel 4. Der zweiten Phase der Geschichte des PIA wurde in der bisherigen Forschung zu den übergreifenden Projektstrukturen relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl das PIA gerade während dieser Jahre großen Einfluss auf die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungspolitik in der Region entfaltete. Siehe etwa Prieto und Páez (2017): „El Programa Indigenista Andino“.

Entwicklungspolitik berieten. Die Analyse dieser Phase der Projektgeschichte zeigt im Detail auf, wie die Experten des PIA während dieser Jahre an zentraler Stelle an der Ausarbeitung und Umsetzung von umfassenden nationalen Programmen zu Entwicklung und Integration der indigenen Landbevölkerung im Andenraum mitwirkten.⁷⁶⁴ Der *Plan Decenal de Desarrollo Rural* in Bolivien, der *Plan Nacional para la Integración de la Población Aborigen* und das *Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena* in Peru sowie die *Misión Andina del Ecuador* resultierten in weiten Teilen aus den Erfahrungen des PIA. Diese Programme stellten zentrale Bausteine in der ländlichen Entwicklungspolitik der jeweiligen Länder dar und repräsentierten gleichzeitig den Höhepunkt der institutionellen *política indigenista* in der Region. Dabei fungierte das PIA als eine Art Antragsmaschine innerhalb des Apparats der UN-Entwicklungszusammenarbeit, über das größere nationale Projekte geplant, beantragt und koordiniert wurden.

Gleichzeitig zeigt sich an dieser Stelle, wie die entwicklungspolitische Praxis in diesem Moment in Richtung einer universalistischen Argumentation und ökonomischen Konzeption tendierte und die sogenannte indigene Frage als zentrale entwicklungspolitische Leitlinie zunehmend an Bedeutung verlor. So lässt sich konstatieren, dass das PIA bereits Mitte der 1960er Jahre nicht wie von seinen Förderern angestrebt den *mainstream* in Fragen der ländlichen Entwicklung im Andenraum vorgab. Stattdessen bestimmten die übergreifenden Mechanismen und Logiken des internationalen Systems der Entwicklungshilfe die Praxis des Projekts und der ursprüngliche indigenistische Fokus geriet sukzessive in den Hintergrund. Mit dem weitgehenden Scheitern des Förderantrags für das regionale UN-Anschlussprojekt *Modernisation of Rural Life in the Andes* (REG 157) lief das PIA im Jahr 1970 aus und seine langjährigen Strukturen wurden abgewickelt.⁷⁶⁵

Die Anden als entwicklungspolitischer Verflechtungsraum

Mit der vorliegenden Arbeit lässt sich zeigen, wie das PIA während der 1950er Jahre zur Konstruktion des Andenraums als spezifischem imaginären Entwicklungsraum beitrug, der über die Existenz einer breiten als indigen definierten bäuerlichen Landbevölkerung charakterisiert wurde. Die Förderer

⁷⁶⁴ Siehe Kapitel 4.2.

⁷⁶⁵ Siehe Kapitel 4.3.

des PIA nahmen öffentlich immer wieder Bezug auf diesen ihrer Darstellung nach spezifischen geographischen und historisch gewachsenen Entwicklungsraum, der eine regional übergreifende, auf die indigene Bevölkerung zielende Entwicklungspolitik erfordern würde.⁷⁶⁶

Gleichzeitig war die Umsetzung des PIA eingeflochten in das Entstehen eines institutionellen Raums der Entwicklungspolitik in der Andenregion während der 1950er und 1960er Jahre, der sich in länderübergreifenden Entwicklungs- und Forschungsprojekten, Kooperationen und Netzwerken manifestierte.⁷⁶⁷ Innerhalb dieses Raums kooperierten und konkurrierten verschiedene Akteure – staatliche Administrationen, UN- und US-Institutionen, indigenistische Institute, internationale anthropologische Forschungsprojekte und kirchliche Organisationen – um die Ausrichtung sowie die Konzepte und Methoden der Entwicklungspolitik im Hochland. Die ILO diente dabei lateinamerikanischen *indigenistas* durchaus als Forum, um ihre Sichtweise vorzutragen. Gleichzeitig wurde die Institution – und im Besonderen ihr professioneller Apparat, das *International Labor Office* – mit dem PIA zum Akteur innerhalb des interamerikanischen *Indigenismo* und prägte die *política indigenista* der Andenländer entscheidend mit.⁷⁶⁸

Die Förderer des PIA, und allen voran in der ILO, versuchten sich mit dem Programm unter Rückgriff auf den interamerikanischen *Indigenismo* im entwicklungspolitischen Feld richtungsweisend zu positionieren. Das Programm repräsentierte also den Versuch, eine regionale *política indigenista* mit den Mitteln der UN-Entwicklungszusammenarbeit zu realisieren. Über die gemeinsame Koordination der praktischen Arbeit auf den Basen und den permanenten Austausch von Experten zwischen den Einzelprojekten bildete das PIA hier einen wichtigen institutionellen Fixpunkt innerhalb der entwicklungspolitischen Landschaft der Andenregion.

⁷⁶⁶ Sie etwa Kapitel 2.3, 3.4 und 4.3.

⁷⁶⁷ Neben dem PIA sind hier sicherlich die Netzwerke des inter-amerikanischen *Indigenismo* wie auch das länderübergreifende Projekt der USAID *Andean Indian Community Research and Development Project* zu nennen, das 1963 anlieft. Auch in der Wahrnehmung der US-Außenpolitik wurden die Länder Bolivien, Ecuador und Peru oftmals zusammenfassend betrachtet, siehe etwa den Bericht der US-Senatoren Mansfield und Hickenlooper „Technical Cooperation in the Andes Countries of South America“ von 1957.

⁷⁶⁸ Siehe Kapitel 2.1 und weiterführend hinsichtlich der Konkurrenz zwischen dem Instituto Indigenista Interamericano und der ILO auch den Artikel von Juan Martín-Sánchez und Laura Giraudo (2020): „De la ‘race indigène’ à l’essentialisme pratique: le rapprochement de l’Institut indigéniste interaméricain et de l’Organisation internationale du travail (1940-1957).“ *Critique International. Revue comparative de sciences sociales* (86), S. 45–65.

Dabei verdeutlicht die Analyse der Geschichte des PIA auch die Widersprüche und Konfliktlinien innerhalb dieses imaginären und institutionellen Verflechtungsraums. Die unterschiedlichen nationalen politischen Konjunkturen und Interessenlagen traten besonders mit der bolivianischen Revolution von 1952/53 offen zu Tage. Gerade die Landreform, aber auch die divergierende Rahmung der sogenannten indigenen Frage in Bolivien gegenüber Ecuador und Peru, machten die Differenzen im durch die UN-Entwicklungsplaner antizipierten entwicklungspolitischen Raum des Andenhochlandes deutlich. Die sozialrevolutionäre Regierung Paz Estenssoro in Bolivien versprach sich vom PIA nicht weniger als eine breite technische Unterstützung der eigenen Agrarreform. Dieser Enthusiasmus wurde von Seiten der ILO und der anderen UN-Sonderorganisationen jedoch nicht geteilt. Diese gingen die Zusammenarbeit mit der neuen Regierung eher zögerlich und unter Vorbehalten an.⁷⁶⁹

In Peru und Ecuador, wo die landbesitzenden Eliten das Heft des Handelns nach wie vor fest in der Hand hielten, stellte sich die Situation konträr dar: Hier versprachen sich die Regierungen, wie die Quellen deutlich machen, durch das PIA eine Beruhigung der sozialen Lage im Hochland, *ohne* eine Landreform durchzuführen. Das PIA sollte hier also nicht der Umsetzung, sondern der Verhinderung einer Landreform dienen. Damit traten in der Realisierung des Programms die divergierenden Interessen und Perspektiven sowohl der staatlichen Akteure als auch der internationalen Entwicklungshilfe offen zu Tage.⁷⁷⁰

Andererseits spiegelte sich die widerstreitende politische Konjunktur auch in der Art und Weise, wie die sogenannte indigene Frage in den drei Ländern gerahmt und wie damit das PIA in den offiziellen politischen Diskurs eingebettet wurde. In Peru und Ecuador präsentierten die Regierungen das PIA während der 1950er und 60er Jahre dezidiert als zentralen Baustein ihrer *política indigenista*, also der Politik zur Integration und Entwicklung der *indigenen* Landbevölkerung, die primär über ihre kulturelle Andersartigkeit gegenüber der Nation charakterisiert wurde.⁷⁷¹ In Bolivien war aus Sicht der neuen Regierung dagegen mit der Umsetzung der Wahlrechts- und Bodenreform die Einheit aller Bürger der Nation bereits hergestellt, die ehemals landlose und politisch marginalisierte aymara- und

⁷⁶⁹ Siehe Kapitel 3.1.

⁷⁷⁰ Siehe Kapitel 3.1 und 4.1.

⁷⁷¹ Siehe Kapitel 3.4.

quechuasprachige Landbevölkerung in die nationale Gemeinschaft integriert. Folglich zielten die Aktivitäten des PIA im offiziellen Regierungsdiskurs auf die *rehabilitación del campesinado* und nicht dezidiert auf die Integration einer als ethno-kulturell andersartig markierten Bevölkerung.⁷⁷² Somit verband das PIA in sich zwei Tendenzen der nationalen Auseinandersetzung mit der Thematik der Indigenität in ihrer Differenz: Einem eher paternalistisch-konservativen Indigenismus in Peru und Ecuador stand eine marxistisch inspirierte Ideologie der *mestizaje* zur Auflösung ethnischer und klassenbasierter Ungleichheiten in Bolivien gegenüber. Hier zeigt sich, wie der imaginierte entwicklungspolitische Raum des Andenhochlands, welcher im PIA zum Tragen kam, in der Praxis schnell an Grenzen stieß.

Vor diesem Hintergrund standen die Projektverantwortlichen innerhalb der ILO und des UN-Systems vor einem Dilemma. So wollten sie mit dem PIA eine regionale Konzeption von Integrations- und Entwicklungspolitik für den Andenraum vorgeben, die sich auf die als indigen markierte bäuerliche Bevölkerung des Hochlandes konzentrierte. Gleichzeitig musste das PIA aber innerhalb zweier gegenläufiger politischer Konjunkturen operieren:⁷⁷³ Der UN-Entwicklungszusammenarbeit, die sich gerne den Anschein von Überparteilichkeit und wissenschaftlicher Neutralität gab, gelang es in diesem Kontext keineswegs, das PIA „technisch neutral“ umzusetzen. Dabei zeigt sich, dass der entwicklungspolitische Ansatz des PIA, eine Handvoll von Modellprojekten im Hochland zu etablieren, sich eher in den begrenzten entwicklungspolitischen Anspruch der Regierungen von Ecuador und Peru einpassen ließ als in das umfassende sozialreformerische Projekt der bolivianischen Regierung unter Paz Estenssoro.⁷⁷⁴

Auch während der 1960er Jahre versuchten die Förderer des PIA in den UN-Institutionen das Programm als entwicklungspolitischen Ansatz einer regionalen und integralen Entwicklungspolitik fortzuführen. Jedoch traten nun mit der von den USA initiierten *Allianz für den Fortschritt* und den Entwicklungsbanken – allen voran der Interamerikanischen Entwicklungsbank – sowie der USAID neue Akteure im Bereich der

⁷⁷² Für die Ambivalenz dieses Diskurses siehe auch Javo Ferreira (2012): *Comunidad, indigenismo y marxismo. Un debate sobre la cuestión agraria y nacional-indígena en los Andes*. El Alto: Ediciones Palabra Obrera.

⁷⁷³ Siehe Kapitel 3.1.

⁷⁷⁴ Innerhalb des PIA und der ILO vollzog sich an dieser Frage der Bruch zwischen Enrique Sánchez de Lozada, der der neuen bolivianischen Regierung offen gegenüberstand, und Luis Alvarado Garrido, der eine sozial-revolutionäre Agrarpolitik ablehnte. Siehe Kapitel 3.2.

ländlichen Entwicklungspolitik im Andenraum auf den Plan.⁷⁷⁵ Diese neue Konjunktur forcierte eine Verschiebung des Schwerpunktes im Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik auf technische Fragen und eine schwindende Bindekraft der sogenannten indigenen Frage im entwicklungspolitischen Diskurs.⁷⁷⁶ Vor diesem Hintergrund geriet das PIA nicht nur mit seinem Fokus auf die indigene Bevölkerung, sondern auch mit seinem integralen und regionalen Entwicklungsansatz im Wettbewerb um internationale Fördermittel sukzessive ins Hintertreffen.⁷⁷⁷ Der Ansatz einer regional spezifischen Entwicklungsplanung für den Andenraum mit Fokus auf die indigene Bevölkerung wurde schrittweise durch eine universalistische und globale Konzeption von Entwicklungspolitik überlagert. Mit dem Auslaufen des PIA im Jahr 1970 kam de facto auch ein spezifischer Strang im entwicklungspolitischen Verflechtungsraum des Andenhochlandes an sein Ende.

Reaktionen und Auswirkungen in den *comunidades*

Im Laufe der Arbeit wurde deutlich, dass die Reaktionen der lokalen Bevölkerung auf die Aktivitäten des PIA an den verschiedenen Standorten variierten und insgesamt vielschichtig ausfielen.⁷⁷⁸ Die Rekonstruktion der Perspektive der Menschen in den *comunidades* wurde durch eine doppelte Quellenproblematik erschwert. Zum einen fanden sich in den gesichteten Quellenbeständen nahezu keine direkten Zeugnisse subalternen Akteure, die deren Perspektive auf und Handlungen gegenüber dem PIA im Detail hätten nachvollziehbar machen können. Zum anderen wurde in den Berichten und der Korrespondenz der UN-Experten auffallend wenig über die konkreten Einstellungen und Handlungen der Menschen in den *comunidades* als Reaktion auf die eigenen Aktivitäten berichtet.⁷⁷⁹

Die Abwesenheit der Stimmen der Zielgruppe des PIA ist eine Aussage für sich – zeigt sie doch, dass die Perspektive der lokalen Bevölkerung für die Planung der Arbeit auf den Aktionsbasen, wenn überhaupt, von

⁷⁷⁵ Siehe Kapitel 4.

⁷⁷⁶ Siehe Kapitel 4.1.

⁷⁷⁷ Siehe Kapitel 4.3.

⁷⁷⁸ Siehe besonders Kapitel 3.3.

⁷⁷⁹ Lediglich in den Fällen Pillapi und Cotoca, in denen das PIA auf besonders starke Ablehnung durch die bäuerliche Bevölkerung stieß, wurde die Situation und Perspektive der Bauern durch die UN-Experten umfassender erörtert. Siehe Kapitel 3.3.

nachgeordneter Bedeutung war, obwohl man dies in der ursprünglichen Projektplanung anders angedacht hatte.⁷⁸⁰ Die Entscheidungen über die Ausrichtung von Aktivitäten und Maßnahmen wurden von den Entwicklungsplanern aufgrund anderer Parameter getroffen. Gleichzeitig erschwerte der Umstand, die Perspektive aus den *comunidades* auf das PIA zu rekonstruieren. Durch das Kreuzen und Gegenüberstellen von Quellen – besonders der internen Korrespondenz der Experten und einiger kritischer Zeitungsartikel – konnte sich im Verlauf der Arbeit an eine Perspektive *von unten* angenähert und folgende Schlüsse gezogen werden: Gerade in Bolivien lehnte die Bauernschaft das PIA zunächst vehement ab. Die indigene bäuerliche Bevölkerung sah in dem Projekt den Versuch der ehemaligen Großgrundbesitzer, die Landreform und damit die Übertragung der Landtitel an die Bauernschaft auszubremsten.⁷⁸¹ Somit standen die Experten des PIA aus Sicht der Bauern im Bunde mit der alten Ordnung und wurden von diesen keineswegs, wie von der Regierung des MNR erhofft, als Promotoren einer Reorganisation der landwirtschaftlichen Produktion gesehen.

In Ecuador und Peru war die Situation eine andere: Hier bestand die alte Ordnung fort und die Aktivitäten des PIA konzentrierten sich primär auf die *minifundistas*, also die von Haciendas unabhängigen Gemeinden mit Kleinstbesitz. Dadurch wurde das PIA anscheinend nicht als verlängerter Arm der Großgrundbesitzer interpretiert. Gewisse Angebote, besonders im Bereich der Grundschul- und Berufsbildung wie auch der Landwirtschaft wurden durchaus aktiv von den Menschen angenommen.

In der Gesamtschau lässt sich sowohl für Bolivien als auch für Ecuador und Peru konstatieren, dass die Aktivitäten des PIA im Laufe der 1950er Jahre für die indigenen Gemeinden oftmals den ersten Kontakt zu Akteuren der internationalen Entwicklungshilfe darstellten. Die Aktionsbasen des PIA repräsentierten einen Eingriff in die lokalen Machtgefüge, der für alle Seiten eine neue Erfahrung darstellte. Eine breitere Betrachtung der Handlungsoptionen und Reaktionen der Bauernschaft gerade auch gegenüber den umfassenderen Integrationsprogrammen, die unter Mitwirkung des PIA im Laufe der 1960er Jahre umgesetzt wurden, konnte im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht geleistet werden. Dies würde ein anderes

⁷⁸⁰ Siehe Kapitel 2.2

⁷⁸¹ Siehe Kapitel 3.3.

Forschungsdesign benötigen, vor allem um den quellentechischen Problemen begegnen zu können.⁷⁸²

Aus Sicht der Förderer des PIA – allen voran der ILO – stellte sich die Bilanz des PIA gemischt dar. So konstatierte Jef Rens in der Retrospektive, dass das Programm zwar weit hinter den hochgesteckten Zielen zurückgeblieben sei. Der Bau von Schulen, die Einführung neuer landwirtschaftlicher Techniken, die Einzüchtung neuer Viehrassen sowie Impfkampagnen, Aufforstung von Eukalyptuswäldern, die Organisation von Agrarkooperativen und die Ausbildung von Geburtshelferinnen, Schreibern und Mechanikern hätten jedoch die Lebensumstände vieler Menschen vor Ort im Laufe der Zeit verbessert.⁷⁸³ Laut ILO waren insgesamt 250.000 Menschen in den *comunidades* direkt in den Genuss der Angebote des PIA gekommen.⁷⁸⁴ Festzuhalten bleibt, dass die Schwerpunkte und Inhalte der Entwicklungsarbeit und Fortbildungskurse des PIA von außenstehenden Experten erdacht und nicht von den Menschen selbst eingefordert wurden. Ihr Ziel war es, das Leben der Menschen grundlegend entlang eines eurozentrischen Gesellschaftsmodells umzugestalten, wobei nicht zuletzt auch eine kulturelle „Integration“ entlang ethnischer Stereotypisierungen angestrebt wurde.⁷⁸⁵

Bei dem Versuch, die konkreten Auswirkungen von Entwicklungszusammenarbeit abzuschätzen, stellt sich immer die Problematik, zwischen übergreifenden sozioökonomischen Transformationsprozessen einerseits und den konkreten Folgen gezielter entwicklungspolitischer Intervention andererseits zu unterscheiden. Ohne Frage kam es im Andenraum im Verlauf der 1950er und 1960er zu einem

⁷⁸² Eine interessante Langzeitstudie um die Landkonflikte in der Region Puno in Peru liefert etwa Renique (2004): *La batalla por Puno*.

⁷⁸³ Siehe Rens (1987): *Le Programme Andin*, S. 151-55.

⁷⁸⁴ Die Zahl von 250.000 Menschen, die an den Maßnahmen des PIA teilgenommen hätten, wird von der ILO erstmals im Jahr 1964 in einem Bericht an die *United States Agency for International Development* (US AID) erwähnt und danach in weiteren ILO-Berichten bis in die Gegenwart verwendet. Siehe „Memorandum Conversaciones con los representantes de la AID y la Universidad de Cornell“, 19.08.1965 (Archiv ILO Genf, Mappe: TAP/A, 11-4-61,4) sowie ILO (2003): „ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples“, S. 3. Die Arbeit hat gezeigt, dass eine solche Schätzung lediglich als eine sehr vage Annäherung interpretiert werden kann und tendenziell als zu hoch angesetzt werden sollte, variierte doch die Intensität der Entwicklungsarbeit in den verschiedenen Aktionszentren des PIA über die Zeit beträchtlich. Eher entspricht sie der Anzahl von Menschen, die in den sogenannten „Einzugsgebieten“ der verschiedenen Zentren des PIA lebten und an die sich die Aktivitäten formell richten sollten.

⁷⁸⁵ Siehe Kapitel 3.3.

tiefgreifenden Wandel der Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen.⁷⁸⁶ Inwieweit dieser Wandel durch entwicklungspolitische Interventionen signifikant beeinflusst wurde, ist schwer zu beurteilen, wobei Historiker*innen hier durchaus berechtigte Zweifel anmelden.⁷⁸⁷ Mit Blick auf das PIA untersuchte der Soziologe Owen Leonard bereits in den 1960er Jahren die Auswirkungen von entwicklungspolitischen Initiativen auf den sozialen und ökonomischen Wandel in ländlichen Gemeinden im bolivianischen Hochland, wobei er unter anderem auch die Situation in Pillapi – wo 1953 die erste Aktionsbasis des PIA eröffnet worden war – evaluierte.⁷⁸⁸ Die Studie kam zum dem Ergebnis, dass der soziale und ökonomische Wandel im bolivianischen Hochland in verschiedenen Gemeinden nahezu identisch verlaufen sei, unabhängig davon, ob sie direkt internationale Entwicklungshilfe empfangen hatten oder nicht. Dieser interessante Befund stellte die Effektivität der internationalen Aktion schon früh in Frage, da in Pillapi nach zehn Jahren intensiver Arbeit des PIA keine größeren Fortschritte im Vergleich zu den Nachbargemeinden erzielt worden seien.

Neben der Frage nach direkten Auswirkungen des PIA stellt sich auch die nach den indirekten oder unbeabsichtigten Folgen des Programms. Ein Aspekt, der hier besondere Aufmerksamkeit verdient, sind sicherlich die Ausbildungskurse im Bereich der Gemeindeorganisation, und speziell die Bildungsangebote des PIA für junge *líderes comunales*, also Führungspersönlichkeiten in den Gemeinden. Die Kursangebote des PIA – etwa in den Ausbildungszentren in Guaslán und Guano in Ecuador – thematisierten durchaus die spezifische Rechtssituation der indigenen Gemeinden.⁷⁸⁹ Für Ecuador hat Víctor Bretón angemerkt, dass viele Anführer der indigenen Bewegungen in den 1980er Jahren in ihrer Jugend die

⁷⁸⁶ Siehe Kapitel 1.1.

⁷⁸⁷ Pricilla Archibald und William Mitchell haben darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme auf die tatsächlichen sozio-ökonomischen Transformationsprozesse im Andenhochland letztendlich gering blieben. Siehe Mitchell (2010): “Esperanza Antropológica y Realidad Social” und Archibald (2011): *Imagining modernity in the Andes*, S. 80-81.

⁷⁸⁸ Siehe Leonard (1966): *El cambio económico y social en cuatro comunidades del Altiplano de Bolivia*.

⁷⁸⁹ Siehe Kapitel 4.2 und Breuer (2018): „Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization“, S. 119. Im Kontext des PIA war dies einer der wenigen Punkte, an dem auf die indigenistische Gesetzgebung der Nationalstaaten eingegangen wurde.

Bildungsprogramme der *Misión Andina del Ecuador* durchlaufen hätten.⁷⁹⁰ Somit hätte das PIA, das ja primär auf die Befriedung der sozialen Konflikte im Hochland zielte, indirekt zum Entstehen einer neuen politischen Protestbewegung beigetragen, die sich den Kampf um indigene Rechte gegen die staatliche Ordnung auf die Fahnen schrieb. Hinsichtlich möglicher Verbindungslinien zwischen dem PIA und späteren indigenen Bewegungen besteht sicherlich noch weiterer Forschungsbedarf, gerade auch was den bolivianischen und peruanischen Fall angeht.⁷⁹¹ Was die übergreifende geschichtswissenschaftliche Forschungsdiskussion betrifft, bieten die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit in erster Linie Rückschlüsse für drei Felder an: Die Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die Geschichte des interamerikanischen *Indigenismo* und die Geschichte der ILO als Institution.

Die Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – Einblicke aus der Fallstudie

Die Geschichte des PIA unterstreicht, dass die Entwicklungszusammenarbeit der UN im Andenraum im Verlauf der 1950er und 1960er Jahre keineswegs als Beispiel für den unilateralen Transfer von Entwicklungskonzepten und Expertenwissen aus den USA und Europa in die sogenannte Dritte Welt gelesen werden kann. Im Gegenteil macht sie deutlich, wie auf den verschiedenen Ebenen immer wieder Interessengegensätze zwischen beteiligten Akteuren bestanden und der Kurs des PIA durch komplexe Aushandlungsprozesse zwischen den UN-Institutionen, den Regierungen und den *comunidades* bestimmt wurde.

Morgan Hogdges argumentiert, dass das größte Potential von Studien zur Geschichte der Entwicklungspolitik darin liegt, die Analyse mehrerer geschichtlicher Vorgänge (*historiographies*) zusammenzuführen und herauszuarbeiten, wie „diese anscheinend voneinander unabhängigen Fäden

⁷⁹⁰ Siehe Bretón Solo de Zaldívar (2001): *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas*, S. 71-86.

⁷⁹¹ Mögliche Ansätze könnten hier biographischen Zugänge und eine Analyse der Kursinhalte des PIA bieten. Interessanterweise realisierte erst das regionale Nachfolgeprojekt des PIA, das UN-Projekt *Modernisation of Rural Life in the Andes*, das am Ende nur in einer deutlich gekürzten Rumpfversion bewilligt wurde, regionale Kurse für líderes comunales und förderte so den Austausch „von unten“ über die nationalen Grenzen hinweg – ein Element, das im PIA zwar bereits angedacht worden war, aber letztlich nicht realisiert wurde. Siehe Kapitel 4.1 und Kapitel 4.2.

in der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit zusammenliefen, ineinandergriffen und sich gegenseitig konditionierten“.⁷⁹² In diesem Sinne illustriert die Geschichte des PIA, wie die regionale Geschichte des *Indigenismo* mit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der Ausformung der ländlichen Entwicklungspolitik im Andenraum verwoben war. Das PIA demonstriert, wie gerade zu Beginn der 1950er Jahre sowohl innerhalb der UN-Organisationen wie auch der ILO relativ offen über die Möglichkeiten und Ansätze für eine Entwicklungspolitik in Lateinamerika und im Andenraum verhandelt wurde, und wie über den *Indigenismo* die sogenannte indigene Frage als eine mögliche Leitlinie zur Legitimierung und Operationalisierung entwicklungspolitischer Intervention Eingang in die UN-Organisationen fand. Dabei wurden zentrale Argumente des *Indigenismo* übernommen, allen voran dessen Postulat, dass für die Entwicklung der lateinamerikanischen Nationen die Integration der als indigen charakterisierten Bevölkerung in die imaginierte Nation eine notwendige Bedingung darstellte. Hier zeigt sich, dass gerade im Verlauf der 1950er Jahre noch kein dominanter universaler Entwicklungsdiskurs die Aktivitäten der UN bestimmte, sondern zu diesem Zeitpunkt durchaus regionale Entwicklungsansätze wie der des *Indigenismo* Eingang in die multilateralen Netzwerke und Entscheidungsfindungsprozesse fanden.

Gleichzeitig macht die Geschichte des PIA jedoch auch deutlich, wie sich innerhalb der UN im Zuge der 1960er Jahre ein ökonomisch-universalistischer Ansatz durchsetzte. Mit der Gründung des *UN-Special Fund* unter US-amerikanischer Führung im Jahr 1959 sowie dem Anlaufen der *Allianz für den Fortschritt* zwei Jahre später traten finanzstarke und dominante Akteure auf den Plan, die eine deutlich ökonomischere Interpretation von ländlicher Entwicklungspolitik vertraten, als sie vom PIA während der 1950er Jahre betrieben worden war.⁷⁹³ Gerade auch über die Vergabe von Fördermitteln über die Entwicklungsbanken – allen voran der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) – konnten sie über die Vorgabe der Förderrichtlinien tiefgehenden Einfluss auf den Kurs der UN-Entwicklungspolitik in der Region und darüber hinaus nehmen.

Ausgehend von der Idee einer grundsätzlichen Pfadoffenheit in der Entwicklungspolitik trägt die Arbeit so dazu bei, die Komplexität von Entwicklungspolitik besser zu verstehen, indem sie im Sinne Hodges die Widersprüche, Nuancen und Debatten innerhalb der internationalen

⁷⁹² Vgl. Morgan Hodges (2016): „Writing the History of Development“, S. 156.

⁷⁹³ Siehe Kapitel 4.1 und 4.3.

Entwicklungszusammenarbeit herausarbeitet und aufzeigt, wie diese Ideen und Programme in der Praxis in einem spezifischen Kontext umgesetzt wurden.⁷⁹⁴

Die Geschichte des *Indigenismo* – Verflechtung und Verschiebung eines transnationalen Feldes

Neben Einblicken in die Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit ermöglicht die Geschichte des PIA auch Rückschlüsse auf die Geschichte des *Indigenismo*, die seit etwa einem Jahrzehnt verstärkt von Historiker*innen untersucht wird. Die vorliegende Analyse des PIA zeigt – wie Giraudo einfordert – die Verbindungslinien und Wechselwirkungen zwischen den Feldern des interamerikanischen *Indigenismo* und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf.⁷⁹⁵ Dabei wird deutlich, wie stark die Andenländer ab Beginn der 1950er Jahre auf die Möglichkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit setzten, um ihre Entwicklungs- und Integrationspolitik gegenüber der indigenen Bevölkerung des Hochlandes umzusetzen.⁷⁹⁶ Gerade in Peru erlangte das *Instituto Indigenista Peruano* (IIP) innerhalb des staatlichen Gefüges zweitweise großen Einfluss auf die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungspolitik im Hochland – ein bisher in der historischen Forschung nahezu unbeachteter Umstand.⁷⁹⁷

⁷⁹⁴ Vgl. Morgan Hodges (2016): „Writing the History of Development“, S. 137.

⁷⁹⁵ Siehe Giraudo (2011): „Un campo indigenista transnacional“, S. 98. Für Mexiko und Guatemala sind in den letzten Jahren zwei Fallstudien erschienen. Siehe Lewis (2018): *Rethinking Mexican Indigenismo* und Foss (2018): „Until the Indian is Made to Walk“. Für den Andenraum standen weitergehende Betrachtungen bisher noch aus, hier kann die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur kontinentalen Forschungsdiskussion leisten.

⁷⁹⁶ Favre beobachtet dies, ohne es weiter auszuführen. Siehe ders. (2007): *El movimiento indigenista*, S.10, wobei jedoch Bolivien einerseits und Peru und Ecuador andererseits unterschiedliche Schwerpunkte setzten. In Peru und Ecuador wurden die Entwicklungsprogramme unter dem Überbegriff *política indigenista* subsumiert. Führende Intellektuelle dieser Länder, Luis Vacárcel in Peru und Pio Jaramillo in Ecuador, sahen in den internationalen Organisationen gar „Hilfsinstitutionen“ der *política indigenista*. Dies stellt eine interessante Perspektivverschiebung dar, sicherlich hätten die UN-Organisationen wie auch die US-Programme (etwa Point-IV) die eigene Rolle anders definiert. Siehe Kapitel 1.2.

⁷⁹⁷ So wird die Rolle des IIP auch in der aktuelleren Forschungsliteratur als eher marginal beschrieben. Siehe etwa Osmar Gonzales (2011): „El Instituto Indigenista Peruano. Una historia por conocer.“ In: Giraudo und Martín Sánchez (Hg.): *La ambivalente historia del indigenismo*, S. 133–158.

So dehnte sich das Handlungsfeld der *acción indigenista*, welches sich während der 1940er Jahre noch primär auf die transnationale intellektuelle Reflektion wie auf die Bildungs- und Rechtspolitik beschränkte, auf praktische Programme der ländlichen Entwicklungspolitik aus, die mithilfe von Mitteln und Expertise der internationalen Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt wurden. Diese Tendenz führte im Umkehrschluss in den 1960er Jahren jedoch zu einer immer stärkeren Konzentration des institutionellen *Indigenismo* auf den Bereich der Entwicklungspolitik. Dies wurde nicht zuletzt im fünften *Congreso Internacional Indigenista* deutlich, der 1964 unter Mitwirkung der ILO und des PIA in Quito abgehalten wurde.⁷⁹⁸ Im Selbstverständnis der *indigenistas* repräsentierte die *política indigenista* nunmehr einen Teilaspekt oder Unterpunkt einer übergreifenden nationalen Modernisierungspolitik, und letztere wurde von ökonomisch orientierten Entwicklungsmodellen dominiert.⁷⁹⁹ Somit wurde die „Lösung“ der indigenen Frage nun primär in Form einer erfolgreichen ländlichen Entwicklungspolitik imaginiert. Gleichzeitig wurden Bereiche wie etwa der Schutz indigener (kommunaler) Rechte und die Bildungspolitik, die zwei Jahrzehnte zuvor innerhalb des indigenistischen Diskurses noch von zentraler Bedeutung gewesen waren, zu Nebenaspekten der *política indigenista* im Andenraum.

Mit der vorliegenden Arbeit lässt sich zeigen, wie das PIA in diesem Prozess als Schnittstelle diente. Über das Programm fanden die Förderrichtlinien und Konzepte der UN-Entwicklungspolitik Eingang in das Feld des interamerikanischen *Indigenismo*. Die Kritik am institutionellen *Indigenismo*, die seit dem Kongress von Barbados 1972 dessen Niedergang als kulturpolitisches Programm einleitete, zielte nicht zuletzt auf die integrationistische beziehungsweise assimilatorische Stoßrichtung der entwicklungspolitischen Programme. Auch in der derzeitigen Debatte über die historische Rolle des institutionellen *Indigenismo* in Abgrenzung zu den indigenen Bewegungen seit den 1980er Jahren wird der Einfluss internationaler Organisationen wie etwa der UN auf die Ausgestaltung der *política indigenista* nicht hinreichend reflektiert, sondern oft nur die nationalstaatlichen Politiken untersucht.⁸⁰⁰

⁷⁹⁸ Siehe Kapitel 4.3.

⁷⁹⁹ Siehe Kapitel 4.3 und Instituto Indigenista Interamericano (III) (1963): „Editorial. El V Congreso Indigenista Interamericano se celebrará en 1964.“

⁸⁰⁰ So verortet etwa Maristella Svampa in ihrer Studie zur lateinamerikanischen Ideengeschichte mit Blick auf die Thematik der Indigenität den Einfluss der UN gerade in der Phase der indigenen Bewegungen seit den 1980er Jahren und den hier anschließenden Menschenrechtsdiskurs,

Die Geschichte der Internationalen Arbeitsorganisation: Indigene Völker, internationales Recht und technische Zusammenarbeit

Im Jahr 2019 feierte die ILO ihr 100-jähriges Bestehen. Das Jubiläum wurde öffentlichkeitswirksam begangen, wobei neben dem Blick in die Zukunft der Institution auch ihrer langen Geschichte größere Aufmerksamkeit zuteilwurde. Dabei zeigte sich, dass das PIA als frühes Großprojekt der ILO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vielen Kenner*innen der Institutionengeschichte durchaus ein Begriff ist, tiefergehendes Wissen zu Geschichte des Projektes und seiner spezifischen Bedeutung für die übergreifende Institutionengeschichte aber nach wie vor rar ist.⁸⁰¹

Die bisherige historische Forschung zur Agenda der ILO im Bereich der indigenen Völker beschränkt sich vornehmlich auf die Auseinandersetzung mit der Rolle der Institution im Entstehungsprozess des internationalen Rechts für indigene Völker, wobei gerade die ILO-Konvention Nr. 107 (*Indigenous and Tribal Populations Convention*) von 1957 und Nr. 169 (*Indigenous and Tribal Peoples Convention*) von 1989 als zentrale Wegmarken definiert werden. Die weitreichenden Aktivitäten der ILO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Feld sind bisher nur am Rande betrachtet worden. Diese Forschungslücke konnte die vorliegende Arbeit schließen, indem sie die zentrale Rolle des PIA innerhalb der Agenda der ILO im Bereich der indigenen Völker herausarbeitete. Mehr noch: Es zeigt sich, dass das PIA während der 1950er Jahre das zentrale Projekt der ILO im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt war, mit dem sich die Institution in diesem damals noch jungen Feld positionieren wollte.⁸⁰²

Letztendlich wirft die Geschichte des PIA die institutionengeschichtliche Frage auf, wie die ILO in den 1950er Jahren dazu kam, ihr mit Abstand größtes Entwicklungsprojekt der „Lösung“ der sogenannten indigenen Frage in Lateinamerika zu widmen – wo dieser

zeichnet aber die Phase des institutionellen *Indigenismo* im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts eher im Sinne von nationalstaatlicher Politik. Siehe dies. (2016): *Debates Latinoamericanos*, S. 492-93.

⁸⁰¹ Das Forschungsprojekt, auf dem die vorliegende Arbeit fußt, wurde im Juni 2019 auf der historisch orientierten Jubiläumskonferenz der ILO mit dem Titel „Globalization and Social Justice: A Century of ILO action, 1919-2019“ in Paris vorgestellt. Der Vortrag „The ILO and the definition of Latin America as a region of special concern: The example of the Andean Indinan Programme“ wurde vom Autor der vorliegenden Arbeit zusammen mit Juan Martín-Sánchez von der Universität Sevilla präsentiert.

⁸⁰² Siehe Kapitel 2 und 3.

Bereich doch vom Kernanliegen der Institution, der Regulierung industrieller Arbeitsbeziehungen, kaum hätte weiter entfernt liegen können. Zum einen ist dies sicherlich dem relativ hohen Gewicht der lateinamerikanischen Staaten innerhalb der ILO während der 1940er und 1950er geschuldet, wodurch diese eine spezifische regionale Thematik auf die Agenda der Institution setzen konnten.⁸⁰³ Zum anderen wirkte auch innerhalb des professionellen Apparats der ILO – dem International Labour Office – eine Gruppe von lateinamerikanischen Funktionären darauf hin, die sogenannte indigene Frage als Ausgangspunkt für die Etablierung der ILO-Entwicklungspolitik in der Region zu setzen.⁸⁰⁴ Und schließlich bestand gerade Ende der 1940er und zu Beginn der 1950er Jahre noch eine große Pfadoffenheit hinsichtlich der Ausgestaltung der UN-Entwicklungszusammenarbeit, da noch keine festen Leitlinien, Förderbedingungen und Entwicklungsansätze vorgegeben waren, sondern sich erst schrittweise ausbilden mussten. Dies ermöglichte es den Förderern des PIA innerhalb der ILO, ausgehend von einem randständigen entwicklungspolitischen Ansatz innerhalb des UN-Systems ein Großprojekt erfolgreich beantragen und umsetzen zu können.⁸⁰⁵

Der weitere Verlauf der Geschichte des PIA macht aber ebenso deutlich, wie die Auseinandersetzung mit der Thematik der Indigenität innerhalb der ILO ab den späten 1950er Jahren sukzessive an Dynamik verlor. Damit einhergehend büßte auch das PIA als Modell für die Entwicklungspolitik in der Region an Bindungskraft ein, während gleichzeitig universalistische und ökonomische Ansätze unter dem Begriff des *rural development* innerhalb der Institution an Gewicht gewannen. Der Bruch in der Auseinandersetzung der ILO mit der Thematik der indigenen Völker seit den 1960er Jahren beschränkte sich also nicht nur auf den Bereich der Rechtsstandards – und die ILO Konvention Nr. 107 im Speziellen. Mit

⁸⁰³ Da viele Staaten der ehemaligen Achsenmächte nach der Niederlage im Zweiten Weltkrieg noch nicht wieder der ILO beigetreten waren, während die Dekolonisierung in Asien und Afrika – und damit die Aufnahme vieler neuer Mitgliedsstaaten aus diesen Weltregionen – erst am Anfang stand, kam den Staaten Lateinamerikas in der Institution großes Gewicht zu. Somit konnten sie den Kurs der ILO während dieser Jahre aktiv mitprägen und spezifische Themen der Region – etwa die sogenannte indigene Frage – auf die Agenda setzen.

⁸⁰⁴ Siehe Kapitel 3.2.

⁸⁰⁵ Für eine weiterführende Diskussion der Perspektive und Agenda der ILO auf und in Lateinamerika, gerade auch mit Blick auf die Frage regionaler Partikularität und universaler Modernisierungspolitik, siehe auch Juan Martín-Sánchez und Martin Breuer (2021): „La OIT en la definición de América Latina como región de carácter especial: el Programa Indigenista Andino entre la cuestión indígena y la modernización universalista.“ *América Latina Hoy* 88, S. 119-136.

dem Ende des PIA riss auch die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung der ILO in diesem Bereich ab und damit auch die Überlegung, Entwicklungsprojekte für indigene Völker über den Andenraum und Lateinamerika hinaus in Asien und Afrika zu forcieren.

Erst im Laufe der 1980er Jahre setzte sich die ILO erneut verstärkt mit der Thematik auseinander und strebte eine Überarbeitung der Konvention Nr. 107 an, die schließlich 1989 mit der Konvention Nr. 169 erreicht wurde. Die neue Konvention stand dabei deutlich im Kontext des nun an Bedeutung gewinnenden internationalen Menschenrechtsdiskurses und nicht mehr des Entwicklungsdiskurses der Nachkriegsjahrzehnte.⁸⁰⁶ Dabei fällt auf, dass diese „Wiederentdeckung“ der Thematik der indigenen Völker durch die ILO jedoch nur bedingt an die vergangenen Aktivitäten der Institution in diesem Bereich anknüpfte. Besonders mit Blick auf die Geschichte des PIA lässt sich durchaus von einer Art institutioneller Amnesie sprechen. Nach dem Ausscheiden der Funktionäre, welche die Agenda der Organisation in diesem Bereich seit den 1940er und bis in die 1960er Jahre geprägt hatten, herrschte innerhalb der Institution bereits seit den 1980er Jahren große Unklarheit über das Ausmaß und die Relevanz des PIA und damit der eigenen Politik im Bereich der indigenen Völker im Andenraum.⁸⁰⁷

In der Summe lässt sich festhalten, dass für eine Bewertung der Rolle der ILO in der internationalen Auseinandersetzung mit der Situation der indigenen Völker im 20. Jahrhundert neben der Betrachtung der Genese des internationalen Rechts für indigene Völker auch die Rolle der Entwicklungspolitik – und damit das PIA – einbezogen werden muss.

Ausblick: Kontinuitäten und Brüche internationaler Entwicklungspolitik für indigene Völker

Mit dem PIA wurden indigene Völker erstmals als spezifische Zielgruppe der UN-Entwicklungszusammenarbeit definiert. Dies ging einher mit dem

⁸⁰⁶ Siehe Rodríguez Piñero (2005): *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law*.

⁸⁰⁷ Die ILO veröffentlichte im Jahr 1984 einen Bericht mit Blick auf die Bedeutung des Konzeptes der Indigenität für ländliche Entwicklungsprogramme, in dem das PIA nahezu nicht erwähnt wird. Siehe ILO (1984): „El desarrollo rural tomando en cuenta los problemas de las poblaciones indígenas. Duodécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Brasilia, abril de 1984“. Etwas umfassender wurde das PIA in einem drei Jahre später verfassten ILO-Bericht im Vorfeld der Verhandlungen für die Überarbeitung der ILO Konvention 107 behandelt. Siehe ILO (1987): „Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribunales, 1957 (núm. 107)“. International Labour Organisation. Genf (Conferencia Internacional del Trabajo, 75.a reunión 1988, Informe VI).

Postulat der spezifischen entwicklungspolitischen Bedürftigkeit von als indigen charakterisierten Menschengruppen. Durch eine angepasste Entwicklungspolitik sollten also sozio-ökonomische und auch ethnisch-kulturelle Ungleichheiten überwunden und die indigene Bevölkerung in die nationale Gemeinschaft integriert werden, um so eine homogene Nation herzustellen.⁸⁰⁸

Im Verlauf der 1970er und 1980er Jahre verschwand das Thema Indigenität in weiten Teilen wieder von der entwicklungspolitischen Tagesordnung im Andenraum und anderen Regionen Lateinamerikas. Entlang des Auslaufens des PIA lässt sich dieser Prozess exemplarisch nachvollziehen. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die indigene Bevölkerung nun nicht mehr das Ziel entwicklungspolitischer Interventionen von Seiten der Staaten oder internationalen Institutionen und NGOs war, nur war die Dimension der Indigenität und die Einteilung der Bevölkerung in indigen und nicht-indigen nicht mehr das primäre ordnende Element. Vielmehr wurde nun eine ländliche Entwicklungspolitik universalistischen Zuschnitts angestrebt, in der ethnische oder kulturelle Marker zwar durchaus reflektiert wurden, aber nicht mehr den legitimierenden Ausgangspunkt für die Intervention bildeten.

Seit den 1990er Jahren wiederum, in Zusammenhang mit den aufkommenden indigenen Bewegungen – etwa dem *Zapatismo* in Mexiko, dem *Katarismo* in Bolivien sowie der CONAEI in Ecuador – und ihrem internationalen Echo, gelangte die Thematik der Indigenität wieder vermehrt in den Fokus internationaler Entwicklungszusammenarbeit. Dies war auch im Kontext der UN der Fall, wo etwa das Projekt *Prodepine* der Weltbank auf indigene Völker zielte und nicht zuletzt auch in den zwei UN-Dekaden für Indigene Völker (1994-2014) viele Projekte in diesem Bereich angestoßen wurden.⁸⁰⁹ Zentraler Ankerpunkt für die neue diesbezügliche Agenda der UN war der globale Menschenrechtsdiskurs. Daher lag nun der Fokus der Entwicklungszusammenarbeit auch auf dem Schutz indigener Völker und der Sicherstellung der Ko-Existenz innerhalb der Nationalstaaten – also auf einer Bewahrung der Pluralität statt der Schaffung von Homogenität.

Die Brüche zwischen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit für indigene Völker während der 1950er und 60er Jahre auf der einen Seite

⁸⁰⁸ Siehe Kapitel 2.3.

⁸⁰⁹ Siehe etwa die Entwicklungsprojekte „Equator Initiative“ des UNDP (seit 2002) oder „Prodepine“ (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afro-Descendientes del Ecuador) (1998-2003). Siehe www.equatorinitiative.org oder <https://projects.worldbank.org/en/project-detail/P040086>.

und der neuen Konjunktur seit den 1990er und 2000er Jahren liegen also auf der Hand: Das erklärte Ziel ist seither die Bewahrung von Diversität und kultureller Selbstbestimmung statt die Herstellung von gesellschaftlicher Homogenität. Ebenso sind die Akteure der internationalen Entwicklungshilfe, die Programme für indigene Völker auflegen, vielfältiger, wobei besonders NGOs eine wichtige Rolle neben den UN-Organisationen einnehmen. Damit geht eine geringere Staatsnähe der Programme einher. Ziel ist nicht mehr, die Staatsapparate beim Ausbau einer *política indigenista* zu unterstützen, sondern direkt mit indigenen Gruppen zusammenzuarbeiten. Außerdem folgt die derzeitige internationale Entwicklungspolitik in diesem Feld dem Anspruch, sich stärker an den Interessen der Zielgruppen zu orientieren – Konzepte wie partizipative Entwicklung stehen nun im Zentrum. Und schließlich erweitert sich der Blick über Lateinamerika hinaus und bezieht – wie auch der Diskurs zum internationalen Recht indigener Völker – andere Weltregionen stärker mit ein.⁸¹⁰ All diese Punkte prägen die Selbstwahrnehmung und politische Legitimation der institutionellen Akteure im UN-System, die sich mit der Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern befassen.

Jedoch werden gegenüber den Brüchen die Kontinuitäten, die zwischen den zwei Phasen der internationalen Entwicklungspolitik für indigene Völker Mitte und Ende des 20. Jahrhunderts bestehen, oftmals außer Acht gelassen. So war etwa auch die Politik der UN und ILO für indigene Völker nach dem Zweiten Weltkrieg in einem Menschenrechtsdiskurs verankert, wenngleich dieser paternalistisch ausgerichtet war und das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker nicht anerkannte.⁸¹¹ Dabei formulierte die ILO ihre Strategie im Sinne eines doppelten Ansatzes: Die sozialen Rechte dieser marginalisierten Bevölkerungsgruppen sollten durch das Setzen von Rechtsstandards und die internationale Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden, die in den Worten des Stellvertretenden Generaldirektors der ILO, Jef Rens, „zwei Seiten einer Medaille“ darstellten.⁸¹² Auch strebte das PIA dem Konzept nach durchaus die Ausrichtung auf und Einbindung der Interessen der Menschen vor Ort an, nur setzte es diesen Vorsatz in der

⁸¹⁰ Siehe etwa Jochen Kemner (2011): „Lobbying for Global Indigenous Rights: The World Council of Indigenous Peoples (1975-1997).“ *Forum for Inter-American Research FIAR* 4(2).

⁸¹¹ Siehe etwa Breuer (2018): „Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization.“

⁸¹² Siehe Rens (1962): „The Andean Indian Programme“, S. 432.

entwicklungspolitischen Praxis de facto nicht um.⁸¹³ Die Tatsache, dass der Schutz indigener Rechte innerhalb der internationalen *política indigenista* in der Praxis an den Rand gedrängt wurde, war – wie die vorliegende Analyse zeigt – auch den Logiken und Funktionsweisen des internationalen Apparats der Entwicklungshilfe geschuldet. Der Aufbau einer mit sich selbst beschäftigten Bürokratie, die sich in erster Linie der Beantragung und Verausgabung von Fördermitteln verschrieb um den eigenen Fortbestand zu sichern und dabei den Dialog mit den Menschen vor Ort und den eigenen humanistischen Anspruch weitestgehend aus den Augen verlor, war sicherlich kein spezifisches Phänomen des PIA. Vergleichbare Tendenzen lassen sich auch in anderen räumlichen und zeitlichen Kontexten der UN-Entwicklungspolitik zur Genüge beobachten.

Eine kritische Analyse der Geschichte der internationalen Entwicklungspolitik für indigene Völker seit den 1950er Jahren kann daher offenlegen, wie Theorie und Praxis in konkreten räumlichen und zeitlichen Kontexten zusammenspielten und wie dieses Zusammenspiel in der politischen Kommunikation repräsentiert wurde. Dies ermöglicht es, eine teils simplifizierende binäre Lesart der Geschichte der (internationalen) Entwicklungspolitik für indigene Völker aufzubrechen, die zwischen einer (abzulehnenden) Phase der 1950er und 1960er Jahre und einer zu (sich damit selbst legitimierenden) Phase seit den 1990er Jahren unterscheidet. Gerade für die institutionellen Träger der derzeitigen Entwicklungspolitik für indigene Völker im UN-System bietet ein fundierter Blick in die eigene Geschichte die Möglichkeit, das eigene Wirken kritisch zu reflektieren und auf durchaus problematische Kontinuitäten zu überprüfen. Denn nach wie vor gründet die UN-Politik in diesem Bereich in dem Ziel, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen in ländlichen indigenen Gemeinden durch Intervention von außen zu verbessern. Die historiographische Auseinandersetzung mit der durchaus ambivalenten Geschichte der UN-Entwicklungspolitik für indigene Völker bietet Ansatzpunkte für eine kritische Reflexion der gegenwärtigen UN-Politik in diesem Bereich. Die Geschichte des PIA bildet hier einen Ausgangspunkt.

⁸¹³ Siehe Kapitel 2.3.

Abkürzungsverzeichnis

AFL – American Federation of Labor (USA)

APRA – Alianza Popular Revolucionaria Americana (Peru)

CBF – Cooperación Boliviana de Fomento

CIES – Consejo Interamericano Económico y Social der Organisation Amerikanischer Staaten

ECOSOC – Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen

EPTA – Expanded Programme for Technical Assistance der Vereinten Nationen

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesrepublik Deutschland)

FAO – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

GTZ – Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Bundesrepublik Deutschland)

IDB – Interamerikanische Entwicklungsbank

IEARC – Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ecuador)

IIB – Instituto Indigenista Boliviano

IIE – Instituto Indigenista Ecuatoriano

III – Instituto Indigenista Interamericano

IIP – Instituto Indigenista Peruano

ILO – Internationale Arbeitsorganisation

INI – Instituto Nacional Indigenista (Mexiko)

IWF – Internationaler Währungsfonds

MAE – Misión Andina del Ecuador

MIR – Movimiento Izquierdista Revolucionario (Peru)

MNR – Movimiento Nacionalista Revolucionario (Bolivien)

OAS – Organisation Amerikanischer Staaten

PIA – Programa Indigenista Andino

PNIPA – Plan Nacional para la Integración de la Población Aborígen (Peru)

UN – Organisation der Vereinten Nationen

UN-TAA – United Nations Technical Assistance Administration

UN-TAB – United Nations Technical Assistance Board

UNESCO – Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung,
Wissenschaft und Kultur

UNDP – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

UNDRIP – United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

UNPFII – Permanent Forum on Indigenous Issues

USAID – United States Agency for International Development

WFP – Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen

WHO – Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1 (Seite 14): Karte der Aktionsbasen des PIA im Andenraum im Jahr 1961. Eigene Skizze nach Jef Rens (1961): „The Andean Indian Programme“, *International Labor Review* 84 (6), S. 423-461, S. 435.
- Abbildung 2 (Seite 126): Karte der Andenkordillieren mit Aktionsbasen des PIA im Andenraum, die bis 1958 eröffnet wurden. Eigene Skizze angelehnt an Darstellung in einer Infobroschüre zum PIA. Vgl. ILO (1961): „El Programa Indigenista Andino.“ Genf: ILO.
- Abbildung 3 (Seite 152): Das Foto zeigt Jef Rens mit Bewohnern des Dorfes Huana Pasto Grande in Ecuador gegen Ende der 1950er Jahre (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).
- Abbildung 4 (Seite 164): Das Foto zeigt den italienischen FAO-Experten Ximenez des PIA (links) zusammen mit dem Bauern Pedro Paucar aus dem Dorf Nitiluisa in Chimborazo, Ecuador, bei der Inspektion eines Gerstenfeldes, ca. 1957. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-61).
- Abbildung 5 (Seite 171): Das Foto zeigt den peruanischen Arzt Paniagua, der für die WHO auf der PIA-Basis in Otavi, Bolivien, ein Kind untersucht, wozu er laut Beschriftung des Fotos auf von der Schweiz gespendetes medizinisches Gerät zurückgreift. (Quelle: ILO Online Foto Gallerie: www.ilo.org/dyn/photolib/es)
- Abbildung 6 (Seite 176): Schaubild über die Funktionsweise des Aktionszentrums in Otavi, Bolivien, März 1957 (Quelle: ILO Archiv Genf).
- Abbildung 7 (Seite 184): Das Foto zeigt eine Szene aus einem Ausbildungskurs für *auxiliares medicos* in Pillapi Ende der 1950er Jahre (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961)
- Abbildung 8 (Seite 188): Das Foto zeigt die neu errichteten Gebäude des Aktionszentrums in Chucuito, ca. 1957. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).
- Abbildung 9 (Seite 190): Das Foto zeigt laut Beschriftung die Abstimmung der Bewohner Chucuitos für das Abhalten einer *minga*, eines gemeinschaftlichen unentlohten Arbeitseinsatzes, zum Bau von

Gebäuden des Aktionszentrum des PIA in der Gemeinde, ca. 1957 (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).

Abbildung 10 (Seite 192): Das Foto zeigt Lehrlinge bei ihrer Arbeit in der Ausbildungsschreinerei des PIA in Chucuito Ende der 1950er Jahre. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: The Andean Indian Programme „Abbas Ammar Collection“, 1957–1961).

Abbildung 11 (Seite 201): Karte der PIA-Modellsiedlung bei Cotoca. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-61).

Abbildung 12 (Seite 223): Illustrierte Karte des PIA, die sich in verschiedenen Publikationen der ILO findet. Die ILO ließ für alle drei Länderkontexte vergleichbare Karten anfertigen, auf denen die PIA-Zentren eingezeichnet wurden. Aus Platzgründen hier nur das bolivianische Beispiel. (Quelle: Archiv ILO Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961).

Abbildung 13 (Seite 242): Das Foto zeigt den holländischen Leiter der PIA-Textilwerkstatt in Quito, Jan Schreuder, mit seiner Frau auf der Ausstellung der in der Werkstatt produzierten Kunstwebereien im UN-Hauptgebäude in New York im September 1958. (Quelle: Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 7-1, 2)

Abbildung 14 (Seite 278): Ausschnitt aus der Infobroschüre des *Ministerio de Asuntos Campesinos* von 1963 zum 10-jährigen Jubiläum der Landreform. (Quelle: Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-8, 5).

Abbildung 15 (Seite 320): Organigramm für das geplante neue UN-Projekt *Modernisation of Rural Life in the Andes* (Quelle: Hintergrundpapier „Modernisation of Rural Life in the Andes“ vom 28.02.1968, Archiv ILO Genf, Mappe: TAP-A 3-49, 3).

Abbildung 16 (Seite 332): Das Foto zeigt u.a. das Bauschild bei den Arbeiten am Zentrum des PIA in Chucuito, in Puno, Peru, ca. 1958. Das Schild weist auf die institutionellen Träger des Zentrums sowie das anvisierte Spektrum von Tätigkeiten hin. (Quelle: ILO Archiv Genf, Mappe: „Abbas Ammar Collection“, 1957-1961)

Quellenverzeichnis

Archive

Archiv des *Instituto Indigenista Interamericano*

Archiv der *Pontificia Universidad Católica del Perú*

Archiv der ILO in Genf

Archiv der ILO in Lima

ILO Datenbank *Labordoc Online* (<https://labordoc.ilo.org>)

UNESCO Datenbank *Unesdoc Digital Library* (<https://unesdoc.unesco.org>)

Graue Literatur

Andean Indian Community Research and Development Project (1965): „Indians in Misery. A preliminary Report on the Colta Lake Zone, Chimborazo, Ecuador.“ Cornell University Libraries, Ithaca, New York.

Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) (1965): „Consideraciones Generales Sobre Desarrollo de la Comunidad. Resoluciones y Recomendaciones.“ Hg. v. Secretaría de Bienestar Social del Gobierno de la República Guatemala. Guatemala-Stadt.

Dobyns, Henry F. (1964): „The Social Matrix of Peruvian Indigenous Communities.“ Cornell Peru Project; Department of Anthropology. Ithaca, New York.

Dobyns, Henry F., Paul L. Doughty und Allan R. Holmberg (1966): „Peace Corps Program Impact in the Peruvian Andes. Final Report.“ Cornell Peru Project. Ithaca, New York.

Garcés, Víctor (1946): „Living Conditions of indigenous populations in American countries.“ Montreal: International Labor Office.

García Blásquez, Raúl und César Ramón Córdova (1969): „Bibliografía de los Estudios y Publicaciones del Instituto Indigenista Peruano

- (1961-1969).“ Instituto Indigenista Peruano, Unidad de Investigación. Lima.
- Mansfield, Mike und Bourke B. Hickenlooper (1957): „Technical Cooperation in the Andes Countries of South America. Report to the Senate Committee on Foreign Relations.“ Washington, D.C.
- ILO (1949): „Resolución sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas.“ In: *Resoluciones adoptadas por la Cuarta Conferencia de los Estados der América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*. Genf.
- ILO (1958): „Le Programme andin.“ Genf.
- ILO (1961): „El Programa Andino.“ Genf.
- ILO (1961): „The Andean Programme.“ Genf.
- ILO (1965): „El Programa Andino.“ Genf.
- ILO (1966): „The Andean Programme.“ Genf.
- ILO (1968): „General Report on ILO Activities in the American Region.“ Genf.
- Inter-American Economic and Social Council (1961): „Alianza para el Progreso. The Record of Punta del Este.“ Washington, D.C
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen (1963): „Informe del Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen. Planteamiento del Problema Indígena, Realizaciones Enero 1962-Junio 1963.“ Lima.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen (1963): „Bibliografía Preliminar, Lima, Setiembre de 1963.“ Lima.
- Naciones Unidas (Hg.) (1957): *Colección de estudio. Formación de personal para el desarrollo de la comunidad*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. New York.
- República del Perú (1948): „Legislación Indigenista del Perú.“ Lima.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (1963): „Community Development and National Development. Report by an ad hoc Group of Experts appointed by the Secretary-General of the United Nations.“ New York..

Presseberichterstattung

- Björnberg, Arne: „Poblaciones Indígenas y Cooperativismo”, *La Nación* (Bolivien), 11.07.1959.
- Linke, Lilo und ILO (1961): *El Comercio de Quito y la Misión Andina del Ecuador: Reportajes y Comentarios del Periódico y de sus Colaboradores*. Quito: *Misión Andina del Ecuador* und ILO.
- Rens, Jef: “Helping the Andean Indians, Work of the International Labor Organization”, *The Federationist (USA)*, April 1958.
- Valcárcel, Luis E.: “Los problemas del campesinado” *El Comercio* (Peru), 24.06.1955.
- „4 Diputados Consideran Erróneas Afirmaciones del Científico Valle”, *La Prensa* (Peru), 03.09.1955.
- „60 por ciento de la población total del país no contribuye al engrandecimiento nacional”, *El Comercio de Quito (Ecuador)*, 16.05.1957.
- „Am Rande des Himmels”, *Gewerkschaftliche Rundschau der Berg- und Energiewirtschaft* (Bundesrepublik Deutschland), Dezember 1963.
- „Amerique Indienne”, *Le Monde* (Frankreich), 31.03.1962.
- „Amplio programa de colonización se cumplirá con asistencia técnica de las Naciones Unidas”, *El Peruano (Peru)*, 04.09.1953.
- „An Old Civilization Stirs Up Political Problems”, *Business Week* (USA), 01.06.1956.
- „Bolivia es el país de América que recibe más asistencia técnica por NNUU”, *La Patria (Bolivien)*, 22.04.1957.
- „Dr. Abbas Ammar tiene Frases de Aplauso para el Gobierno de Ecuador por Excelente Cooperación prestada a Misión Andina que opera en Chimborazo”, *El Universo* (Ecuador), 18.05.1957.
- „El Centro de Acción de Playa Verde realiza una positiva labor para la rehabilitación de la clase Campesina”, *La Nación* (Bolivien), 05.11.1958.
- „El Indio Ecuatoriano”, *El Diario del Ecuador* (Ecuador), 18.05.1957
- „Incorporación del Campesinado”, *El Comercio de Quito (Ecuador)*, 06.03.1960.

- „Indian in Andes Advance From Peonage: U.S. Helps to Bring Self-Rule and Farm Skills to Vicos”, *New York Times* (USA), 05.09.1963.
- „Indígenas Ecuatorianos constituyen magnífica fuente potencial”, *El Diario del Ecuador* (Ecuador), 17.05.1957.
- „Intencionado Genocidio del Indígenas de la Zona Andina: Etnólogo Advierte del Peligro de Proyecto ‘Puno-Tambopata’”, *La Prensa* (Peru), 02.03.1955.
- „La colonización con ayuda técnica”, *El Peruano* (Peru), 07.09.1953.
- „La Misión Andina un Fraude en Marcha“, *Mañana* (Ecuador), 28.12.1961.
- „La misión indigenista andina, un informe de la OIT,” *El Comerico* (Peru), 16.12.1956.
- „Labor de Misión Andina no es exclusiva para indígenas,” *El Comercio de Quito* (Ecuador), 28.04.1958.
- „Mission to Free Men”, *Teen Talk* (USA), 29.11.1959.
- „Proyecto Puno-Tambopata”, *El Comercio* (Peru), 23.08.1955.
- „Proyecto Tambopata Tiene Graves Riesgos en Opinión de Monge“, *El Comercio* (Peru), 27.08.1955.
- „Sublevación o Educación”, *El Comerico de Quito* (Ecuador), 08.03.1960.
- „Ofrecen aplicar plan en región del Sur para dar orientación técnica al indígena”, *El Comercio* (Peru), 23.06.1958.
- „UN Spurs Change for Andean Indian”, *New York Times* (USA), 17.09.1954.
- „UN To Show Art It Helped Revive”, *New York Times* (USA), 21.09.1958.
- „Vast Project in Andean Highlands Improves Hard Lot of the Indians,” *National Geographic News Bulletin* (USA), 24.06.1958.

Fachpublikationen

- Alexander, Robert J. (1962): „Agrarian Reform in Latin America.” *Foreign Affairs* 41 (1), S. 191–207.
- Arguedas, José María (1975 [1953]): „La sierra en el proceso de la cultura peruana.” In: ders. *Formación de una cultura nacional indoamericana*. Selección y prólogo de Ángel Rama. Mexiko Stadt: Siglo XX, S.183-188.
- Blelloch, David (1957): „Bold New Programme. A Review of United Nations Technical Assistance.” *International Affairs* 33 (1), S. 36–50.
- Bohan, Merwin L.(1988 [1941]): *Plan Bohan*. Neuauflage mit Vorwort von Carlos A Machado. La Paz: Carmach.
- Comas, Juan (1959): „La misión andina y la aculturación indígena.“ *América indígena* 19 (3), S. 169–177.
- Crist, Raymond E. (1964): „The Indians of Andean America, I. From Encomienda to Hacienda.“ *The American Journal of Economics and Sociology* 23 (2), S. 131–143.
- Crist, Raymond E. (1964): „The Indians of Andean America, II. The Basis for Development and Hemispheric Solidarity.“ *The American Journal of Economics and Sociology* 23 (3), S. 303–314.
- Doughty, Paul L. (1969): „La cultura del regionalismo en la vida de Lima, Perú.“ *América Indígena* 29 (4), S. 949-958.
- Esquivel Casas, Aureliano (1950): „El Problema del Indio.“ *América Indígena* X (1), S. 63-80.
- Hoselitz, Bert F. (1952): „Non-Economic Barriers to Economic Development.“ *Development and Cultural Change* 1 (1), S. 8–21.
- Hoselitz, Bert F. (1954): „Problems of Adapting and Communicating Modern Techniques to Less Developed Areas.“ *Economic Development and Cultural Change* 2 (4), S. 249–268.
- Huizer, Gerrit (1969): „Community Development, Land Reform, and Political Participation. Preliminary Observations on Some Cases in Latin America.“ *The American Journal of Economics and Sociology* 28 (2), S. 159–178.
- Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía (1960): „La Misión Andina en el Ecuador.“ *América Indígena* 20 (1), S. 35–52.

- Instituto Indigenista Interamericano (1949): „Incremento de actividades indigenistas.“ *América Indígena* IX (4), S. 263-266.
- Instituto Indigenista Interamericano (1949): „Editorial.“ *Boletín Indigenista* IX (4), S. 315-317.
- Instituto Indigenista Interamericano (1950): „The Point Four Program and its Bearing on the Aboriginal Population of America.“ *Boletín Indigenista* X (2), S. 115-94.
- Instituto Indigenista Interamericano (1963): „El Programa Indigenista Andino. Evaluación de sus Realizaciones.“ *Anuario Indigenista* 23, S. 43–68.
- Instituto Indigenista Interamericano (III) (1963): „Editorial. El V Congreso Indigenista Interamericano se celebrara en 1964.“ *América indígena* 23 (2), S. 87–89.
- Instituto Indigenista Peruano (IIP) (1967): „Síntesis Informativa.“ *Peru Indígena* 26.
- ILO (1953): *Indigenous Peoples*. Genf: ILO.
- ILO (1962): „Vocational Training and the Establishment of Service Workshops in a Poor Rural Area. The Experience of the Andean Indian Programme.“ *International Labour Review* 65 (2), S. 4–19.
- ILO (1962): „El papel de los promotores sociales en la base de acción de Puno del Programa Andino.“ *Revista Internacional de Trabajo* 66 (3): S. 1-15.
- Jaramillo Alvarado, Pio (1997 [1954]): *El Indio Ecuatoriano*. 7. Aufl. 2 Bände. Quito: Corporación Editora nacional.
- Leonard, Olen E. (1966): *El cambio económico y social en cuatro comunidades del Altiplano de Bolivia*. México-Stadt: Instituto Indigenista Interamericano.
- Lipschutz, Alexander (1953): „El Movimiento Indigenista y la Reestructuración Cultural Americana.“ *América Indígena* XIII (4), 275-290.
- Lockwood, Agnes (1956): „Indians of the Andes. Technical Assistance on the Altiplano.“ *International Conciliation* 31 (509), S. 355–431.
- Mangone, Gerard J. (1966): *UN Administration of Economic and Social Programs*. New York/London: Columbia University Press.

- Monheim, Felix (1970): „Zur Entwicklung der Peruanischen Agrarreform. Beobachtungen auf einer Reise von 1970.“ *Geographische Zeitschrift* 60 (2), S. 161–180.
- Naciones Unidas (1957): Colección de estudio. Formación de personal para el desarrollo de la comunidad. Hg. v. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. New York: UN.
- Rens, Jef (1959): „Latin America and the International Labour Organisation. Forty Years of Collaboration 1919-1959.“ *International Labour Review* 80 (1).
- Rens, Jef (1961): „The Andean Programme.“ *International Labour Review* 84 (6), S. 423–461.
- Rens, Jef (1963): „The Development of the Andean Programme and Its Future.“ *International Labour Review* 88 (6), S. 547–563.
- Rens, Jef (1965): „Le Programme des Indiens des Andes. L'Intégration des Populations Aborigènes dans les Plans Nationaux de Développement Économique.“ *Tiers Monde* 6 (1), S. 41–58.
- República del Perú (1961): *Legislación Indígena del Perú*. Lima: Editorial Mercurio.
- Sabogal Weisse, José R. (Hg.) (1969): *La Comunidad Andina*. Mexiko-Stadt: Instituto Indigenista Interamericano.
- Salinas, Raúl (1954): „Manual Arts in Ecuador. In: América indígena.“ 14 (4), S. 315–326.
- Salz, Beate R. (1955): „The Human Element in Industrialization. A Hypothetical Case Study of Ecuadorean Indians.“ *Economic Development and Cultural Change* 4 (1), i-ix+1-265.
- Smith, Clifford T. (1976): „Location and Agrarian Reform. The Peruvian Experience.“ *Publication Series of Latin American Geographers* 5, S. 141–153.
- Unzueta, Pelegrín Román (1968): „Informe del Instituto Indigenista Peruano al VI Congreso Indigenista Interamericano.“ *América Indígena* 28 (4), S. 1119–1147.
- Valcárcel, Luis E. (2013): Luis E. Valcárcel. *Del indigenismo cusqueño a la antropología peruana*. 2 Bände. Mit Vorwort von José Luis Rénique C. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Ediciones Copé-Petroperú.
- Vázquez, Emilio (1944): „Nuevo Significado del Maestro Rural“ *América Indígena* IV(1), S. 73-77.

Vivó, Jorge A. (1943): „Aspectos Económicos, fundamentales del Problema Indígena.“ *América Indígena* III (1), S. 67-72.

„Agreement Establishing the Andean Development Corporation” (1969). *Int. leg. mater* 8 (05), S. 940–958.

Dokumentarfilme

The Forgotten Indians (1956), BBC, zwölfter Teil der Reihe „The World is Ours“.

Man of America (1957), Canadian Film Board (CFB).

Etranger sur sa Propre Terre (1962), France Télévisions.

Literaturverzeichnis

- Acker, Antoine (2017): Volkswagen in the Amazon. A Tragedy of Global Development in Modern Brazil. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acosta, Alberto (2012): Breve historia económica del Ecuador. 3. Aktualisierte und erweiterte Ausgabe. Quito: Corp. Ed. Nacional.
- Ahooja-Patel, Krishna (2011): „Module 13. The United Nations and Development.“ In: Henry Veltmeyer (Hg.): The critical development studies handbook. Tools for change. Halifax, N.S., London, New York: Fernwood Pub/PlutoPress, S.72-77.
- Albó, Xavier (2008): „The ‘Long Memory’ of Ethnicity in Bolivia and Some Temporary oscillations.“ In: John Crabtree und Laurence Whitehead (Hg.): Unresolved tensions. Bolivia past and present. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 13–34.
- Anstee, Margaret Joan (2003): Never learn to type. A woman at the United Nations. Chichester: Wiley.
- Archibald, Priscilla (2011): Imagining modernity in the Andes. Lewisburg: Bucknell University Press.
- Archila Neira, Mauricio (Hg.) (2002): Historia de América Andina. Democracia, Desarrollo e Integración: Vicistudes y Perspectivas (1930-1990). Quito: Libresa.
- Arndt, Susan und Nadja Ofuatey-Alazard (Hg.) (2011): Wie Rassismus aus Wörtern spricht: (K)Erben des Kolonialismus im Wissensarchiv deutsche Sprache. Münster: Unrast Verlag.
- Aubry, Andrés (1982): Indigenismo, Indianismo y movimientos de liberación nacional. Mexiko-Stadt: Inaremac.
- Ayala Mora, Enrique (1991): „Ecuador since 1930.“ In: Leslie Bethell (Hg.): The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Spanish South America. Volume VIII-IX. Cambridge: Cambridge University Press, S. 687 726.
- Barbosa de la Puente, Flavio (2011): „Lo que América Indígena nos dejó. Una revisión del Indigenismo Interamericano para Bolivia, 1940-1970.“ In: Gaya Makaran (Hg.): Perfil de Bolivia (1940-2009). Mexiko-Stadt: UNAM.

- Bauck, Sönke und Thomas Maier (2015): „Entangled History.“ In: InterAmerican Wiki: Terms – Concepts – Critical Perspectives. www.uni-bielefeld.de/cias/wiki/e_Entangled_History.html.
- Becker, Marc (2007): „Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano.“ *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (27), S. 135–144.
- Bennett, Gordon (1978): *Aboriginal Rights in International Law*. London: Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland.
- Berastain, Juan Palao (1988): *Programas. Proyectos, Micro-Regiones y Desarrollo Rural. El caso de Puno, 1947-1987*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Berthelot, Yves (2004): *Unity and diversity in development ideas. Perspectives from the UN regional commissions*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bertram, Geoffrey (1991): „Peru. 1930-1960.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Spanish South America. Volume VIII-IX*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 385–450.
- Bethell, Leslie (Hg.) (1991): *The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Spanish South America. Volume VIII-IX*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhouraskar, Digambar (2014): *United Nations Development AID: A History of UNDP*. New Delhi: Academic Foundation.
- Boås, Morten und Desmond McNeill (Hg.) (2004): *Global Institutions and Development. Framing the World?* New York: Routledge.
- Bracarense, Natália M. (2012): „Development theory and the Cold War. The influence of politics on Latin American structuralism.“ *Review of political economy* 24 (3), S. 375–398.
- Bretón Solo de Zaldívar, Víctor (2001): *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. Quito/Lleida: GIEDEM/Atrio.
- Breuer, Martin (2017): „The Nexus of Indigenismo and International Development Cooperation in Peru: The Examples of the Vicos-Cornell and the Puno-Tambopata Projects in the 1950s and 60s.“ In: Lukas Rehm, Jochen Kemner und Olaf Kaltmeier (Hg.): *Politics of*

- Entanglement in the Americas: Connecting Transnational Flows and Local Perspectives. Wissenschaftlicher Verlag Trier, S. 129-149.
- Breuer, Martin (2018): „Exploring the technical assistance activities of the International Labor Organization in the field of indigenous peoples: Development and Human Rights in the Andean Indian Program (1954-1968).“ FIAR 11 (3), S.110-123.
- Breuer, Martin (2018): „El Programa Indigenista Andino en la prensa: Imágenes de lo indígena y la cooperación internacional para el desarrollo (1953-1965).“ Nuevo Mundo Mundos Nuevos. <http://journals.openedition.org/nuevomundo/72087> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.72087.
- Bulmer-Thomas, Victor (2014): „Latin American Economic Development. An Overview.“ In: Ders. (Hg.): The Economic History of Latin America since Independence. New York: Cambridge University Press, S. 1-19.
- Bulmer-Thomas, Victor (2014): „Conclusions.“ In: Ders. (Hg.): The Economic History of Latin America since Independence. New York: Cambridge University Press, S. 436-458.
- Büschel, Hubertus (2014): Hilfe zur Selbsthilfe. Deutsche Entwicklungsarbeit in Afrika 1960-1975. Frankfurt am Main: Campus.
- Büschges, Christian und Joanna Pfaff-Czarnecka (Hg.) (2007): Die Ethnisierung des Politischen. Identitätspolitik in Lateinamerika, Asien und den USA. Frankfurt am Main: Campus.
- Büschges, Christian (2012): „Auf der Suche nach dem historischen Subjekt. Über die (Un-)Möglichkeit eine Geschichte von Indigenität und Staatsbürgerschaft im Andenraum des 18. Und 19. Jahrhunderts zu schreiben.“ In: Olaf Kaltmeier und Sarah Corona Berkin (Hg.): Methoden dekolonialisieren. Eine Werkzeugkiste zur Demokratisierung der Sozial- und Kulturwissenschaften. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 227-188.
- Büschges, Christian (2015): „Politicizing ethnicity – ethnicizing politics. Comparisons and entanglements.“ In: University of Cologne Forum “Ethnicity as Political Resource” (Hg.): Ethnicity as a Political Resource. Conceptualizations across Disciplines, Regions, and Periods. Bielefeld: transcript, S. 107-116.
- Büschges, Christian (2020): „Global History and the History of World Regions: An Inventory of German-Language Research.“

- Comparativ 29 (2). Special Issue "Global History and Area Studies", Christian Büschges und Stephan Scheutzger (Hg.), S. 7-19.
- Caruso, Laura und Stagnaro, Andrés (Hg.) (2017): Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Caufield, Catherine (1996): Masters of illusion. The World Bank and the poverty of nations. New York: Henry Holt.
- Clark, A. Kim und Marc Becker (2007): „Indigenous Peoples and State Formation in Modern Ecuador.“ In: Dies. (Hg.): Highland Indians and the state in modern Ecuador. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press, S. 1-21.
- Clark, A. Kim und Marc Becker (Hg.): Highland Indians and the state in modern Ecuador. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.
- Conrad, Sebastian und Shalini Randeria (2013 [2002]): „Geteilte Geschichte – Europa in einer postkolonialen Welt“. In Sebastian Conrad, Shalini Randeria und Regina Römhild (Hg.): Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften. Frankfurt am Main: Campus, S. 9-49.
- Conrad, Sebastian, Shalini Randeria und Regina Römhild (Hg.) (2013 [2002]): Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften. 2. Erweiterte Auflage. Frankfurt am Main: Campus.
- Coronado, Jorge (2009): The Andes imagined. Indigenismo, society, and modernity. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Contreras, Carlos (Hg.) (2014): La Economía Peruana entre la Gran Depresión y el Reformismo Militar. 1930-1980. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cooper, Frederic (2010): „Writing the History of Development.“ Journal of Modern European History 8 (1), S. 5–23.
- Cornwall, Andrea und Deborah Eade (Hg.) (2010): Deconstructing Development Discourse. Buzzwords and Fuzzwords. Oxfam. Warwickshire: Practical Action Publishing Ltd.
- Cortéz, Enrique E. (2016): „José María Arguedas, étnografo: campo cultural y mestizaje.“ LETRAS 87 (125), S. 68-91.

- Cotler, Julio (1991): „Peru since 1960.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Spanish South America. Volume VIII.-IX.* Cambridge: Cambridge University Press, S. 451-508.
- Cowen, Michael und Robert W. Shenton (1996): *Doctrines of development.* London, New York: Routledge.
- van Daele, Jasmien, Magaly Rodríguez García, Geert van Goethem und Marcel van der Linden (Hg.) (2010): *ILO Histories. Essay on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century.* Bern: Peter Lang.
- Degregori, Carlos I. und Pablo Sandoval (2007): „La Antropología en el Perú. Del estudio del otro a la construcción de un nosotros diverso.“ *Revista Colombiana de Antropología* 43, S. 299–334.
- Díez Astete, Alvaro (2015): *Etnocidio y alta vulnerabilidad en las tierras bajas de Bolivia.* La Paz: FOBOMADE.
- Döring, Jörg und Tristan Thielmann (Hg.) (2009): *Spatial turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften.* 2. Auflage. Bielefeld: transcript.
- Drake, Paul W. (1989): *The money doctor in the Andes. The Kemmerer missions, 1923 - 1933.* Durham: Duke Univ. Press.
- Ekbladh, David (2010): *The great American mission. Modernization and the construction of an American world order.* Princeton: Princeton University Press.
- Epple, Angelika (2018): „Calling for a Practice Turn in Global History: Practices as Drivers of Globalization/s.“ *History and Theory* 57 (3), S. 390–407.
- Escobar, Arturo (2012 [1995]): *Encountering development. The making and unmaking of the Third World.* Princeton: Princeton University Press.
- Esteve, Gustavo (1992): *Fiesta. Jenseits von Entwicklung, Hilfe und Politik.* Frankfurt am Main: Brandes und Apsel.
- Favre, Henri (2007): *El movimiento indigenista en América Latina.* Lima/Mexiko-Stadt: Instituto Francés de Estudios Andinos/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Lluvia Editores.

- Ferreira, Javo (2012): *Comunidad, indigenismo y marxismo. Un debate sobre la cuestión agraria y nacional-indígena en los Andes*. Ciudad de El Alto: Ediciones Palabra Obrera.
- Ferench-Davis, Ricardo, Óscar Muñoz und José Gabriel Palma (2002): „Capítulo 9. Las economías latinoamericanas, 1950-1990.“ In: Tulio Halperín Donghi (Hg.): *Historia económica de América Latina. Desde la independencia a nuestros días*. Barcelona: Crítica, S. 323-398.
- Field, Thomas (2014): *From Development to Dictatorship. Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Fifer, J. Valerie (1982): „The Search for a Series of Small Successes. Frontiers of Settlement in Eastern Bolivia.“ *Journal of Latin American Studies* 14, S. 407-432.
- Fischer, Karin (2019): „Development.“ In: Olaf Kaltmeier et al. (Hg.): *The Routledge Handbook to Political Economy and Governance in the Americas*. London: Routledge, S. 68-77.
- Frey, Marc und Sönke Kunkel (2011): „Writing the History of Development. A Review of the Recent Literature.“ *Contemporary European History* 20 (2), S. 215–232.
- Frey, Marc, Sönke Kunkel und Corinna Unger (Hg.) (2014): *International organizations and development, 1945-1990*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Foss, Sarah (2018): „Until the Indian is Made to Walk.“ *Indigenismo and Development in Cold War Guatemala, 1940-1996*. Dissertation. Department of History. Indiana University, Bloomington.
- Gerlach, Allen (2003): *Indians, oil, and politics. A recent history of Ecuador*. Wilmington, Del.: Scholarly Resources.
- Gilman, Nils (2004): *Mandarins of the future. Modernization theory in Cold War America*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Giraudó, Laura (2006): „El Instituto Indigenista Interamericano y la participación indígena (1940-1998).“ *América Indígena* 62 (3), S. 6–35.
- Giraudó, Laura und Juan Martín Sánchez (2011): „Introducción. Acotando el indigenismo en su historia.“ In: Dies. (Hg.): *La ambivalente historia del indigenismo. Campo interamericano y trayectorias nacionales, 1940-1970*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, S. 9–20.

- Giraudó, Laura (2011): „Un campo indigenista transnacional y 'casi profesional'. la apertura en Patzcuaro (1940) de un espacio por y para los indigenistas.“ In: Laura Giraudó und Juan Martín-Sánchez (Hg.): La ambivalente historia del indigenismo. campo interamericano y trayectorias nacionales, 1940-1970. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, S. 21–98.
- Giraudó, Laura und Stephen E. Lewis (2012): „Introduction Pan-American Indigenismo (1940–1970). New Approaches to an Ongoing Debate. “ In: Dies. (Hg.): Pan-American Indigenismo (1940-1970). New Approaches to an Ongoing Debate. Special Issue Latin American Perspectives 39 (3), S. 3–11.
- Giraudó, Laura (2014): „Entre ‚atraso estadístico‘ e ‚indigenismo científico‘: Uniformar los censos y definir a los indígenas en las Américas.“ In: Dies, Jesús Bustamante und Leticia Mayer (Hg.): La novedad estadística: Cuantificar cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX. Madrid: ediciones Polifemo, S. 127-172.
- Gonzales, Osmar (2011): „El Instituto Indigenista Peruano. Una historia por conocer.“ In: Laura Giraudó und Juan Martín Sánchez (Hg.): La ambivalente historia del indigenismo. Campo interamericano y trayectorias nacionales, 1940-1970. Lima: IEP, S. 133–158.
- Gotkowitz, Laura (2007): A revolution for our rights. Indigenous struggles for land and justice in Bolivia, 1880-1952. Durham: Duke University Press.
- Greaves, Tom, Ralph Bolton und Florencia Zapata (Hg.) (2011): Vicos and Beyond. A Half Century of Applying Anthropology in Peru. Lanham, Md.: AltaMira Press.
- Guthrie, Jason (2009): „Enrique Sanchez de Lozada, the Andean Indian Program, and the Rockefeller Archive Center (RAC). A Report on Research at the Archives.“ Rockefeller Archive Center Research Reports Online. <https://core.ac.uk/download/pdf/86445151.pdf>
- Guthrie, Jason (2013): „The ILO and the International Technocratic Class, 1944-1966.“ In: Sandrine Kott und Joelle Droux (Hg.): Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and beyond. New York: Palgrave Macmillan, S. 115–136.
- Guthrie, Jason (2015): The International Labor Organization and the Social Politics of Development. 1938-1969. Dissertation. Faculty of the Graduate School of the University of Maryland. College Park.

- Hartmann, Annika (2021): *Bevölkerung als Problem? Familienplanung, Gesundheit und Entwicklung in Guatemala, 1944-1986*. Bielefeld: transcript.
- Herrera, Fabián und Patricio Herrera González (Hg.) (2013): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*. Mexiko-Stadt: Morelia.
- Herrera González, Patricio (2013): „La primera Conferencia Regional del Trabajo en América. Su influencia en el Movimiento Obrero, 1936.“ In: Fabián Herrera und Patricio Herrera González (Hg.): *América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*. Mexiko-Stadt: Morelia, S. 199–242.
- International Labour Organisation (1984): „El desarrollo rural tomando en cuenta los problemas de las poblaciones indígenas. Duodécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Brasilia, abril de 1984.“ International Labour Office. Genf.
- International Labor Organisation (2003): „ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169). A Manual.“ Genf: ILO.
- Jensen, Jill M. und Nelson Lichtenstein (Hg.) (2015): *The ILO from Geneva to the Pacific Rim – West meets East*. London Palgrave Macmillan.
- Jolly, Richard, Louis Emmerj, Dharam Ghai und Frédéric Lapeyre, (2004): *UN contributions to development thinking and practice*. Bloomington: Indiana University Press.
- Kaltmeier, Olaf (1999): *Im Widerstreit der Ordnungen. Kulturelle Identität, Subsistenz und Ökologie in Bolivien*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Kaltmeier, Olaf (2014): „Inter-American Perspectives for the Rethinking of Area Studies.“ *FIAR* 7 (3), S. 171–182.
- Kaltmeier, Olaf (2016): *Konjunkturen der (De-)Kolonialisierung. Indigene Gemeinschaften, Hacienda und Staat in den ecuadorianischen Anden von der Kolonialzeit bis heute*. Bielefeld: transcript.
- Kaltmeier, Olaf (2016): „Mexican Indigenismo in Hemispheric Context. Elements for a Historiography of Inter-American Entanglements in the First Half of the Twentieth Century.“ In: Maryemma Graham

- und Wilfried Raussert (Hg.): *Mobile and entangled America(s)*. London, New York: Routledge, S. 283–300.
- Kaltmeier, Olaf (2017): „Politics of Indigeneity in the Andean Highlands. Indigenous Social Movements and the State in Ecuador, Bolivia, and Peru (1940-2014).“ In: Nasir Uddin, Eva Gerharz und Pradeep Chakkarath (Hg.): *Indigeneity on the Move. Varying Manifestations of a Contested Concept*. London: Berghahn, S. 172–198.
- Kaltmeier, Olaf (2019): „Indigeneity.“ In: Ders. et al. (Hg.): *The Routledge Handbook to the History and Society of the Americas*. London: Routledge, S. 319-29.
- Kehoe, Alice Beck, Paul L Doughty und Nancy K. Peske. (Hg.) (2012): *Expanding American anthropology, 1945-1980. A generation reflects*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Kemner, Jochen (2011): „Lobbying for Global Indigenous Rights: The World Council of Indigenous Peoples (1975-1997).“ *Forum for Inter-American Research FIAR* 4(2).
- Kemner, Jochen (2014): „The Encounter between First and Fourth World Activism: The Rise and Consolidation of European Solidarity with Indigenous Peoples.“ *Journal of Modern European History* 12 (2), S. 262-279.
- Kott, Sandrine und Joelle Droux (Hg.) (2013): *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and beyond*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kott, Sandrine (2018): „Towards a Social History of International Organisations. The ILO and the Internationalisation of Western Social Expertise (1919-1949).“ In: M. B. Jerónimo und J. P. Monteiro (Hg.): *Internationalism, Imperialism and the Formation of the Contemporary World*. London: Palgrave Macmillan, S. 33–57.
- La Peña, Guillermo de (1994): „Rural mobilizations in Latin America since c. 1920.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Economy, Society and Politics, Part 2 Politics and Society*. Band VI. Cambridge: Cambridge University Press, S. 379-482.
- Ladman, Jerry R. (Hg.) (1982): *Modern-Day Bolivia. Legacy of the Revolution and Prospects for the Future*. Tempe, Arizona: Arizona University Press.

- Lagendijk, Vincent (2020) „Streams of Knowledge. River development knowledge and the Tennessee Valley Administration on the river Mekong.“ *History and Technology* 35, S. 316-337.
- Lâm, Maivân Clech (2014): „Rooting Change: Indigeneity and Development.“ In: Bruce Currie-Alder (Hg.): *International development. Ideas, experience, and prospects*. Oxford: Oxford University Press, S. 221–238.
- Lauer, Mirko (1997): *Andes imaginarios. Discursos del indigenismo 2*. Cusco/Lima: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas/SUR Casa de Estudios del Socialismo.
- Lewis, Stephen E. (2018): *Rethinking Mexican Indigenismo. The INI's Coordinating Center in Highland Chiapas and the Fate of a Utopian Project*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Leys, Colin (1996): *The Rise and Fall of Development Theory*. Bloomington: Indiana University Press.
- Lins Ribeiro, Gustavo (Hg.) (2006): *World anthropologies. Disciplinary transformations within systems of power*. Oxford: Berg.
- Long, Norman (1995): „The Agrarian Structures of Latin America, 1930-1990.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America, Vol. VI, Part 1 Economy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press, S.325-390.
- López Maya, Margarita (2002): „Estado y Democracia en los Países Andinos entre 1930-1990. Una Aproximación.“ In: Mauricio Archila Neira (Hg.): *Historia de América Andina. Democracia, Desarrollo e Integración: Vicistudes y Perspectivas (1930-1990)*. Quito: Libresa, S. 177-228.
- Loschke, Torsten (2017): *Area Studies Revisited. Die Geschichte der Lateinamerikastudien in den USA, 1940 bis 1970*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Macekura, Stephen (2013): „The Point Four Program and U.S. International Development Policy.“ *Political Science Quarterly* 128 (1), S. 127–159.
- Malaga-Villegas, Sergio Gerardo (2019): „Lo indígena en las Declaraciones de Barbados. Construcción simbólica político de igualdad.“ *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* XLIX (2).
- Mannarelli, Maria Emma (2017): „La Misión Andina en Puno, Perú. el estado y lo doméstico.“ In: Mercedes Prieto (Hg.): *El Programa Indigenista*

- Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo. Lima/Quito: IEP/FLACSO Ecuador, S. 163–234.
- Marroquín, Alejandro D. (1972): Balance del indigenismo. Informe sobre la política indigenista en America. Mexiko-Stadt: Instituto Indigenista Interamericano.
- Martí i Puig, Salvador (2010): „The Emergence of Indigenous Movements in Latin America and Their Impact on the Latin American Political Scene: Interpretive Tools at the Local and Global Level.“ *Latin American Perspectives* 37 (6), S. 74-92.
- Martín Sánchez, Juan (2002): La revolución peruana. Ideología y práctica política de un gobierno militar, 1968-1975. Sevilla: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- Martín Sánchez, Juan (2011): „Indigenismo bifronte en el gobierno peruano de Velasco Alvarado. Continuidad y alternativa, sierra y selva.“ In: Laura Giraudo und Juan Martín Sánchez (Hg.): La ambivalente historia del indigenismo. Campo interamericano y trayectorias nacionales, 1940-1970. Lima: IEP, S. 191–250.
- Martín Sánchez, Juan und Laura Giraudo (2020): „De la ‘race indigène’ à l’essentialisme pratique: le rapprochement de l’Institut indigéniste interaméricain et de l’Organisation internationale du travail (1940-1957).“ *Critique International. Revue comparative de sciences sociales* (86), S. 45–65.
- Martín Sánchez, Juan und Martin Breuer (2021): „La OIT en la definición de América Latina como región de carácter especial: el Programa Indigenista Andino entre la cuestión indígena y la modernización universalista.“ *América Latina Hoy* (88), S. 119-136.
- Martínez, Héctor und Carlos Samaniego (1978): „Política indigenista en el Perú. 1946-1969.“ In: Centro Latinoamericano de Trabajo Social (Hg.): Campesinado e Indigenismo en América Latina. Lima: Ediciones CELATS.
- Martínez Cobo, José R. (1982): „Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations: Final Report submitted by the Special Rapporteur, Mr. José Martínez Cobo.“ UN ECOSOC. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declarati-on-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>.

- Maul, Daniel (2007): *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970*. Essen: Klartext Verlag.
- Maul, Daniel (2009): „'Help Them Move the ILO Way': The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War.“ *Diplomatic History* 33 (3), S. 387–404.
- Maul, Daniel (2020): *The International Labor Organization. 100 Years of Global Social Policy*. München: De Gruyter Oldenbourg.
- Maurel, Chloé (2012): „Le Programme indien-andin des Nations unies (années 1950-1960).“ *Cahiers des Amériques latines* 67, S. 137–161.
- Michele Sollai (2020): „The World Employment Programme (WEP). Past Present and Future. Background Paper for the 50th anniversary of the launch of the WEP.“ Genf: ILO.
- Mitchell, William P. (2010): „Esperanza Antropológica y Realidad Social. el proyecto Vicos de Cornell vuelto a examinar.“ In: Ralph Bolton, Tom Greaves und Florencia Zapata (Hg.): *50 años de antropología aplicadas en el Perú: Vicos y otras experiencias*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, S. 123-152.
- Montúfar, César (2002): *Hacia una teoría de la asitencia internacional para el desarrollo. Un análisis desde su retórica*. Quito: Corporación Editora nacional.
- Morgan Hodge, Joseph (2015): „Writing the History of Development. Part I: The First Wave.“ *Humanity* 6 (4), S. 429–463.
- Morgan Hodge, Joseph (2016): „Writing the History of Development. Part II: Longer Deeper, Wider.“ *Humanity* 7 (1), S. 125-174.
- Müller, Andrea Heidy (2021): „Entangled Spaces in the Andes: Liberation of ‚the Poor‘ and International Development Cooperation in Ecuador (1970s).“ In: Christian Büschges, Andrea Müller und Noah Oehri (Hg.): *Liberation Theology and the Other(s): Contextualizing Latin American Catholic Activism in the Second Half of the 20th Century*. Lanham: Lexington.
- Müller, Andrea Heidy (2021): *Repensar la “Revolución del Poncho”: Activismo católico y políticas de representación en el espacio andino del Ecuador (1955-1988)*. Bielefeld: transcript.

- Murphy, Craig (2006): *The United Nations Development Programme. A better way?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Oehri, Noah (2020): „Misión en cuestión: antropología y evangelización en la Prelatura de Ayaviri (1968-1975),“ *Allpanchis* XLVII (86), S. 59-102.
- Osterling, Jorge P. und Héctor Martínez (1983): „Notes for a History of Peruvian Social Anthropology. 1940-1980.“ *Current Anthropology* 24 (3), S. 343–360.
- Peres Arenas, José Antonio (2009): „Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ.“ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. La Paz.
- Pernet, Corinne A. (2012): „Shifting Position to the Global South. Latin America's Initiatives in the Early Years at the United Nations.“ In: Claude Auroi und Aline Helg (Hg.): *Latin America 1810-2010. Dreams and Legacies*. London: Imperial College Press, S. 83–100.
- Pernet, Corinne A. (2014): „Between Entanglements and Dependencies. Food, Nutrition and National Development at the Central American Institute of Nutrition (INCAP).“ In: Marc Frey, Sönke Kunkel und Corinna R. Unger (Hg.): *International organizations and development, 1945-1990*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 101–125.
- Petras, James F. et al. (1971): „Gradualism in Belaundes Peru.“ In: Ders. (Hg.): *Cultivating revolution. The United States and agrarian reform in Latin America*. New York: Random House. S. 33-125
- Polanyi Levitt, Kari (2011): „Modul 2. Rolling back the Canvas of Time.“ In: Henry Veltmeyer (Hg.): *The critical development studies handbook. Tools for change*. Halifax, N.S./London/New York: Fernwood/PlutoPress, S. 14–24.
- Pribilsky, Jason (2009): „Development and the ‘Indian Problem’ in the Cold War Andes. Indigenismo, Science, and Modernization in the Making of the Cornell-Peru Project at Vicos.“ *Diplomatic History* 33 (3), S. 405–426.
- Prutsch, Ursula (2008): *Creating good neighbors? Die Kultur- und Wirtschaftspolitik der USA in Lateinamerika, 1940 - 1946*. Stuttgart: Steiner.

- Prieto, Mercedes (2017): „The Andean Indigenist Program 1951-1975. Integration, Development, State Formation, and Women.“ Kellogg Institute for International Studies Working Paper (423).
- Prieto, Mercedes (Hg.) (2017): *El Programa Indigenista Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Lima/Quito: IEP/ FLACSO Ecuador.
- Prieto, Mercedes (2017): „Introducción.“ In: Dies. (Hg.): *El Programa Indigenista Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Lima/Quito: IEP/ FLACSO Ecuador, S. 1-11.
- Prieto, Mercedes (2017): „El Plan Andino llega a los pueblos del interior de Arica, Chile: Mujeres, estado y fronteras.“ In: Dies. (Hg.): *El Programa Indigenista Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Lima, Quito: IEP/FLACSO Ecuador, S. 235–264.
- Prieto, Mercedes und Carolina Páez (2017): „El Programa Indigenista Andino. Integración-desarrollo, esto y mujeres indígenas.“ In: Mercedes Prieto (Hg.): *El Programa Indigenista Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Lima/Quito: IEP/FLACSO Ecuador, S. 5–50.
- Purcell, Fernando (2014): „Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty during the 1960s.“ *historit* 53, S. 129–154.
- Randeria, Shalini (1999): „Geteilte Geschichte und verwobene Moderne.“ In: Jörn Rüsen, Hanna Leitgeb und Norbert Jegelka (Hg.): *Zukunftsentwürfe: Ideen für eine Kultur der Veränderung*. Frankfurt: Campus, S. 87-96.
- Randeria, Shalini (2006) „Entangled Histories: Civil Society, Caste Solidarities and Legal Pluralism in Post-Colonial India.“ In: John Keane et al. (Hg.): *Civil Society: Berlin Perspectives*. Oxford and New York: Berghahn, S. 213-242.
- Rénique, José Luis (2004): *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos 1866-1995*. Lima: Casa de Estudios del Socialismo, SUR.
- Rénique, José Luis (2004). „De la ‘traición aprista’ al ‘gesto heroico’. Luis de la Puente Uceda y la guerrilla del MIR.“ *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 15 (1), S. 89–115.

- Rens, Jef (1987): *Rencontres avec le Siècle. Une vie au service de la justice sociale*. Gembloux: Éditions Duculot.
- Rens, Jef (1987): *Le Programme Andin. Contribution de L'OIT à un Projet-Pilote de Coopération Technique Multilatérale*. Brüssel: Établissements Émile Bruylant.
- Rist, Gilbert (1997): *The History of Development*. London: Zed Books.
- Rodgers, Gerry, Eddy Lee, Lee Swepston und Jasmien van Daele (2009): *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*. Genf: ILO.
- Rodríguez-Piñero, Luis (2005): *Indigenous peoples, postcolonialism, and international law. The ILO regime, 1919-1989*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Ross, Eric B. (2005): „Vicos as Cold War Strategy: Anthropology, Peasants and ‘Community Development.’“ *Anthropol Action* 12 (3), S. 21–33.
- Schweng, Lorand D. (1982): „An Indian Community Development Project in Bolivia.“ *América Indígena* 22 (2), S. 155–168.
- Soria Martínez, Carlos Agustín (1996): *Esperanzas y realidades: colonización en Santa Cruz*. La Paz: Cipca.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988): *Derecho Indígena y derechos Humanos en América Latina*. Mexiko-Stadt: El Colegio de México/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Stokke, Olav (2009): *The UN and Development. From Aid to Cooperation*. Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press.
- Stoll, David (1982): *Fishers of Men or Founders of Empire. The Wycliffe Bible Translators in Latin America*. London: Zed Books
- Swepston, Lee und Anna Torriente (2002): „Indigenous and Tribal Peoples.“ In: J.C. Javilliert (Hg.): *International labour standards. A global approach*. Genf: International Labour Office, S. 98-120.
- Taffet, Jeffrey F. (2007): *Foreign aid as foreign policy. The Alliance for Progress in Latin America*. New York: Routledge.
- Tauli-Corpuz, Victoria (2010): „The Human Development Framework and Indigenous Peoples' Self-determined Development or Development with Culture and Identity.“ *UN Permanent Forum on Indigenous Issues* (E/C.19/2010/CRP. 4).

- Thorp, Rosemary (1998): Progress, poverty and exclusion. An economic history of Latin America in the 20th century. Wahsington, D.C.: Inter-American Development Bank
- Thurner, Mark (1993): „Peasant Politics and Andean Haciendas in the Transition to Capitalism. An Ethnographic History.“ *Latin American Research Review* 28 (3), S. 41-82.
- Tuaza, Luis Alberto (2013): „Las huellas de la Misión Andina en las comunidades indígenas de Chimborazo.“ *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación* 2. <http://www.upse.edu.ec/rcpi/index.php/no-2-junio-2013/87-las-huellas-de-la-mision-andina-en-las-comunidades-indigenas-de-chimborazo>.
- United Nations Development Group (2009): „Guidelines in Indigenous Peoples Issues.“ New York/Genf: United Nations. https://ww.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNDG_guidelines_EN.pdf.
- Unger, Corinna (2014): „Present at the Creation. The Role of American Foundations in the International Development Arena, 1950s and 1960s.“ In: Stefanie Middendorf, Ulrike Schulz und Corinna Unger (Hg.): *Institutional History Rediscovered. Observing Organizations' Behavior*. Special Issue *Times of Change* 24 (1).
- Unger, Corinna R. (2015): *Entwicklungspfade in Indien. Eine Internationale Geschichte, 1947-1980*. Göttingen: Wallstein Verlag.
- Urquidi, Victor L. (2005): *Otro Siglo Perdido. Las Políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*. Mexiko-Stadt: El Colegio de México.
- Villasmil Prieto, Humberto (2011): „La incidencia de la Organización Internacional del Trabajo en el momento fundacional del derecho del trabajo latinoamericano. Unas notas introductorias.“ *International Labour Organisation - Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (Documento de Trabajo, 33)*. Genf.
- Vik, Hanne Hagtvedt (2017): „Indigenous Internationalism.“ In: Glenda Sluga und Patricia Clavin (Hg.): *Internationalisms. A twentieth-century history*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 315–339.
- Wallerstein, Immanuel (1997): „The Unitended Consequences of Cold War Area Studies.“ In: Noam Chomsky und et al. (Hg.): *The Cold War and the University. Towards an Intellectual History of the Postwar Years*. New York: The New Press, S. 195–232.

- Waters, William F. (2007): „Indigenous Communities, Landlords, and the State.“ In: A. Kim Clark und Marc Becker (Hg.): *Highland Indians and the state in modern Ecuador*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press, S. 120-138.
- Weismantel, Mary (2006): „Ayllu. Real and Imagined Communities in the Andes.“ In: Gerald W. Creed (Hg.): *The Seductions of Community. Emancipations, Opressions, Quanderies*. Santa Fe: School of American Research. S. 77-100.
- Weiss, Thomas George (2005): *UN voices. The struggle for development and social justice*. Bloomington: Indiana University Press.
- Whitehead, Laurence (1991): „Bolivia since 1930.“ In: Leslie Bethell (Hg.): *The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Spanish South America. Volume VIII-IX*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 509–586.
- Xanthaki, Alexandra (Hg.) (2007): *Indigenous rights and United Nations standards. Self-determination, culture and land*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xanthaki, Alexandra (2007): „The ILO Conventions.“ In: Dies. (Hg.): *Indigenous rights and United Nations standards. Self-determination, culture and land*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge studies in international and comparative law, 52), S. 49–101.
- Zabala Canedo, María Loudres (2017): „La Misión Andina y las mujeres en Pillapi, Bolivia. Disputas y dinámicas ambiguas.“ In: Mercedes Prieto (Hg.): *El Programa Indigenista Andino 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Lima/Quito: IEP/FLACSO Ecuador, S. 51–110.
- Zegarra, Luis Felipe (2014): „Perú, 1920-1980. Contexto Internacional, Políticas Públicas y Crecimiento Económico.“ In: Carlos Contreras (Hg.): *La Economía Peruana entre la Gran Depresión y el Reformismo Militar. 1930-1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Zunes, Stephen (2001): „The United States and Bolivia. The Taming of a Revolution, 1952-1957.“ *Latin American Perspectives* 28 (5), S. 33–49.

