

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marta Rupnik

Pravni in politični položaj indijanskih plemen v ZDA

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marta Rupnik

Mentor: red.prof.dr. Igor Lukšič
Somentor: red.prof.dr. Bogomil Ferfila

Pravni in politični položaj indijanskih plemen v ZDA

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Hvala...

... mentorju in somentorju za strokovno pomoč,

... mami in očetu za vso ljubezen in optimizem,

... sestram in bratu za vzpodbudo ter

... Jani, Nives in Sadeti za prijateljstvo.

IZJAVA O AVTORSTVU

Pravni in politični položaj indijanskih plemen v ZDA

Danes živi v ZDA 2.932.248 prebivalcev, ki so se po zadnjem popisu prebivalstva 2010 opredelili kot »American Indian or Alaska Native« in predstavljajo 0,9% prebivalstva ZDA. Večina jih živi v rezervatih, ki so ozemeljsko izključeni iz pristojnosti zveznih držav. Pravno gledano imajo status »domačih odvisnih narodov«, niso del ameriškega političnega sistema (nimajo lastne države in predstavnikov v Kongresu) in so podrejeni vrhovni oblasti zvezne vlade. Kot taki predstavljajo tretji nivo suverenov poleg zvezne vlade in vlad zveznih držav. Njihov politični položaj je odvisen od nekonsistentne zvezne indijanske politike, zakonov in finančne podpore. Magistrsko delo ugotavlja, da indijanska plemena *de jure* so suverena kot domači odvisni narodi, vendar v realnosti, torej *de facto*, svojo samostojnost težko izvajajo. Soočajo se z nekonsistentno zvezno politiko, zahtevami zveznih držav po večji jurisdikciji na področju obdavčenja in kontrole zemlje in naravnih bogastev in notranjimi težavami: politično fragmentacijo med tradicionalisti in modernisti, nujno potrebno strukturno reformo vladnih institucij, ekonomsko nerazvitostjo, revščino ter demografskimi problemi. Za boljšo prihodnost – torej dejansko suverenost – bi moral Kongres sprejeti določene smernice in jasno definirati politični odnos med zvezno vlado in plemeni in vladami zveznih držav in plemeni. Sedanji *government-to-government* odnos, ki je politične narave, bi morali nadgraditi pravno – s sklepanjem pogodb med zvezno vlado in vladami indijanskih plemen. Tudi indijanska plemena bi morala izboljšati politične odnose z vladami zveznih držav in reševati spore glede jurisdikcije s pogajanja in sporazumi. Nekateri ekstremisti si želijo mednarodno neodvisnost indijanskih plemen, vendar realno indijanska plemena nimajo pravne osnove, ker mednarodno pravo ščiti države z načelom nevmešavanja v notranje zadeve držav in njihovo pravico do ozemeljske celovitosti. Še vedno je prisoten strah, da bi zvezna vlada pravno ukinila obstoj indijanskih plemen, kot je to storila v 50-letih. Po mojem mnenju si tega ukrepa po vsej verjetnosti ZDA ne morejo privoščiti, ker imajo tako kot vsaka druga država moralno dolžnost da podpirajo politično, ekonomsko in kulturno stabilnost in razvoj indijanskih plemen (pravica do samoodločbe narodov).

Ključne besede: *pravni položaj, politični položaj, indijanska plemena, de facto suverenost.*

Legal and Political Status of Indian Tribes in the USA

Today live in the USA 2.932.248 citizens which in the last Census 2010 choosed option »American Indian or Alaska Native« and together they represent 0,9% of the population in the USA. Most of them live on reservations, which are not under the state authority. Legaly they have status of »domestic dependent nations«, they are not part of american political system (own state, representative in the Congress) and are subordinated to the supreme authority of federal government. They constitute the third set of sovereigns – along with the federal and state governments. Their political status depends on unconsistent federal indian policy, laws and financial support. The master's thesis concludes, that indian tribes *de jure* are sovereign as domestic dependent nations but in reality – *de facto* – they implement their sovereignty with difficulty. They are confronted with nonconsistent federal indian policy, demands of federal states over more jurisdiction over taxation and land control and natural resources and with internal problems: political fragmentation between traditionalists and modernists, necessary structural reform of tribal governing institutions, economic underdevelopment, poverty and demographical problems. For better future – that means *de facto* sovereignty - Congress should step forward and issue a number of clear-cut directions to clearly define political relationship between federal government and the tribes and between states governments and the tribes. Current *government-to-government* relationship, which is political, should be upgraded with contracts between two governments. Also indian governments should improve political relations with state's governments and solve jurisdictional disputes with negotiations and agreements. Some ekstremists want international independence of indian tribes, but in reality indian tribes have no legal ground because international law protects states with the principle of noninterference in domestic affairs and their right to territorial integrity. Some tribes live in fear that federal government will legaly terminate tribes, like it did in the 1950-is. In my opinion the United States probably can not afford that measure, because like every other state the USA has moral obligation to promote political, economic and cultural stability and development of indian tribes (the right to self-determination of the peoples).

Key words: *legal status, political status, indian tribes, de facto sovereignty.*

KAZALO

1 UVOD	8
1.2 Metodološka izhodišča in hipoteze	10
2 PRAVNI IN POLITIČNI POLOŽAJ INDIJANSKIH PLEMEN SKOZI ZGODOVINO	12
2.1 Indijanska plemena kot mednarodni suvereni (1775–1830).....	12
2.1.1 Prvi zametki indijanske politike s strani ZDA	16
2.2 Indijanska plemena kot domači odvisni narodi (1830–1930)	20
2.2.1 Politika preseljevanja na ozemlje zahodno od reke Mississippi – Unorganized Indian Territory (1830–1850)	20
2.2.2 Politika ustanavljanja rezervatov (1850–1890).....	22
2.2.3 Politika asimilacije (1870–1930).....	23
2.3 Indijanska plemena kot kvazi suvereni (1930–1950)	26
2.3.1 Politika indijanske omejene avtonomije (<i>self-rule</i>)	26
2.4 Indijanska plemena v statusu ukinjanja (1950–1960)	29
2.4.1 Politika terminacije	29
2.5 Indijanska plemena kot domači odvisni narodi/kvazi suvereni (1960 – danes).....	31
2.5.1 Politika krepite avtonomije indijanskih plemen (<i>self-determination</i>): 1970 – danes	32
2.5.2 Politika samostojnega vladanja (<i>self-governance</i>): 1988 – danes	34
3 PRAVNI IN POLITIČNI POLOŽAJ INDIJANSKIH PLEMEN DANES	37
3.1 Statistični podatki	37
3.2 Pravna izhodišča in doktrine	39
3.2.1 Ustava ZDA.....	39
3.2.2 Rzsodbe sodišč.....	40
3.2.3 Doktrina skrbniškega odnosa.....	41
3.2.4 Doktrina vrhovne oblasti Kongresa	43
3.2.5 Doktrina inherentne plemenske suverenosti	44
3.3 Pristojnosti zvezne vlade	45
3.4 Pristojnosti zveznih držav	47
3.5 Pristojnosti indijanskih plemen	49
3.5.1 Oblika vlade	49

3.5.2 Določanje pripadništva plemenu	49
3.5.3 Zakonodaja in policija	50
3.5.4 Sodstvo	51
3.5.5 Izključitev iz rezervata	52
3.5.6 Ustanavljanje podjetij	53
3.5.7 Suverena imuniteta	53
3.6 Problemi v političnih odnosih med vsemi tremi suvereni.....	54
3.6.1. Zunanji dejavniki	55
3.6.2. Notranji dejavniki.....	60
4 »INDIJANSKI PROBLEM« NA ZAČETKU 21. STOLETJA.....	65
4.1 Prava avtonomija oziroma <i>de facto</i> suverenost	66
4.1.1 Jasna definicija političnega položaja indijanskih plemen.....	66
4.1.2 Vzpostavitev pogodbenega odnosa med zvezno vlado in indijanskimi plemeni	68
4.1.3 Možni model urejanja odnosov med zvezno vlado in indijanskimi vladami: Tribal Self-governance Demonstration Project (1988 – danes)	69
4.1.4 Sklepanje sporazumov o ekonomskem sodelovanju z vladami zveznih držav	73
4.2 Mednarodna samostojnost – želja ekstremistov	74
4.2.1 Pravica narodov do samoodločbe in domorodno prebivalstvo	78
4.3 Ukinitve pravnega in političnega statusa indijanskih plemen kot »domačih odvisnih narodov«.....	86
5 ZAKLJUČEK.....	89
6 LITERATURA.....	93

1 UVOD

Od odkritja Amerike je minilo dobrih 500 let in svet pozna zgodovino, ki so jo pisali zmagovalci. Iz prve angleške naselbine Jamestown, Virginija, v katero se je v letih 1607–1624 preselilo okrog 6000 Angležev, ki jim je uspelo uspešno prilagoditi se okolju in vzpostaviti znosno sožitje z okoliškimi indijanskimi plemeni, je nastalo 13 angleških kolonij, ki so po vojni za neodvisnost od angleške krone (1775–1783) ustanovili svojo lastno državo: Združene države Amerike. Mladi državi se je v 100 letih uspelo geografsko razširiti in do leta 1852 z nakupi Floride in celotnega jugozahoda in aneksijo Teksasa utrditi svoje kontinentalne meje.

Danes so ZDA najmočnejša država na svetu, v kateri živi po popisu iz leta 2010 308.745,583 prebivalcev, od tega 2.932.248 potomcev prvotnih prebivalcev severnoameriškega kontinenta, ki so se opredelili kot »American Indian ali Alaska Native«. Njihovi predniki so bili v letih nastajanja ZDA zaradi manjšega števila, vojaške premoči ZDA in številnih evropskih boleznih, ki jih niso poznali in na katere niso bili imuni, prisiljeni z mednarodnimi pogodbami odpovedati se svoji zemlji in priznati vrhovno suverenost ZDA, v zameno za manjši kos zemlje, na kateri bodo lahko živeli kot pleme, torej ohranili svojo tradicijo, jezik, kulturo in politične institucije, in za obljubo ZDA, da jim bodo pri tem finančno pomagale in jih zaščitile. V skladu s takrat veljavnim mednarodnim pravom, da v primeru podreditve močnejše sile nad šibkejšo slednja ne izgubi pravice do suverenosti oziroma pravice do vladanja na svojem ozemlju. V času nastajanja ZDA so bila indijanska plemena samostojna, zato tudi niso sodelovala v ameriški revoluciji, pri sprejemanju Ustave ZDA in kreiranju ameriškega federalizma, posledično pa danes nimajo svoje lastne zvezne države in predstavnikov v Kongresu. Na podlagi predhodne suverenosti, sklenjenih mednarodnih pogodb, kasnejših razsodb Vrhovnega sodišča, ki so dodatno definirale njihov pravni položaj, in vseh zakonov Kongresa, ki so bili sprejeti na tem področju, imajo poseben pravni položaj, imenovan »domači odvisni narodi«. Ta položaj jim pravno omogoča, da izvajajo na svojem ozemlju, to je na področju indijanske dežele, vladne pristojnosti, kot so določanje kriterijev za pripadništvo plemenu, izbirajo obliko

svoje vlade, imajo svoja sodišča in policijo, urejajo notranje zadeve plemena, sprejemajo uredbe, ki se nanašajo na regulacijo zemljišč, lastnine, zaščito okolja, ekonomskih odnosov, pobirajo davke ... in vodijo odnose z drugimi vladami, torej lokalnimi, vladami zveznih držav in zvezno vlado. Pri tem je potrebno poudariti, da je zvezna vlada vrhovni suveren, ki ji Ustava daje najvišjo oblast in hkrati ekskluzivno pravico, da ureja zadeve, ki so povezane z urejanjem odnosov z indijanskimi plemeni. To pomeni, da zvezne države nimajo vladnih pristojnosti na tem področju, razen če jih Kongres izrecno pooblasti.

Medtem ko je pravni položaj indijanskih plemen jasen – so domači odvisni narodi, torej ločene politične entitete na ozemlju ZDA, kjer ima najvišjo oblast zvezna vlada, pa se politični položaj indijanskih plemen skozi zgodovino spreminja, saj je odvisen od politične volje najvišjega suverena oziroma njegove politike do indijanskih plemen. Politični položaj indijanskih plemen se je skozi zgodovino spreminjal od mednarodnih suverenov k domačim odvisnim narodom (1830–1930), ko bili zaradi zveznih politik nasilnih preselitev, ustanavljanja rezervatov in odkrite asimilacije povsem zdesetkani in njihovo preživetje v celoti odvisno od zvezne vlade, in kvazi suverenom (1930–1950), ko se je zvezna vlada za kratek čas odločila vrniti kontrolo in oblast nad lastnim narodom indijanskim vladam s predpogojem, da organizirajo svoj model oblasti po anglosaksonskem modelu. Kasneje se je premislila in se v začetku 50-ih let odločila, da ukine politični odnos in vse oblike pomoči indijanskim plemenom, s tem, da pravno ukine njihov status. Politiko terminacije je po 20 letih končal predsednik Nixon, ki je začel s politiko krepitve politične in ekonomske avtonomije indijanskih plemen, katero so podprli številni zakoni, ki so okrepili pravice indijanskih plemen. Ta politika postavlja indijanska plemena v vlogo domačih odvisnih narodov, oziroma nekateri avtorji jih imenujejo tudi kvazi suvereni, ker je še vedno zvezna vlada tista, ki sprejema odločitve, indijanska plemena pa jih izvršujejo s pomočjo svojih institucij in ustanov, kot so šole, bolnišnice, policijske sile, sodišča...

Kot že rečeno, indijanska plemena imajo *de jure* suverenost z omejitvami, povezanimi z izgubo ozemlja in neodvisnosti, v resnici pa je po besedah

Vrhovnega sodišča »indijansko pleme suvereno do meje, ki jo dovolijo ZDA, in nič več in nič manj« (d'Errico 2001, 484). Njihov politični položaj je v veliki meri odvisen od zvezne politike in tudi od tega, kako indijanskim vladam v resnici uspe izvajati svoje pristojnosti *vis-a-vis* lokalnim vladam in vladam zveznih držav na področjih, kjer se njihove jurisdikcije prepletajo.

Na splošno rečeno indijanske vlade niso zadovoljne s svojim dosedanjim položajem, saj si želijo več samostojnosti in odločanja, kar ni v interesu vladam zveznih držav, ki si želijo več pristojnosti, na primer pri izkoriščanju naravnih bogastev in pobiranju davkov na področju rezervatov. Med njimi prihaja do trenj in sporov, ki jih rešujejo na sodiščih. Predvsem indijanska plemena si želijo spremembe v korist bolj jasno definirane in konsistentne politike zvezne vlade do indijanskih vprašanj in njeno podporo pri uveljavljanju svoje lokalne avtonomije in soudeležbo samih indijanskih vlad pri kreiranju te politike. Ekstremistom na eni strani tudi to ni dovolj in želijo si povrnitev na začetno stanje, torej mednarodno samostojnost plemen, ekstremisti na drugi strani pa popolno ukinitvev plemen kot političnih entitet.

1.2 Metodološka izhodišča in hipoteze

Glavni izziv magistrskega dela je bil najti možnosti in načine, kako bi lahko odnose med vsemi tremi suvereni (zvezno vlado, vladami zveznih držav in indijanskimi vladami) v prihodnosti nadgradili na način, da bi vsem trem omogočal zdrav odnos sodelovanja, ki bi temeljil na priznavanju drug drugega in spoštovanju njegovih suverenih pristojnosti. Temu je posvečeno zadnje, četrto poglavje, medtem ko je drugo poglavje namenjeno analizi preteklih zveznih indijanskih politik in posledično pravnega in političnega položaja indijanskih plemen z namenom, da se ugotovijo prednosti in slabosti teh politik. Tretje poglavje prikazuje današnji pravni in politični položaj indijanskih plemen in probleme, s katerimi se soočajo pri izvajanju svojih omejenih vladnih pooblastil.

Pri pisanju magistrskega dela sem izhajala iz naslednjih dveh hipotez:

H1: Pravni status Indijancev danes je *de jure* suverenost z določenimi omejitvami, ki pa ni tudi *de facto* suverenost v odnosih do vlad zveznih držav in zvezne vlade. Ker je narava njihove samostojnosti spremenljiva, se poraja vprašanje ali bodo indijanska plemena v bodoče obstajala kot taka? Kakšne opcije so možne?

H2: Najverjetnejša rešitev indijanskega problema na začetku 21. stoletja je kompromis med obema skrajnostima: asimilacija v ameriško družbo oz. mednarodna politična neodvisnost. Kompromis bi pomenil izboljšavo trenutnega statusa in naj bi predstavljal dejansko avtonomijo indijanskih plemen.

Pri izdelavi magistrskega dela je bila v drugem poglavju za predstavitev ključnih zgodovinskih okoliščin, zveznih indijanskih politik in samega pravnega ter političnega položaja uporabljena zgodovinsko deskriptivna metoda. Za opis današnjega statusa indijanskih plemen je bila v osrednjem poglavju uporabljena politološko-pravna analiza, za kritično analizo možnih scenarijev razvoja indijanske lokalne avtonomije v prihodnosti pa primerjava mnenj strokovnjakov s področja ameriškega indijanskega prava ter politologov in strokovnjakov s področja mednarodnega prava in mednarodnih odnosov.

2 PRAVNI IN POLITIČNI POLOŽAJ INDIJANSKIH PLEMEN SKOZI ZGODOVINO

2.1 Indijanska plemena kot mednarodni suvereni (1775–1830)

Ameriko je Krištof Kolumb odkril leta 1492, ko je odkril indijansko pleme Taino na otočju Bahami. Njegova ladja je plula pod zastavo Španije s ciljem, da najde novo pot do Indije, ki jo je Španija potrebovala, ker je Portugalska, takrat najmočnejša pomorska in trgovska velesila sveta, imela monopol nad ozemljem Afrike in pomorskimi potmi okrog Afrike proti Vzhodu. Španija je na podlagi takrat veljavnega mednarodnega prava, ki je slonelo na načelu, da zemlja pripada tistemu, ki jo odkrije, zahtevala celotno zahodno hemisfero. Temu je ostro nasprotovala Portugalska. V sporu je posredoval papež Aleksander, ki je v encikliki Inter Caetera (1493) določil demarkacijsko črto (približno 1000 morskih milj zahodo od Azorov), po kateri so Španci imeli pravico do zasedbe in koriščenja vseh odkritih ozemelj zahodno od te črte, Portugalci pa vzhodno. Do leta 1542 je Španija osvojila celotno srednjo Ameriko in obale južne Amerike, razen Brazilije, ki je pripadala Portugalcem. Na področju današnjih ZDA so Španci imeli v posesti Kalifornijo in Florido z mestom St. Augustine, ki je bil do leta 1590 edina stalna naselbina na področju severne Amerike.

Ostali evropski narodi, še posebno Angleži, Francozi, Nizozemci in kasneje Rusi, se tudi niso hoteli odreči novim ozemljem in njihovem bogastvu. Do leta 1560 so bili njihovi obiski severnoameriške celine v primerjavi s Španijo redkejši, trgovsko naravnani in brez želji po trajni naselitvi. Po političnih in verskih spremembah v Evropi v 17. stoletju, ko so se najprej pripadniki krščanske vere razdelili na katolike in protestante z njimi pa tudi same države (Anglija po leta 1534, Nizozemska s svojo razglasitvijo neodvisnosti od Španije l. 1581), je poselitev severne Amerike in izkoriščanje njenega bogastva bila v interesu tako vladarjem Anglije, Francije in Nizozemske, ki so hoteli povečati svoje ozemlje, bogastvo in ugled, trgovcem, ki so iskali dobiček in boljše življenje, kakor tudi najbolj radikalnim predstavnikom protestantske vere, ki so jih oblasti preganjale.

Že leta 1530 so se na severu severnoameriškega kontinenta na ozemlju reke St. Lawrence naselili prvi francoski trgovci in lovci, ki so leta 1608 ustanovili prvo francosko naselbino v Quebecu in nato prodirali proti jugu ter do leta 1682 zasedli celotno dolino reke Mississippi. Njihov cilj je bila trgovina s krznom, zato so sklepali zavezništva z indijanskimi plemeni, ki so slonela na priznavanju suverenosti plemen in njihovih pravic. Nizozemci so prišli v severno Ameriko kot trgovci in se leta 1608 naselili v Novem Amsterdamu, na otoku Manhattan. Njihova naselbina je bila majhna in z indijanskimi plemeni so sklepali trgovinske sporazume. Veliko so trgovali s trgovsko in vojaško izredno močno indijansko konfederacijo Irokezovⁱ, ki je štela 25.000 ljudi in kontrolirala področje vzhodnih Velikih jezer. Ozemeljsko je mejila na severu s Francozi, na vzhodu z Angleži in na jugovzhodu z Nizozemci.

Angleška kolonizacija se je začela s prvo stalno naselbino leta 1607, z ustanovitvijo mesta Jamestown v sedanji Virginiji. Kolonizacijo Angležev so organizirale in financirale trgovske družbe, ki so s privolitvijo angleškega kralja ustanovile kolonije s ciljem, da najdejo drage kovine in povečajo svoj dobiček. Jamestown je bil predvsem naseljen z obrtniki in gospodi, ki so jih vodili ekonomski interesi. Ko so kolonisti leta 1617 odkrili tobak, si je kolonija Virginija zagotovila ne samo preživetje, ampak močan izvozni artikel, s katerim je financirala svoj razvoj, pospeševala priseljevanje iz Evrope in kupovala dobrine iz Anglije (Ayers in drugi 2000, 50). Za delo na plantažah so uvažali črne sužnje iz Afrike. Za pridelavo tobaka je kolonija potrebovala vedno več zemlje, ki jo je z vojnami odvzela od okoliških plemen. Angleži so bili prepričani, da so kot podaniki angleškega krščanskega kralja do zemlje imeli vso pravico. Namreč verjeli so, da je kralju ta pravica dana od boga (Ayers in drugi 2000, 49), pravna osnova pa je bilo načelo *vacuum domicilium*ⁱⁱ. Kolonisti iz Virginije so prodirali proti zahodu (v današnje države Georgia, Alabama in Tennessee) vse dokler leta 1670 niso naleteli na močna

ⁱ Konfederacijo je sestavljalo 5 indijanskih plemen: Mohawk, Oneida, Onondaga, Cayuga in Seneca, ki se jim je leta 1713 pridružilo še pleme Tuscarora, ki je pred Angleži pribežalo iz področja južnoatlantske obale med Virginijo in Florido (Jančar 1995, 106).

ⁱⁱ *Vacuum domicilium* je bilo načelo mednarodnega prava, ki je določalo, da se neposeljena zemlja lahko vzame (Ayers in drugi 2000, 49).

indijanska plemena. Poimenovali so jih Pet civiliziranih plemenⁱⁱⁱ, ki so bila s svojim ozemljem hkrati sosedje Špancem in Francozom.

Za razliko od naseljencev v Virginiji, Novi Franciji in Novi Nizozemski, ki so prihajali v novi svet primarno zaradi ekonomskih razlogov, so se na področje severne atlantske obale med današnjim Bostonom in državo Maryland (t.i. Nove Anglije), naseljevali pripadniki verskih sekt, ki niso bili zadovoljni s potekom reformacije angleške cerkve in je zato niso priznavali, zaradi česar so jih oblasti preganjale. V novi svet so prišli z namenom, da bi svobodno živeli v skladu s svojo veroizpovedjo in imeli boljše življenje. Romarji (the Pilgrims) so leta 1620 ustanovili kolonijo Plymouth, puritanci (the Puritans) pa 10 let kasneje kolonijo Massachusetts Bay. Kolonija Maryland je bila ustanovljena leta 1632 neposredno s strani kralja Charlesa I kot darilo lordu Baltimoru, ki se je spreobrnil v katoliško vero in je moral zapustiti Anglijo. Kolonija Maryland naj bi bila nebesa na zemlji za katolike (Ayers in drugi 2000, 66). Vse verske sekte so zelo kmalu po nastanku od kralja pridobile neposredno pravico do vladanja v svojih kolonijah, kar jim je omogočilo, da so obliko vlade, institucije, pravico do volitev in zakone oblikovale v skladu s svojimi verskimi prepričanji. Tako kot ostali Angleži, so tudi puritanci verjeli, da Indijanci častijo hudiča in imajo barbarske navade, odvzem njihove zemlje pa opravičevali s pravnim načelom *vacuum domicilium*.

Konec 17. stoletja so Španci posedovali področja ob današnjih mehiški meji, vključno z večjim delom Kalifornije in delom današnje države Colorado ter Florido. Francozi so bili prisotni ob reki St. Lawrence, ob Velikih jezerih in v dolini Missisipijska. Angleži so istočasno zasedli ozemlje med Atlantikom in Apalaškim gorovjem, nadaljnje prodiranje proti zahodu so jim preprečevali na severu pripadniki Irokeške plemenske federacije, na jugu pa Pet civiliziranih plemen (Jančar 1993, 104).

ⁱⁱⁱ To so bila plemena Creekov, Cherokeejev, Chicassawow in Choctawov, ki so s svojim ozemljem (področje današnjih držav Georgija, Alabama, Tennessee) mejila na španske in francoske kolonije. »Civilizirana« naj bi bila, ker so prevzela nekatere navade belih priseljencev (kmetijstvo, živinoreja, sužnjelastništvo, poročanje z belci). Kasneje se jim je pridružilo tudi pleme Seminole s Floride (Jančar 1993, 99).

V prvi polovici 18. stoletja so se na ameriških tleh med evropskimi silami odvijale številne vojne^{iv} za ozemeljsko povečanje njihovega imperija. Indijanska plemena so se udeleževala v tej vojnah na različnih straneh, da bi ohranila svoj obstoj. Za Britanski imperij je bila najpomembnejša vojna proti Francozom in njihovim indijanskim zaveznikom za nadzor nad dolino Ohio (1754–1763) iz katere so izšli kot zmagovalci. Vojna na ameriških tleh je sicer bila del 7-letne evropske vojne med Veliko Britanijo in Francijo, v katero je se leta 1762 kot francoski zaveznik vključila tudi Španija, za imperialno prevlado na svetu (1757–1763). Britancem je uspelo izgnati Francoze ne samo iz doline Ohio ampak tudi iz Kanade. Preobrat v vojni je prinesla močna okrepitev britanskih sil leta 1758 in pridobitev novih zaveznikov iz vrst Irokeške federacije (irokeška liga je ostala uradno nevtralna, neuradno je pomagala angleški strani). Vojna se je uradno končala leta 1763 z mirovno pogodbo v Parizu, po kateri je Britancem pripadel vzhodni del od reke Mississippi in Kanada. Francozi so se umaknili iz severnoameriškega kontinenta, ostalo jim je samo še ozemlje Lusiana (zahodno od reke Mississippi), ki so ga kasneje leta 1803 prodali ZDA. Poraz Francozov je za indijanska plemena v dolini Ohio pomenil zelo veliko izgubo, saj so izgubili najbolj naklonjenega zaveznika in zaščitnika, hkrati se je spremenil njihov strateški položaj, ker niso več mogla igrati na karto zaveznika v spopadih med evropskimi silami. Indijanska plemena (Delawari, Shawneeji, Irokezi in drugi iz doline Ohio) so se sicer poskušala skupaj upreti (pan-Indian War ali Pontiac's War) novemu valu belih priseljencev in slabšim pogojem trgovske menjave, ki so jih vsilili Britanci, vendar so bila poražena, ker jim je zmanjkalo streliva in zaradi bolezni norih koz, ki je pustošila v njihovih vrstah.

Velika Britanija je izšla iz imperialne 7-letne vojne kot zmagovalka in ena najmočnejših imperialnih sil sveta, vendar tudi finančno izčrpana. Zato se je odločila, da svojim kolonijam zviša davke. Temu so se kolonisti odločno uprli, ker so menili, da se to ne sme zgoditi brez njihovega soglasja. In ker kolonije niso imele predstavnikov v angleškem parlamentu, so bile vlade kolonij edine,

^{iv} 1744 – 1748: King George's War, 1754-1763 The French and Indian War, 1763 - 1765 pan-Indian War

ki bi lahko uvedle davke (Ayers in drugi 2000, 151). Nasprotja med matično britansko krono in angleškimi kolonisti so se poglobila, zaostri in izbruhnili v vojno za neodvisnost 13 britanskih kolonij, ki je splošno znana kot ameriška revolucija (1775–1783). Indijanska plemena so se zopet znašla sredi evropske vojne, večina jih je bila na strani Britancev, kolonistom pa je uspelo s pogodbami o zavezništvu pridobiti nevtralnost dveh plemen iz irokeške federacije (Oneidov in Tuscarorov), s čimer so razbili enotnost indijanskih plemen in si povečali možnosti za zmago (O'Brien 1993, 49). Hkrati so sklenili zavezništvo z Delawari, s katerimi so ZDA leta 1778 podpisale svojo prvo indijansko pogodbo. Pleme je dovolilo prehod kolonialnih sil čez svoje ozemlje, zagotovilo prodajo mesa, žita, konj in drugih oskrbovalnih potrebščin ter prispevalo svoje bojovnike v enote kolonistov. V pogodbi je bilo tudi določeno, da lahko pleme, če se bo le to tako odločilo, »povabi druga prijateljska indijanska plemena in se pridruži konfederaciji ter ustanovi državo, ki jo bo vodilo ljudstvo Delawarov in bo imela svojega predstavnika v Kongresu« (O'Brien 1993, 49). Vendar niti Delawari niti nobeno drugo indijansko pleme nikoli ni bilo priznано kot država, čeprav je Kongres to idejo premleval še naslednjih 100 let. »Ameriška vojna za neodvisnost je imela katastrofalne posledice za plemena ameriškega vzhoda. Pomenila je dokončen propad vojaške vloge Irokezov, ki so se razcepili in katerih probritanski del je pobegnil v Kanado« (Jančar 1993, 109). Podobno se je zgodilo z ostalimi manjšimi plemeni, nekatera so se umaknila zahodno od Apalačev (vzhodno od Mississippija) in ostala še nekaj desetletij samostojna.

2.1.1 Prvi zametki indijanske politike s strani ZDA

Novonastala država na ozemlju prvotnih 13 britanskih kolonij je po Členih konfederacije (1781–1789) delovala kot ohlapna politična zveza s šibko zvezno vlado in močnimi državami. Slednje so samostojno vodile politiko do indijanskih plemen, kar je privedlo do številnih kršitev mednarodnih pogodb, ki jih je sicer sklepala zvezna vlada, nepoštenih trgovinskih praks, nelegalnega priseljevanja in odvzema indijanske zemlje, povečanja sovražnosti med državami in indijanskimi plemeni, ki so se razreševala z vojnami. Po dvoletnem (1789–1791) ratifikacijskem obdobju je Člene Konfederacije

nadomestila nova Ustava, ki je bolj precizno opredelila odnose med vsemi suvereni. Zvezna vlada je bila močnejša in po novem so bili odnosi z drugimi državami in indijanskimi plemeni v njeni ekskluzivni pristojnosti. Ustava omenja Indijance samo dvakrat: prvič, ko Kongresu določa pristojnost regulacije trgovine s tujimi narodi, med zveznimi državami in z indijanskimi plemeni (čl. I, odstavek 8), in drugič v drugem odstavku istega člena, ko govori o kvoti predstavnikov zveznih držav v Kongresu, ki se volijo proporcionalno glede na število prebivalstva, kamor se Indijanci ne prištevajo in hkrati ne plačujejo davkov.

Indijanski problem je bil največji problem mlade republike. Z njim se je ukvarjal minister za vojno, Henry Knox, ki je predlagal asimilacijo indijanskih plemen in kontrolo priseljevanja državljanov ZDA na indijansko zemljo, da bi ohranili mir na zahodni meji ZDA, ki je bila takrat reka Mississippi (O'Brien 1993, 51). Kongres je v letih 1790–1834 sprejel številne zakonske akte, poznane kot akte o trgovini in prehodu ozemelj^v, ki so podelili zvezni vladi ekskluzivno pravico do nakupa indijanskih ozemelj, uvedli trgovske licence in državljanom ZDA predpisovali potne liste za vstop na indijansko ozemlje (O'Brien 1993, 51-52). Hkrati je Kongres v letih 1784–1787 sprejel tri odredbe, t.i. Northwest Ordinances, ki so urejale reorganizacijo Severozahodnega teritorija (Northwest Territory)^{vi}. Ker je bilo ozemlje poseljeno in v kontroli indijanskih plemen, je bilo Indijancem zagotovljeno, da oblasti z njimi ne bodo ravnale nepošteno. To so bili prvi akti zvezne oblasti v indijanski politiki. Na vzhodni polovici ZDA je kljub vojnam, odselitvam in izgubam zaradi bolezni še vedno živelo nekaj močnih plemen, med njimi Shawneeji, Delawari, Potowatomiji, Miami, Ottawa, Irokezi, na jugovzhodu Pet civiliziranih plemen. Zaradi naraščanja števila belega prebivalstva, ki je bilo lačno zemlje, so bila trenja med indijanskimi plemeni in belci nenehno prisotna. Zvezna vlada je poskušala povečati svoj vpliv s civiliziranjem in izobraževanjem Indijancev, z regulacijo trgovine in blagovne menjave, z vzpostavljanjem teritorialnih meja med dvema plemenoma, s sklepanjem mirovnih pogodb s plemeni in odkupom njihove zemlje ter z opozarjanjem

^v Trade & Intercourse Act

^{vi} Današnje države Ohio, Illinois, Indiana, Michigan in Wisconsin.

zveznih držav, da nimajo pristojnosti na področju vodenja indijanske politike (Wilkins 2002, 106). Ker sta kompleksnost in obseg nalog zvezne vlade na področju indijanskih zadev naraščala, je kongres leta 1824 ustanovil poseben urad, imenovan Indian Office, ki je deloval s pomočjo agentov, nastanjenih na indijanskem ozemlju. To so bili dejansko ambasadorji s širokimi pooblastili, ki so sklepali pogodbe s plemeni, dobavljali trgovsko blago in skušali ohraniti mir. Vendar tega miru ni bilo, kajti plemena so se z ustanavljanjem pan-indijanskih povezav in ob pomoči Špancev na jugu in Britancev na severu, ki so jim dobavljali orožje, hrano in druge dobrine, trdovratno upirala. Tako je bilo območje današnjih držav Kentucky, Tennessee in Ohio odprto za naseljevanje po končanih vojnah z Indijanci: v vojnah za ozemlje Kuntucky-ja in Tennesseeja so bili leta 1794 premagani Cherokeeji, Creeki in Shawneeji in v konfliktu za Ohio (1790–1794) je bila premagana panindijanska povezava severne indijanske konfederacije (Delawari, Shawneeji, Irokezi in drugi) in južnih Creekov in Cherokeejev. V bitki za večji del ozemlja ob Velikih jezerih, so bili leta 1811 poraženi Shawneeji s poglavarjem Tecumseh na čelu^{vii}, na jugu na področju današnje Alabame pa leta 1814 njihovi zavezniki Red Stick. Poglavar Tecumseh se je po porazu z Američani pridružil Britancem v njihovi vojni proti ZDA (1812–1814). ZDA so namreč zaradi oviranja proste pomorske trgovine s strani Velike Britanije, lastne želje po teritorialni ekspanziji in neupravičenega suma, da Britanci netijo upornišтво Indijancev proti ZDA, Veliki Britaniji napovedale vojno. Obe strani sta doživljali zmage in poraze medtem ko je bila večina severnih indijanskih plemen na strani Britancev. Ko je bil aprila 1814 premagan Napoleon, sta ZDA in Velika Britanija spoznali, da nadaljevanje vojne na ameriških tleh nima smisla in decembra 1814 podpisali mirovno pogodbo v belgijskem Ghentu. V tej vojni so ZDA spoznale, da se lahko uspešno upirajo eni najmočnejših sil sveta in hkrati z zmago nad panindijanskim voditeljem Tecumsehom leta 1811 dokončno pokorile indijanska plemena vzhodno od reke Mississippi. Hkrati je bila Tecumsehova pan-indijanska koalicija zadnja večja vojaška zveza

^{vii} Poglavar Tecumseh je poskušal organizirati še eno pan-indijansko gibanje odpora severnih in južnih plemen vzhodno od reke Mississippi. Želel je močno povezavo s plemeni Cherokee, Creek in Coctaws, vendar so ga onemogočili beli naseljenci v Kentucky-ju, Tennesseeju in Ohio-u, ki so bili močna ovira med severnimi in južnimi indijanskimi plemeni (Ayers in drugi 2000, 277).

indijanskih ljudstev in vojna med VB in ZDA tudi zadnja, v kateri so se Indijanci vojaško povezali z neko tujo silo proti Američanom (Jančar 1995, 114). Po odhodu Francije (1763) in sklenitvi mirovne pogodbe iz Ghenta (1814) med Veliko Britanijo in ZDA se je razmerje moči na ameriškem kontinentu spremenilo in indijanska plemena so izgubila svojo pogajalsko moč, ki je bila ob potencialnem evropskem zavezništvu realno večja od njihove vojaške moči.

Po Cohenu (1942, 39) položaj indijanskih plemen kot mednarodnih suverenov v tem obdobju dokazujejo:

- sam akt sklepanja mednarodnih pogodb tako z različnimi kolonialnimi evropskimi silami kot kasneje z ZDA, s katerim so evropske sile in ZDA priznavale drugi pogodbeni stranki neodvisen status in mednarodno suverenost, ki je vključevala tudi vodenje mednarodnih odnosov z drugimi državami;
- postopek sprejemanja in ratifikacije pogodb ter njihov status v ameriškemu političnemu sistemu; namreč pogodbe med ZDA in indijanskimi plemeni so bile sprejete po enakem postopku in imajo enak status kot vse ostale mednarodne pogodbe, ki jih lahko abrogira samo zakonodajno telo kot nosilec vrhovne oblasti;
- sama vsebina pogodb, še posebno tista, ki se nanaša na vodenje vojne, izmenjavo vojnih ujetnikov, medsebojno pomoč, mir, meje, potne liste, izročitev državljanov v primeru kazenskega pregona in odnose s tretjimi tujimi silami.

2.2 Indijanska plemena kot domači odvisni narodi (1830–1930)

ZDA so v obdobju 1812–1852 s pomočjo emigrantov iz Evrope doživele silovito demografsko in tudi ozemeljsko ekspanzijo. Število prebivalstva je naraslo z 7,25 milijona na 23 milijonov in obseg zemlje, namenjene za naselitev, se je povečal za velikost celotne Evrope oziroma s 4,4 na 7,8 milijona kvadratnih kilometrov (United States Information Agency 1994, 142). Leta 1815 so ZDA imele le 18 držav, Florida je bila še vedno v španskih rokah in meja med Kanado in ZDA še ni bila določena. Štiri desetletja kasneje so ZDA imele Florido, ki so jo prodali Španci leta 1819, široko ozemlje od Teksasa (1845) do Kalifornije (1850), ki ga je z vojno zgubila Mehika, določeno severno mejo od države Main do Oregona in vzhodna indijanska plemena so bila preseljena na ozemlje zahodno od reke Mississippi (Ayers in drugi 2000, 284). Približno vsaki 2 leti in pol je v unijo držav vstopila nova država in proti koncu 50-ih let 19. stoletja so ZDA že imele 33 držav.

2.2.1 Politika preseljevanja na ozemlje zahodno od reke Mississippi – Unorganized Indian Territory (1830–1850)

Zvezna vlada se je odločila za politiko preseljevanja vzhodnih indijanskih plemen na ozemlje zahodno od reke Mississippi, pridobljeno od Francozov leta 1803. Mišljeno je bilo, da naj bi preseljena indijanska plemena živela na svojem ozemlju, imela pravico do svoje vlade in živela izolirano od drugih belih naseljencev, kar bi bila tudi dokončna rešitev indijanskega problema. Jugovzhodna indijanska plemena so namreč živela na plodni zemlji, primerni za kmetovanje, do katere se je belo prebivalstvo počutilo upravičeno. Predsednik Andrew Jackson je dal indijanskim plemenom na izbiro 1) ali se odrečejo svoji zemlji, asimilirajo in upoštevajo zakone zvezne države, 2) ali se preselijo zahodno od reke Mississippi 3) ali pa bodo iztrebljeni (Ayers in drugi 2000, 347). Plemena so se odločila ostati in ohraniti svoje ozemeljske pravice. Zvezna vlada jih je s pravno podlago v zakonu Indian Removal Act, 1830) nasilno preselila na ozemlje zahodno od reke Mississippi na t. i.

Unorganized Indian Territory^{viii}, ki je bilo ustanovljeno z zakonom leta 1834 in je prvotno obsegalo celotno ozemlje med reko Mississippi in Skalnatim gorovjem. Največja plemena z jugovzhoda, ki so bila preseljena so bili Choctawi (1830), Chicksawi (1832), Seminole (1832), Creeki (1832) in Cherokeeji (1835). Ko so belci premagali tudi Sac in Fox Indijance na področju današnjega Illinoisa (1832), drugih manjših plemen ni bilo težko prepričati, da se preselijo. Na to področje je bilo v obdobju od leta 1830 pa do konca ameriške državljanske vojne (1863–1867) preseljenih skoraj 50 plemen (Frantz 1999, 14).

Federalizem je bil še en faktor, ki je zaostroval odnose med indijanskimi plemeni in belimi priseljenci v tem obdobju, kajti med zvezno vlado in vladami zveznih držav se je odvijal boj, kateri suveren bo imel pristojnosti pri kreiranju in izvajanju politike do indijanskih plemen (Wilkins 2002, 107). Sodnik Vrhovnega sodišča Marshall je odločal v treh sodnih primerih, s katerimi je določil odnos med plemeni in zvezno vlado ter odnos med plemeni in vladami zveznih držav. V primeru (Johnson v. McIntosh 1832) je sodnik potrdil, da so ZDA kot naslednica evropskih držav na podlagi mednarodnopravne doktrine o odkritju povsem legalno upravičene do ozemlja na severnoameriškem kontinentu (Wilkins 2002, 106–107). V primeru (Cherokee nation v. Georgia, 1831) je vrhovni sodnik definiral odnos med zvezno oblastjo in indijanskimi plemeni, in sicer da so indijanska plemena »domači odvisni narodi« (*domestic dependent nations*), katerih pripadniki so nič več kot »varovanci in pod zaščito zvezne vlade« (Wilkins 2002, 107). V naslednjem primeru leto kasneje (Worcester v. Georgia, 1832) je Vrhovno sodišče plemena glede na zvezne države definiralo kot »ločene politične skupnosti, ki imajo svoje teritorialne meje, znotraj katerih je njihova oblast ekskluzivna« (Wilkins 2002, 108).

Iz omenjenih primerov sta pomembna dva aspekta suverenosti plemen: »1) plemena so pod zaščito zvezne vlade in tako stanje jim onemogoča politično

^{viii} Unorganized Indian Territory je zvezna vlada leta 1854 s priznanjem Nebraske in Kansasa kot zveznih teritorijev skrčila na Indian Territory, ki je vseboval ozemlje današnje države Oklahoma.

samostojnost, vendar imajo plemena dovolj atributov suverenosti, da se zaščitijo pred vmešavanjem s strani držav, in 2) dolžnost zvezne vlade je, da zagotovi obstoj tovrstne suverenosti« (Deloria in Lyttle v Wilkins 2002, 108). Pravno je bil položaj indijanskih plemen določen, žal pa realnost sama ni odsevala duha zakonov

2.2.2 Politika ustanavljanja rezervatov (1850–1890)

V sredini 19. stoletja so ZDA definirale svoje kontinentalne meje in njihov cilj je bil povezati vzhodno in zahodno obalo ter dokončno naseliti zahod. Plemena zahodno od reke Mississippi so se temu upirala. Nekateri celotno stoletje imenujejo stoletje vojn, saj so zahodna indijanska plemena, ki so ostala še svobodna, v letih 1866–1891 bojevala več kot tisoč bitk z vojsko ZDA. Leta 1878 je bilo konec vojn na severozahodu, v 80-ih letih 19. stoletja pa so bila poražena tudi uporniška plemena v Texasu (O'Brien 1993, 61–68). Plemena so se borila za svoj obstoj, torej fizično, politično in kulturno preživetje nasproti rastočemu narodu, ki so ga na eni strani vodili lakomnost po zemlji in rasna aroganca ter na drugi strani iskreno prepričanje o civilizacijski superiornosti belih Američanov in sledenje ideji *Manifest Destiny*^{ix} (O'Brien 1993, 63).

Zaradi odkritja zlata leta 1848 v Kaliforniji, novih ozemeljskih pridobitev ZDA in načrtovane izgradnje železnic, ki bi povezale obe obali in pospešile naseljevanje na zahodu je zvezna vlada opustila idejo o ločenem indijanskem ozemlju, kjer bi indijanska plemena politično in geografsko živela ločeno od ostalih naseljencev. Namesto tega je začela indijanska plemena z Indijanskega ozemlja (Unorganized Indian Territory in kasnejšega Indian Territory) in vsa ostala plemena s severozahoda in jugozahoda nasilno naseljevati v rezervate, okoli katerih se je pospešeno naseljevalo belo

^{ix} Gre za idejo, ki je prevladovala v ZDA v sredini 19. stoletja in je slonela na prepričanju, da je belim Američanom usojeno, da se naselijo v vsakem kotičku severnoameriškega kontinenta in pri tem izpodrinejo ameriške Indijance, Mehičane, Angleže in vse druge, ki bi jim bili na poti. Tovrstno usodo jim je po njihovem prepričanju namenil sam Bog, zato vanjo niso dvomili. Celotno idejo so podpirali tako državljani kakor tudi politične elite.

prebivalstvo. Rezervati naj bi bili kraj, kjer bi se Indijanci naučili vrednot in navad belega prebivalstva, kmetovanja, angleškega jezika itd. vse dokler se ne bi bili sposobni sami preživljati. Po Frantzu (1999, 15) je bilo samo v petih letih (1851–1856) podpisanih 52 pogodb o ustanovitvi rezervata, kar priča o odločenosti zvezne vlade, da odstrani vse ovire naseljevanju proti zahodu. Rezervati so bili pod nadzorom in zaščito Urada za indijanske zadeve in vojske, ki sta kontrolirala celotno življenje na področju rezervata. Vojne, bolezni in preseljevanje v rezervate, ki je uničilo tradicionalen način preživljanja večine indijanskih plemen (lov, ribolov), so povzročili drastičen upad števila indijanskega prebivalstva. V primerjavi s 5 milijoni leta 1492 jih je bilo leta 1850 le še 250.000, leta 1880 je stopnja smrtnosti presegla stopnjo rodnosti in bilo jih je komaj 125.000 (O'Brien 1993, 76-77).

2.2.3 Politika asimilacije (1870–1930)

Konec 19. stoletja so bila indijanska plemena potisnjena v rezervate, demografsko zdesetkana ter ekonomsko in politično uničena. Počasi se je na rezervate gledalo kot na »družbene laboratorije za civilizacijo Indijancev«, sami Indijanci pa niso bili samo poskusni zajčki, ampak »zaporniki na svoji lastni zemlji« (Wilkins 2002, 108). Asimilacija je pomenila razkroj plemenskih entitet in integracijo posameznikov indijanskega rodu v prevladujočo družbo. Vlada se je odločila za aktivno politiko asimilacije, ker je postalo očitno, da proces asimilacije ni naraven proces in da se kljub 150-letni prisotnosti Evropejcev v severni Ameriki Indijanci niso pripravljali odreči svoji plemenski identiteti, kulturi ali dediščini.

Konec 80-ih let 19. stoletja je postala politika asimilacije očitna in prisilna, med drugim je vključevala nadomestitev skupne lastnine s privatno, intenzivno izobraževanje primarno v internatih, urejanje vsakega posameznega aspekta družbenega življenja (poroke, reševanje sporov, verski obredi ...), podelitev državljanstva in na koncu koncev dovoljenje, da indijanska plemena vladajo sama sebi s pomočjo ustave, sprejete po ameriškem zgledu in odobrene s strani vlade ZDA (Wilkins 2002, 110). Na splošno lahko asimilacijske ukrepe razdelimo na dve skupini: na pravno-politične in ekonomske. Privi so zajemali

ukinitev sklepanja pogodb (1871), omejitev kazenske jurisdikcije nad pripadniki plemena (Major Crimes Act 1885), podelitev ameriškega državljanstva (The Indian Citizenship Act 1924), asimilacijo v šolskem sistemu, vsiljevanje tujih religij in pokroviteljski odnos agentov Urada za indijanske zadeve. Ekonomski ukrepi so se nanašali na preselitev v rezervate, razdelitev preostale skupne zemlje posameznikom in uvedbo zasebne lastnine (Allotment Act 1887). Kongres je pooblastil Urad za indijanske zadeve da razdeli zemljo v skupni lasti med pripadnike indijanskih plemen, višek pa proda belemu prebivalstvu. Posledice politike razdeljevanja zemlje, katere cilj je bil zlomiti plemenske vlade, ukiniti rezervate in asimilirati Indijance v belo družbo, so bile katastrofalne in še danes obremenjujejo življenje v rezervatih. Obseg indijanske zemlje se je v času veljavnosti zakona 1887–1934 zmanjšal z 138 na 48 milijonov akrov, zemlja se je razdelila med indijanska plemena, zvezne države in posameznike, tako Indijance kot Neindijance; sama razdrobljenost lastništva zemlje pa je tista, ki danes povzroča resne probleme indijanskim vladam pri izvajanju jurisdikcije in načrtovanju ekonomskega razvoja (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 9). Asimilacija in razdeljevanje zemlje sta bila še posebno intenzivna na Indijanskem ozemlju, kjer so bile plemenske vlade razbite in njihova zemlja razdeljena med belo prebivalstvo. Tako ni bilo več Indijanskega ozemlja in področje je bilo integrirano v ameriški politični sistem kot zvezna država Ohklahoma leta 1907. S tem je bilo dokončno jasno, da indijanska plemena nikoli ne bodo imela svoje zvezne države. Po vseh teh ukrepih je danes na kontinentalnem delu ZDA v indijanski lasti samo še 2,3% zemlje.

Kongres je sprejel številne zakone z namenom povečati kontrolo zvezne vlade v indijanskih rezervatih in pospešiti asimilacijo v belo družbo. Temu je služil zakon o prepovedi sklepanja pogodb z indijanskimi plemeni (1871), ker zvezna vlada ni več obravnavala indijanskih plemen kot neodvisnih narodov, s katerimi se sklepajo pogodbe. Namesto tega Kongres od omenjenega leta sprejema zakonodajne akte, za katere ne potrebuje soglasja s strani plemen. Neposredna omejitev suverenosti indijanskih vlad je bil tudi zakon Major Crimes Act (1885), ki zveznim sodiščem daje pristojnost reševanja kazenskih

zadev za večje zločine, ki so jih pripadniki indijanskih plemen zagrešili nad indijanskim prebivalstvom. Gre za omejitev jurisdikcije indijanskih sodišč na področju indijanske dežele oziroma za erozijo plemenske suverenosti (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 9). Zakon o državljanstvu (The Indian Citizenship Act 1924) je bil eden zadnjih, ki je zaokrožil pravni status pripadnikov indijanskih plemen, ki so z njim postali tudi državljani ZDA. Cilj zakona je bil zagotoviti enakost in pospešiti asimilacijo za preostalih 260.000 Indijancev, kolikor jih je še živelo ob popisu leta 1920 (Wilkins 2002, 35).

2.3 Indijanska plemena kot kvazi suvereni (1930–1950)

Po koncu prve svetovne vojne je zvezna vlada naročila več študij o socialnih in ekonomskih razmerah indijanskega prebivalstva. V najbolj znani, t. i. Meriam Report, je bilo ugotovljeno, da je politika asimilacije povzročila veliko izgubo indijanskega ozemlja in omogočila razmah administracije, ki se je ukvarjala z izvrševanjem politike, medtem ko je ekonomski razvoj rezervatov stagniral, prebivalstvo pa živelo v obupnih pogojih: v revščini, z visoko stopnjo smrtnosti otrok, v slabem zdravstvenem stanju, v groznih pogojih za življenje in z neprimerno stopnjo izobrazbe (Frantz 1999, 30-31). Dotedanja politika asimilacije ni uspela, saj so indijanska plemena še obstajala, izolirana, osiromašena, povsem odvisna od pomoči Urada za indijanske zadeve in brez možnosti, da se kot taka vključijo v večinsko prebivalstvo. V splošnem vzdušju, ki je bilo bolj liberalno in razvojno naravnano, ter v skladu z New Deal politiko je Kongres spremenil tudi politiko do indijanskih plemen.

2.3.1 Politika indijanske omejene avtonomije (*self-rule*)

Leta 1934 je bil sprejet Zakon o reorganizaciji indijanskih plemen (Indian Reorganization Act, skrajšano IRA), ki je dal plemenom več politične, ekonomske in kulturne neodvisnosti in za razliko od prejšnjih politik je bil v njem prisoten pozitiven odnos do indijanskih plemen (Frantz 1999, 31). Zakon je uvedel pozitivne politične reforme s tem, ko je plemenom dal možnost, da se na novo organizirajo in sicer po ameriškem vzoru, kot politična entiteta z izvoljeno vlado, lastno ustavo, sodiščem in policijo. 77 od takrat priznanih 266 plemen je to opcijo zavrnilo, ker ni ustrezala njihovemu tradicionalnemu pojmovanju oblasti, druga so se delno prilagodila, v tretjih pa so in še danes obstajajo dvojne vlade, tradicionalne in nove, med katerimi vladajo velika trenja (Frantz 1999, 31). Poleg političnih je zakon omogočil tudi ekonomske vzpodbude, ki so bile usmerjene v razvoj in ekonomsko neodvisnost indijanskih rezervatov. Med njimi so bile najpomembnejše: finančna podpora za ustanovitev podjetij v skupni plemenski ali zasebni lasti, kreditiranje, poseben sklad, namenjen odkupu odvzete zemlje, ter financiranje izobraževanja in otrok, tako v rezervatu kot tudi izven njega v državnih šolah.

Slaba stran te politike je bila, da je kljub vsemu še vedno ostajala asimilacijska, kajti njen namen je bila postopna asimilacija, tokrat s pomočjo plemenskih institucij in kulture (Wilkins 2002, 113). Prav tako tudi ni bil dosežen cilj okrepitve plemenske avtonomije (*self-rule*), saj ustave, kreirane po anglosaksonskem modelu, niso ustrezale tradicionalnemu indijanskemu modelu politike in kot take niso okrepile vlad. Urad za Indijance je dajal prednost novo formiranim vladam in institucijam ter na ta način še povečal nasprotja med tradicionalisti in reformisti v indijanskih vrstah (Wilkins 2002, 114).

Gre za zelo pomemben zakon in preobrat v ameriški politiki do indijanskih plemen. IRA je priznavala plemenom pravico do lastne vlade, da izvajajo vse svoje obstoječe pristojnosti, določene brez odobritve ministrstva za notranje zadeve (oblika vlade, pogajanja z ostalimi oblastmi, veto pri prodaji, zakupu ali obremenitvah plemenske lastnine in premoženja...) ali pristojnosti, določene z odobritvijo Kongresa (Ustava, zaposlovanje pravnih svetovalcev). Plemenske vlade so prvič v zgodovini dobile možnost ustanavljati podjetja. To je indijanskim plemenom končno omogočilo ne samo ekonomsko tekrovati s svojimi sosedi, ampak hkrati kontrolirati tudi notranje poslovanje podjetij (Deloria 1984, 44). Kongres je hkrati za potrebe ekonomskega razvoja ustanovil poseben sklad, vreden 10 milijonov USD, namenjen kreditiranju podjetij. Do njega so bila upravičena samo tista podjetja, ki so sprejela zakon in v skladu z njim ustanovila svoja podjetja. Zakon je namenil posebna sredstva tudi za izobraževanje ljudi, zaposlenih v plemenskih institucijah, za štipendije za študente indijanskega porekla in za preferencialno zaposlovanje v Uradu za indijanske zadeve. Z zakonom je bila ukinjena politika razdeljevanja zemlje. Pozitivne posledice, ki jih je zakon prinesel na področju indijanske zemlje, so bile naslednje: presežek zemlje naj bi vrnili v kontrolo plemenom, prehodno obdobje zvezne zaščite razdeljene zemlje se je s 25 let podaljšalo na nedoločen čas^x, s strani zvezne vlade je bil odobren denar za nakup zemlje, obstajala je možnost ustanovitve novih rezervatov, sekretar za

^x Politika razdeljevanja zemlje je razdelila vsem odraslim pripadnikom plemena določeno kvoto zemlje, ki je ostala pod zaščito zvezne oblasti 25 let. Po preteku tega obdobja je vsak posameznik postal absolutni lastnik zemlje in hkrati tudi zavezanec za plačilo državnega davka iz naslova lastništva zemlje.

notranje zadeve pa dobi možnost za razvoj programa za ohranitev in zaščito ozemlja rezervatov (Deloria 1984, 149).

Pri izvajanju zakona se je pojavilo vprašanje, katere so tiste pristojnosti plemenskih vlad, ki jih le te lahko izvajajo. Naknadno sta jih definirala Collier, idejni oče IRE, in Margold v poročilu »Powers of Indian Tribes« (1934). Bistvo njunega mojstrskega eseja je načelo, »da vse pristojnosti, ki jih ima indijansko pleme, na splošno niso delegirane (podeljene) z izrecnim aktom Kongresa, ampak so inherentne, torej tiste, ki izhajajo iz plemena, ki je ohranilo omejeno suverenost« (Deloria 1984, 158). Nekatere pristojnosti so zgodovinskega izvora, druge so bile določene v pogodbah ali v pogajanjih, nikakor pa ne podeljene s strani zvezne vlade. »Delegirane pristojnosti bi plemenske vlade naredile za del zvezne vlade, inherentne pristojnosti pa so ohranile področje politične neodvisnosti plemen, preko katerega ZDA niso mogle samovoljno posegati« (Deloria 1984, 160). S tem mnenjem se je začela moderna plemenska suverenost, čeprav je bila potrebna še ena generacija, preden so plemena razumela razliko med podeljenimi in inherentnimi pristojnostmi ter začela pravilno dojemati svoj položaj (Deloria 1984: 160). Razlike oziroma spremembe v politični filozofiji prav tako ni razumel sam Kongres, ki ga je zanimal ekonomski razvoj in rast podjetij v rezervatih (Deloria 1984, 169).

Leta 1946 je Kongres ustanovil posebno sodišče (Indian Claims Commission), ki je reševalo zahteve indijanskih plemen za izplačilo odškodnine za nezakonito odvzeto zemljo. To je bil v primerjavi s prejšnjimi politikami velik napredek, saj je s tem zvezna vlada priznala pravico indijanskih plemen, da tožijo tako zvezno vlado kakor tudi ostale vlade zveznih držav (Frantz 1999, 33). S tovrstno finančno kompenzacijo je zvezna vlada upala, da se bo za vedno otresla moralnega bremena za vse storjene krivice, ki so jih utrpeli ameriški Indijanci skozi zgodovino, po drugi strani pa je bil to način umika Urada za indijanske zadeve in z njim zvezne vlade od obveznosti, določenih v pogodbah (Frantz 1999, 33).

2.4 Indijanska plemena v statusu ukinjanja (1950–1960)

Druga svetovna vojna je preusmerila politiko zvezne vlade na druga področja in ideje o krepitvi plemenske avtonomije so počasi potihnile. Leta 1946 so večino v Kongresu dobili republikanci in začeli razmišljati o ukinitvi države blaginje, ki jo je uvajal Rooseveltov New Deal. V začetku 50-ih se predsednik Eisenhower ni strinjal s. t.i. družbenimi eksperimenti, to je izvajanjem indijanske avtonomije v rezervatih v predvojnem obdobju, ki so po njegovem mnenju, samo ohranjali iluzijo prihodnosti Indijancev kot Indijancev (McNickle v Frantz 1999, 33).

2.4.1 Politika terminacije

Ker se je zvezna vlada želela umakniti iz pogodbenih obveznosti do indijanskih plemen, je sprejela politiko terminacije, ki je pomenila ukinjanje subvencioniranih programov. Sledilo je razpuščanje rezervatov (Resolucija 108), razširitev sodne jurisdikcije zveznih držav na področje indijanske dežele (Public Law 280) in pospeševanje preseljevanja Indijancev iz rezervatov v mestna področja.

Z resolucijo 108 (1953) je bila tlakovana pot politiki terminacije oziroma pričakovani »končni rešitvi« indijanskega problema (Frantz 1999, 34). Ta zakonodajni akt je razglasil, da se morajo ameriški Indijanci emancipirati od skrbništva Urada za indijanske zadeve. Tako bodo lahko kot »pravi« Američani bili sposobni deliti iste privilegije in dolžnosti kot ostali državljani ZDA. Prav tako je bilo jasno povedano, da je to možno samo z ukinitvijo ločenega političnega položaja, ki ga imajo Indijanci v zveznem pravu (Frantz 1999, 34). Ukinjeni so bili številni razvojni programi, financirani s strani zvezne vlade (izobraževanje, blaginja, pomoč pri reševanju stanovanjskih problemov, zdravstvo). Na podlagi seznama, ki ga je naredil Urad za Indijance, je bilo ukinjenih 120 plemen in približno 3% (11.500) vseh uradno priznanih ameriških Indijancev je izgubilo svoj poseben status (Frantz 1999, 34). Po ukinitvi programov in denarnih subvencij je Kongres z zakonom Public Law

280 istega leta v 5 zveznih državah (Kalifornija, Minnesota, Nebraska, Oregon in Wisconsin) in kasneje še na Aljaski (1958) razširil sodno jurisdikcijo držav na področje indijanske dežele. Isti zakon je predvidel možnost, da se lahko enako zgodi tudi v drugih zveznih državah, ki bodo sprejele vse potrebne postopke za prevzem jurisdikcije na področju rezervatov (O'Brien 1993, 86). Tretja oblika poskusa terminacije je bilo preseljevanje indijanskega prebivalstva iz podeželja v mesta. Samo leta 1956 je zvezna vlada v ta namen porabila 1 milijon USD (Wilkins 2002, 115). Sam namen ukrepov je bil nasilno uničiti plemensko skupnost oziroma občutek pripadnosti plemenom.

Posledice nove politike so bile za plemena zelo resne: izgubila so pravico do lastne vlade, velik del svojega ozemlja in kontrolo nad svojimi naravnimi viri, nekatera med njimi so bila po novem pod sodno jurisdikcijo zveznih držav in odvisna od socialne pomoči držav (Frantz 1999, 35). Zvezna vlada plemenom ni mogla odvzeti njihove inherentne suverenosti, vendar je politika terminacije dosegla, da so plemena svojo suverenost izredno težko izvajala. Po mnenju Hesterja (2001, 81) je šlo za »papirnati genocid« ameriških Indijancev, ker je politika terminacije izbrisala plemenske vlade, rezervate, indijanske pravice in pogodbene obveznosti zvezne vlade. Proces terminacije se je aktivno izvajal do začetka 60-ih, medtem ko je zakonodaja ostala v veljavi vse do leta 1988, ko jo je spodnji dom Kongresa preklical (O'Brien 1993, 85).

Ko so se plemena zavedla obsežnosti sprememb, so se začela boriti za svoje pravice na moderen način: združeno, organizirano in s pomočjo izvajanja političnega pritiska na zvezne institucije. Pozimi leta 1954 je Nacionalni kongres Ameriških Indijancev (NCAI) sklical nujno konferenco v Washington D.C.-ju kot protest zakonodajalcem v Kongresu (Deloria 1984, 194). Grožnja s terminacijo je plemena prisilila, da so se začela globoko zavedati, kakšna je družba izven rezervatov, in hkrati razmišljati o naravi svoje lokalne avtonomije.

2.5 Indijanska plemena kot domači odvisni narodi/kvazi suvereni (1960 – danes)

60-ta in 70-ta so bila v ZDA leta iskanja, samozavedanja, družbenih gibanj in uporov ter leta, ko so ZDA poskušale rešiti probleme diskriminacije in družbene nepravilnosti. V tem času so bile narejene številne raziskave o indijanski administraciji, izobrazbi in zdravstvenem stanju^{xi}, ki so pokazale, da se socialne, izobrazbene in zdravstvene razmere Indijancev niso dosti spremenile glede na zadnje poročilo iz leta 1928 (Meriam Report). Politika terminacije je bila neuspešna, saj je bilo povsem jasno, da ni uspela »osvoboditi« indijanskega prebivalstva ali rešiti »indijanskega problema« (O'Brien 1993, 86). Študije so ugotovile, da je zdravstveno stanje indijanskega prebivalstva »žalostno«, zdravstvene storitve »neprimerne«, izobraževalni sistem in nivo izobrazbe pa ustrezna »nacionalni tragediji«, in priporočale večjo stopnjo avtonomije indijanskih plemen, tj. večjo stopnjo kontrole pri vodenju rezervatov in večjo stopnjo udeležbe pri načrtovanju zvezne politike do indijanskih plemen (O'Brien 1993, 86).

Podobno kot drugi Američani so se tudi pripadniki indijanskih plemen organizirali in demonstrirali za svoje kulturne, politične in ozemeljske pravice. Indijanski politični aktivizem se je odražal v ustanavljanju lastnih organizacij, kot sta bila Nacionalni indijanski mladinski svet (National Indian Youth Council) in Ameriško indijansko gibanje (American Indian Movement), ki sta organizirala miroljubne oblike odpora (demonstracije, lobiranje v Kongresu, protestne pohode, objavljanje strokovnih študij). Z ustanovitvijo Ameriškega indijanskega gibanja (American Indian Movement) leta 1968 je indijanski aktivizem prešel v radikalnejše oblike protesta. Leta 1969 je skupina Indijancev zasedla otok Alcatraz v zalivu San Francisco in ga zahtevala nazaj v skladu z določili pogodbe iz Fort Laremieja leta 1868. Leta 1972 so oboroženi Indijanci zasedli Wounded Knee in zahtevali vrnitev indijanske

^{xi} Med drugimi naslednje: The Study of United States Senate Select Committee on Indian Affairs (1961), the Report of the Commission on the Rights, Liberties and Responsibilities of the American Indian (1961), the Coleman Report (1966), the Report of the Special Senate Subcommittee on Indian Education (1969) in The American Indian Policy Review Commission Report (1975) (O'Brien 1993, 86).

zemlje, izgubljene v 250-letni zgodovini kršitev pogodb s strani zvezne vlade. Zvezna vlada je v rezervat Pine Ridge (Južna Dakota) poslala zvezne policijske sile, rezultat dvomesečnega izrednega stanja sta bila dva mrtva zvezna agenta in en Indijanec.

Zvezna vlada je upoštevala priporočila študij in leta 1970 se je predsednik Nixon v svojem govoru v Kongresu jasno odpovedal politiki terminacije, »ker je moralno in pravno nesprejemljiva ... in prinaša slabe rezultate v praksi« (d'Errico 2001, 495), in odprl smer novi politiki: »To torej mora biti cilj vsake nove nacionalne politike do indijanskega prebivalstva: krepiti indijanski občutek za avtonomijo, brez da bi ogrožali njihov občutek za skupnost« (Pevar 1992, 8).

2.5.1 Politika krepitve avtonomije indijanskih plemen (*self-determination*): 1970 – danes

Zvezna vlada je na indijanski aktivizem odgovorila s številnimi zakoni in politikami, ki so priznavale kolektivne in individualne pravice domorodnega prebivalstva. Zato je po mnenju najpomembnejših komentatorjev obdobje od konca 60-ih pa do 80-ih eno najpomembnejših za indijanska plemena, saj so dosegla številne in zelo pomembne politične, pravne in kulturne zmage.

Glavni cilj politike krepitve avtonomije indijanskih plemen je bil prenos vseh pristojnosti in odgovornosti z zveznih agencij, še posebno Urada za indijanske zadeve, na indijanske vlade, ki so to želele. Tako so zvezne agencije postale svetovalne agencije, ki so sodelovale z indijanskimi vladami kot enakopravnimi partnerji ter bile odgovorne za pomoč pri financiranju programov in tehnično pomoč pri izvajanju le teh. Indijanske vlade pa so tiste, ki zadeve nadzorujejo in poskrbijo za implementacijo. Tako je danes že splošno pravilo in ne izjema, da so policijske sile, sodišča ter socialne in zdravstvene službe v pristojnosti plemenske vlade (Frantz 1999, 37). Zaradi politike preferencialnega zaposlovanja se je spremenila tudi struktura zaposlenih v Uradu za indijanske zadeve, ki se je iz večinske neindijanske

spremenila v indijansko (Frantz 1999, 37). Najpomembnejši zakonodajni akt te dobe je bil Self-Determination and Education Assistance Act iz leta 1975, s katerim je Kongres priznal avtonomijo plemen in omogočil prenos pristojnosti z vladnih agencij na plemenske vlade. Plemenske vlade so tako začele v praksi izvajati svoja pooblastila, pri tem pa so bile omejene z Indian Civil Rights Act iz leta 1968. Gre za zakon, ki je večino določil iz »Listine človekovih pravic« prenesel na indijanske vlade in jih omejil pri svojih pooblastilih v odnosu do rezidentov rezervatov (Wilkins 2002, 115). Do takrat zaradi ekstraustavnega statusa indijanska plemena pri izvajanju svojih vladnih pristojnosti niso bila omejena z ustavnimi določili.

Za razvoj indijanskih podjetij in zaposlovanja so bili ustanovljeni posebni skladi (An Indian Business Development Fund) in kreditne sheme. Za finančno okrepitev indijanskih vlad in gospodarstva je Kongres med drugim leta 1982 sprejel zakon The Indian Tribal Government Tax Status Act, ki je omogočil plemenskim vladam številne davčne ugodnosti, ki so jih doslej uživale zvezne države, in leta 1988 z zakonom The Indian Gaming Regulatory Act dovolil plemenom pridobivanje dobička s pomočjo iger na srečo (Pevar 1992, 8). Z zakoni, kot sta bila Indian Child Welfare Act (1978) in The American Indian Religious Freedom Act (1978), je zvezna vlada priznala in utrdila kulturne pravice plemen.

Politične zmage indijanskih plemen so konec 70-ih povzročile močna nasprotovanja s strani nezadovoljnih Neindijancev, njihovih organizacij, državnih uradnikov iz zahodnih zveznih držav in članov Kongresa iz držav, v katerih so indijanska plemena dosegla največ političnih in pravnih zmag (Wilkins 2002, 116). Predlagani so bili osnutki zakonov, ki so grozili z abrogacijo indijanskih pogodb, ponovno se je obnovila diskusija o ukinitvi Urada za indijanske zadeve in nekateri pravniki so zagovarjali tezo, da bi morali biti Indijanci v celoti pod jurisdikcijo zveznih držav, tako kot vsi ostali državljani. Vrhovno sodišče je sprejelo serijo pravnih razsodb, ki so dramatično omejile pooblastila indijanskih vlad pri uveljavljanju zakonov nad Neindijanci (Oliphant v. Suquamish 1978), pri regulaciji ribolova in lova belcev na neindijanskem ozemlju znotraj rezervata (Montana v. United States 1981)

in omejile pravice indijanskih plemen nad vodami in vodnim bogastvom (Nevada v. United States 1983) (Wilkins 2002, 116). Zvezna politika krepitve avtonomije indijanskih plemen je v prvih 20-ih letih prinesla več pozitivnih rezultatov kot vse druge politike v zadnjih 200-ih letih, kljub temu pa Deloria (1998: 217) opozarja, da »je politika krepitve avtonomije indijanskih plemen, ki je prvotno pomenila posvetovanje zvezne vlade z Indijanci o vsaki potezi zvezne vlade na področju indijanskih politik, postala zamenjevanje Neindijancev z Indijanci na ključnih položajih, kjer se ustvarja indijanska politika«. Enostavno so posamezniki indijanskega porekla dobili ustrezne položaje in službe, »nihče pa Indijancem ni zaupal in verjel, da lahko odločajo« (Deloria 1998, 217). Objektivno so indijanske vlade tiste, ki izvršujejo politike in programe, zelo malo pa lahko vplivajo na njihovo vsebino.

2.5.2 Politika samostojnega vladanja (*self-governance*): 1988 – danes

Predsednik Reagan je v času svojega predsednikovanja zmanjšal proračunske izdatke, namenjene uradno priznanim indijanskim plemenom, in indijanska plemena spodbujal k lastnemu ekonomskemu razvoju, na primer z ustanavljanjem podjetij za igre na srečo. In prav indijanske igralnice so imele globok ekonomski učinek v korist indijanskih plemen in so močno vplivale na politične odnose tako z vladami zveznih držav kot tudi z zvezno vlado (Wilkins 2002, 116). Predsednik Reagan je začel uporabljati termin *government-to-government* odnos. Na pobudo številnih plemen je Kongres leta 1988 sprejel eksperimentalni projekt, katerega cilj je bil večja politična in ekonomska samostojnost (*self-governance*) indijanskih plemen. Za plemena, ki so se odločila za pogodbeni odnos z zvezno vlado, je bil projekt zelo uspešen, zato je z zakonom leta 1994 (Tribal Self-Governance Act) projekt postal del zvezne indijanske politike. Neodvisno poročilo o uspešnosti projekta je izpostavilo številne pozitivne rezultate: boljše uveljavljanje zakonov, večja kvaliteta storitev, izredna fleksibilnost in hitrost pri zadovoljevanju potreb, izboljšano dolgoročno načrtovanje, povečana odgovornost in zanesljivost javnih uslužbencev plemenskih vlad, večja ekonomičnost, povečano sodelovanje članov plemena pri postavljanju prioritet, bolj ekonomična izraba virov in

revizija financiranja, boljša organizacija, administracija in vladanje indijanskih vlad (The Center for the Study of Indian Law and Policy, the University of Oklahoma and The Center for Tribal Studies, Northeastern State University v Hester 2001, 84). To je bila prva zvezna politika v vsej zgodovini, ki »so jo vsaj predlagali, če že ne sprejeli indijanski narodi« (Wilkins 2002, 247).

Za obdobje po republikanskih predsednikih Reaganu in Bushu je značilno, da je imel predsednik Clinton dobre odnose z indijanskimi plemeni, medtem ko sta Kongres in Vrhovno sodišče še naprej delovala v smeri, ki je ogrožala politični in ekonomski razvoj, ki so ga plemenske vlade dosegle v prvih 20-ih letih politike krepitve avtonomije indijanskih plemen. Še posebno razsodbe Vrhovnega sodišča so bile tiste, ki so od 80-ih let naprej v konfliktih med plemeni in državami dajale prednost suverenosti držav pred suverenostjo indijanskih plemen, kar je dramatičen korak v drugo smer v primerjavi z ostalimi zgodovinskimi in ustavnimi precedensi (Wilkins 2002, 118). V dveh mandatih predsednika Obame, je bilo sprejetih nekaj pomembnih zakonov, ki so okrepili avtonomijo plemen. Med njimi Tribal Law and Order Act (2010), ki je povečal pristojnosti plemenskih sodišč (lahko dosodijo višje zaporne kazni na področju nasilja nad ženskami, zlorabe alkohola, substanc) (Wikipedia 2016a). Predsednik je tudi podprl in uveljavil The Executive Order 13175, ki zahteva od zvezne vlade, da se posvetuje s plemenskimi vladami, ko le-ta odloča o politikah in programih, ki bodo vplivali tudi na indijanske skupnosti, Executive Order 13592 (december 2011): Improving American Indian and Alaska Native Educational Opportunities and Strengthening Tribal Colleges and Universities, katerega cilj je, da imajo vsi študenti indijanskega porekla pravico do finančne podpore s strani zvezne vlade. In uvedel je konference Bele hiše s predstavniki indijanskih plemen (The White House Tribal Nations Conferences), katerih cilj je ustvariti dialog med zvezno vlado in plemenskimi vladami (Wikipedia 2016a).

Zvezna indijanska politika je bila v vsej svoji zgodovini polna protislovij oziroma nasprotujočih si ukrepov. Čeprav je večina zveznih politik hotela ukiniti indijanska plemena (preselitev, rezervati, razdeljevanje zemlje, terminacija), tudi politike s ciljem krepitve indijanske avtonomije in vladanja

ne prinašajo zadovoljivih rešitev in indijanska plemena se zavedajo, da je njihova plemenska suverenost vsak dan na preizkušnji. Zakaj je temu tako, bom pojasnila v naslednjem poglavju, po analizi pravnega in političnega položaja indijanskih plemen v ameriškem federalizmu in problemov, s katerimi se soočajo.

3 PRAVNI IN POLITIČNI POLOŽAJ INDIJANSKIH PLEMEN DANES

3.1 Statistični podatki

Danes se 93% indijanske zemlje, ki ima status rezervata, nahaja v 11 zahodnih zveznih državah in v Južni Dakoti, kar je neposredna posledica indijanskih politik, še posebno prisilnega preseljevanja v 19. stoletju (Frantz 1999, 41). Leta 1998 je bilo s strani zvezne vlade priznanih 314 rezervatov, ki se nahajajo v 31 zveznih državah, večinoma na Zahodu ZDA; izjema je Aljaska, ki ima večje število priznanih etničnih skupin, vendar samo en rezervat, to je Annette Island Indian Reserve (Wilkins 2002, 30). Tako je v indijanskih rokah 2,3% ozemlja, oziroma če upoštevamo še Aljasko, 4%^{xii} celotnega ozemlja ZDA. Po popisu prebivalstva l. 2010 je bilo tistih, ki so se opredelili kot »American Indian ali Alaska Native« 2.932.248, kar predstavlja 0,9% celotnega prebivalstva (308.745.583) (Infoplease 2016). Po predzadnjem popisu leta 2000 je bil odstotek opredeljenih kot »American Indian ali Alaska Native« enak 0,9% oz. to je 2.475.956 (Wilkins 2002, 34). Obenem to pomeni, da se je številko Indijancev v primerjavi s popisom leta 1990 povečalo za 26%. Kar 1,9 milijona oziroma 79% jih živi izven rezervata, kar je med drugim posledica politike asimilacije v 60-ih, ki je vzpodbujala selitev v mesta. Največja tri indijanska plemena po številu prebivalstva so Cherokee (308.000), Navaho (219.000) in Chippewa (104.000), medtem ko so največji rezervati Navajo (Arizona, New Mexico in Utah), Pine Ridge (Nevada in Južna Dakota) in Fort Apache (Arizona) (Wilkins 2002, 37).

In kakšna je njihova kvaliteta življenja? Sodeč po sociodemografskih kazalcih v primerjavi z ostalimi prebivalci ZDA živijo v revščini, so slabše izobraženi in imajo največ zdravstvenih problemov. Realni dohodek na prebivalca v indijanskih rezervatih je v primerjavi z letom 1970 višji za 83% (v ZDA 64%), kljub temu pa danes s 7.942 USD dosega komaj 1/3 povprečnega dohodka na prebivalca v ZDA (21.587 USD) (Taylor in Kalt 2005, 6-7). V desetletju (1990–2000) se je dohodek na prebivalca povečal za 33% in če se bo ta trend

^{xii} V številkah to pomeni 100 milijonov akrov, od tega 56 milijonov v kontinentalnih ZDA in 44 milijonov na Aljaski (Wilkins 2002, 30).

nadaljeval, bodo Indijanci potrebovali še 55 let, da bodo dosegli enak dohodek kot povprečen prebivalec ZDA (Taylor in Kalt 2005, 6). Ob tem je pomembno vedeti, da zvezna vlada drastično zmanjšuje delež sredstev namenjenih Indijancem že od 80-ih let naprej, torej je višji dohodek na prebivalca v indijanskih rezervatih v 90-ih rezultat večje ekonomske uspešnosti, ki je posledica večje lokalne avtonomije (Taylor in Kalt 2005, 6). Povprečni dohodek ameriške družine je bil leta 2000 41.994 USD, medtem ko je bil za indijanske družine kar polovico manjši: 25.525 USD v rezervatih z igralnicami in 20.837 USD v rezervatih brez igralnic (Taylor in Kalt 2005, 15). Odstotek indijanskih družin, ki živi pod mejo revščine, je v primerjavi z ameriškim povprečjem (9%) 3-krat višji (27% v rezervatih z igralnicami, 37% v rezervatih brez igralnic) (Taylor in Kalt 2005, 20-21). Odstotek ljudi, ki živi v globoki revščini, torej ne dosegajo 75% dohodka, ki določa prag revščine, je v indijanskih rezervatih višji za več kot 2-krat od ameriškega povprečja (Taylor in Kalt 2005, 24). Stopnja nezaposlenosti v rezervatih upada, vendar je v primerjavi z ameriškim povprečjem več kot 2-krat višja (Taylor in Kalt 2005, 28).

Dodaten problem je slaba izobrazbena struktura, saj ima samo 65% ameriških Indijancev dokončano srednjo šolo (*high school diploma*) in 9,4% fakulteto (*bachelor's degree*) v primerjavi z belim prebivalstvom (83,1 oziroma 22,9%) (Hester 2001, 6). Velike razlike med indijanskim prebivalstvom in ostalimi prebivalci ZDA so tudi na zdravstvenem področju, saj je verjetnost, da bodo umrli pred svojim petim rojstnim dnevom, 1,6-krat višja od ameriškega povprečja in 2-krat višja, da bodo umrli med 15 in 24 letom (Hester 2001, 7). Ameriški Indijanci imajo najslabši življenjski standard med vsemi rasnimi skupinami in ogromno socialnih problemov, oziroma kot se je izrazil indijanski senator Ben Nighthorse Campbell »Če pomnožite vsak družbeni problem v ZDA z 10 (izostanki iz srednje šole, samomorji med mladostniki, zloraba alkohola in drog, nasilna smrt, bolezni), dobite pravo sliko, kaj vse Indijanci preživljajo« (Hester 2001, 5).

3.2 Pravna izhodišča in doktrine

Indijanska plemena so obstajala kot samostojne politične entitete, tj. kot ločena skupina ljudi, ki je živel na določenem ozemlju, nad katerim je imela kontrolo ali sodno oblast, že pred prihodom Evropejcev. Vsako od več kot 600 plemen je imelo številne integralne attribute suverenosti, kot so z mejami definirano ozemlje, ustrezen ekonomski sistem, politični sistem vladanja in sociokulturno prepoznavnost. Kot suvereno ljudstvo je z drugimi evropskimi narodi in kasneje z ZDA sklepalo politične dogovore, mednarodne pogodbe in zaveznitva (Wilkins 2002, 42). Sam akt sklepanja mednarodnih pogodb in tudi njihova vsebina sta temelja političnega odnosa med zvezno vlado in indijanskimi plemeni, ki je odnos dveh enakopravnih suverenov.

3.2.1 Ustava ZDA

ZDA so nastale iz 13 bivših angleških kolonij in Ustava je urejala politične odnose med temi kolonijami, po novem zveznimi državami, in zvezno oblastjo. Indijanci so bili takrat suvereni in kot take jih je zvezna oblast obravnavala do leta 1871, ko je ukinila prakso sklepanja pogodb. Zato Ustava ZDA neposredno ne ureja političnega odnosa med indijanskimi plemeni in zvezno vlado ZDA; v Ustavi so omenjeni posredno v dveh odstavkih prvega člena.

V drugem poglavju prvega člena (člen 1, poglavje 2, odstavek 3) Ustava določa kriterij za pobiranje direktnih (zveznih) davkov in določanje števila predstavnikov v Kongresu iz posamezne države. Ta kriterij je število prebivalstva, iz katerega izloči Indijance (*excluding Indians not taxed*). Interpretacije fraze so različne, najbolj natančna je enostavno neupoštevanje Indijancev pri zbiranju statističnih podatkov o prebivalstvu za namen obdavčenja in določanja števila predstavnikov v Kongresu (Deloria 1999a, 142).

Drugič so Indijanci omenjeni v poglavju 8 (odstavek 3), ki določa pooblastila Kongresa. Med drugim je Kongres pristojen, da »ureja trgovinske odnose s tujimi narodi, med zveznimi državami in z indijanskimi plemeni«. Odstavek podeljuje Kongresu ekskluzivno pristojnost za urejanje trgovine, med drugim tudi z indijanskimi plemeni. Odstavek se prvotno nanaša samo na trgovino, vendar je skozi zgodovino dobil širši pomen in zajema vse odnose, ki jih ima zvezna vlada z indijanskimi plemeni. Ekskluzivno pristojnost zvezne vlade nad indijanskimi zadevami Ustava potrjuje tudi z vrhovno močjo predsednika ZDA, ki ima edini pravico sklepati pogodbe (člen 2, poglavje 2, odstavek 2). Ker je zvezna vlada sklepala številne pogodbe z indijanskimi plemeni pred sprejetjem Ustave 1787/1789 in še dobrih 80 let po sprejetju, je pristojnost zvezne vlade nad indijanskimi zadevami konstantno naraščala »vis-a-vis« zahtevam zveznih držav (Cohen 1945, x). Ker so indijanska plemena obstajala kot suvereni že pred prihodom Evropejcev in so po prihodu le teh z njimi sklepala mednarodne pogodbe, njihove pristojnosti izhajajo iz njihovega lastnega suverenega statusa in ne iz Ustave ZDA, tako kot to velja za ostale suverene v ameriškem federalizmu. Zato imajo plemena izvenustaven (*extraconstitutional*) odnos z ZDA, kot se je izrazil Wilkins (2002, 44), zaradi česar je njihov politični položaj »višji od zveznih držav« (Deloria 1998).

3.2.2 Rzsodbe sodišč

Ker Ustava neposredno ne definira pravnega in političnega položaja indijanskih plemen, ga je dokončno definirala vrhovni sodnik Marshall v več sodnih primerih.

V tožbi Cherokee nation v. Georgia (1831) so sodniki razpravljali, ali je pleme Cherokee tuj narod v smislu Ustave. Večina se je strinjala, da je pleme Cherokee »prepoznavna politična skupnost, ločena od vseh ostalih, sposobna voditi svoje lastne zadeve in vladati sama sebi ... ker pa indijanska plemena živijo znotraj mednarodno priznanih meja ZDA, to niso tuji narodi« (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 106).

Njihovo pravilno imenovanje je »domači odvisni narodi« (*domestic dependent nations*) in njihov odnos do ZDA spominja na odnos »varovanca in zaščitnika« (*a ward to his guardian*) (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 106).

V primeru *Worcester v. Georgia* (1832) je sodnik Marshall na vprašanje, ali so indijanska plemena obdržala svoje pravice do avtonomije, odgovoril:

Samo dejstvo sklepanja pogodb z Indijanci je priznalo njihovo upravičenost do lastne vlade in mednarodno pravo določa, da se šibkejša sila ne odreče neodvisnosti – pravici do lastne vlade, ko se združi z močnejšo silo v zameno za njeno zaščito. Tako je potem plemo Cherokee prepoznavna skupnost, ki živi na svojem ozemlju, z jasno začrtanimi mejami, znotraj katerih zakoni države Georgije ne veljajo in katere državljani Georgije nimajo pravice prečkati razen s privolitvijo samega plemena ali v skladu s pogodbami in akti Kongresa (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 110).

V skladu z Ustavo ZDA in sodno prakso so se razvile tri pravne doktrine v duhu katerih se razvija politični odnos med zvezno vlado, med zveznimi državami in indijanskimi plemeni. To so doktrine skrbniškega odnosa (*trust relationship*), vrhovne oblasti Kongresa (*plenary power*) in inherentne plemenske suverenosti (*inherent tribal sovereignty*).

3.2.3 Doktrina skrbniškega odnosa

Koncept odgovornosti zvezne vlade do Indijancev je prvi začrtal vrhovni sodnik Marshall leta 1831, ko je definiral status domačih odvisnih narodov, ki so v odnosu do zvezne vlade »varovanci«, zvezna vlada pa njihov »zaščitnik«. Skozi preteklih 200 let se je doktrina razvijala včasih v korist zaščite indijanskih interesov in drugič v korist zvezne vlade in njenih

asimilacijskih tendenc. Na začetku 19. stoletja je bil skrbniški odnos v očeh zvezne vlade prehodni, namreč pravice in zemlja Indijancev naj bi se zaščitile v prehodnem obdobju, dokler se Indijanci ne asimilirajo v ameriško družbo. Skrbniški odnos je bil tudi opravičilo za moč Kongresa, da sprejme zakonodajne akte, ki so razdelili skupno plemensko zemljo med posameznike in s tem krepko zmanjšali gospodarsko bazo indijanskih rezervatov. Danes je ta doktrina tista, ki podpira progresivno zvezno zakonodajo za zaščito indijanskih pravic, kot so na primer skrb za otroke, izvajanje indijanske religiozne prakse in ekonomski razvoj plemen (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 31).

Po Cohenu ima zvezna vlada dolžnost ščititi Indijance v njihovih odnosih z Neindijanci, ker so prebivalci držav »zaradi svojega lokalnega negativnega odnosa njihovi smrtnimi sovražniki. Zaradi njihove šibkosti in nemoči, ki sta v veliki meri posledica ravnanja zvezne vlade, in zaradi pogodb, v katerih je bilo tako obljubljen, obstaja dolžnost zaščite in iz tega tudi oblast. To so vedno priznavali tako vlada kot Kongres kakor tudi sodišča« (Cohen 1945, xi).

Po mnenju Wilkinsa je prav predsednik Clinton leta 1998 zelo jasno opredelil, kaj skrbniški odnos pomeni za zvezno vlado: »Zružene države Amerike imajo unikaten pravni odnos z indijansko plemensko vlado, kot je bilo določeno v Ustavi ZDA, pogodbah, zakonodajnih aktih, predsedniških razglasih in razsodbah sodišča. Od nastanka Zveze ZDA priznavajo indijanska plemena kot domače odvisne narode, ki so pod njihovo zaščito« (Wilkins 2002, 44). S to izjavo predsednik Indijancem zagotavlja, da ZDA priznavajo, da imajo plemena suveren status, ki ga je zvezna vlada dolžna spoštovati v skladu s svojimi lastnimi zakoni in številnimi pogodbami ter sporazumi, v katerih so bile plemenom obljubljene pravice, ki niso prenehale, ko je bila zemlja prodana ZDA. Večina indijanskih pravic je torej pogodbenih pravic, ki jih tudi ščiti doktrina skrbniškega odnosa, in zvezna vlada ima pravno in moralno odgovornost, da spoštuje rezervirane indijanske pravice (Wilkins 2002, 44). Torej Indijanci nimajo ekstra pravic, ampak so do njih upravičeni zaradi političnega odnosa, ki ga imajo z zvezno vlado, nastalega na podlagi predhodnega obstoja indijanskih plemen, ki so se s pogodbami odrekla

večjemu delu svoje zemlje v zameno za zaščito in ohranitev pravic, dogovorjenih v pogodbah. Zelo pomembna je tudi fraza »pod njihovo zaščito«. To je priznanje, da ima zvezna vlada »obveznost«, da podpira domorodno prebivalstvo pravno, kulturno, ekonomsko in politično (Wilkins 2002, 44) .

3.2.4 Doktrina vrhovne oblasti Kongresa

Doktrina vrhovne oblasti Kongresa v vseh zadevah, ki se nanašajo na Indijance, se je razvila iz Ustave ZDA iz že omenjenega odstavka o trgovini. Predvsem pa pomeni troje: a) ekskluzivno oblast, torej zvezna vlada (in ne zvezne države) je edina pristojna za urejanje odnosov, sklepanje pogodb itd. z indijanskimi plemeni; b) izključujočo oblast, kar pomeni, da Kongres lahko sprejme zakonodajni akt, ki je po naravi nad zakoni zveznih držav in le te na ta način izključuje iz zadeve, ki se nanašajo na Indijance; in končno najbolj sporno c) neomejeno ali absolutno oblast, tj. da je Kongres sam sebi namenil tako rekoč neomejeno oblast in jurisdikcijo nad indijanskimi plemeni, njihovo zemljo in naravnimi viri (Wilkins 2002: 45). Oziroma povedano z besedami Vrhovnega sodišča (United States v. Wheeler 1978): »Kongres ima neomejeno oblast da sprejema zakonodajne akte, ki se nanašajo na indijanska plemena, v vseh zadevah vključno z njihovo obliko vlade« (Wilkins 2002, 45).

Tako kot doktrina skrbniškega odnosa je tudi doktrina vrhovne oblasti Kongresa prinesla pozitivne in negativne strani. Na pozitivni strani je zaradi neomejene oblasti Kongres lahko sprejel zakonodajo, ki je Indijancem podelila posebne privilegije, do katerih ostale skupine in posamezniki niso upravičeni, na primer posebna zdravstvena oskrba, preferencialno zaposlovanje v Uradu za indijanske zadeve, pomoč pri izobraževanju, finančna pomoč pri reševanju stanovanjskega problema, oprostitve davkov itd. (Wilkins 2002, 46). Na negativni strani pa je Vrhovno sodišče v več pravnih primerih razsodilo, da vrhovna oblast Kongresu omogoča med drugim, da Kongres lahko zaseže indijansko zemljo, ki je rezervirana za Indijance, da kaznuje Indijance za

določene zločine v skladu z zveznimi zakoni, katerih kazni so hujše od tistih, ki jih določajo državni zakoni za isti zločin, in nenazadnje da ukine pravni obstoj indijanskega plemena (Wilkins 2002, 47). Tovrstna »diskriminacija« na podlagi rase je možna, ker plemena niso samo ločena rasna skupina, ampak tudi ločena politična skupina, ki je kot taka priznana s pogodbami, z doktrino o skrbniškem odnosu in z Ustavo (odstavek o trgovini) (Wilkins 2002, 47).

3.2.5 Doktrina inherentne plemenske suverenosti

Že od nastanka ZDA so bila indijanska plemena priznana kot »ločene in neodvisne politične skupnosti« in kot take upravičene, da izvajajo vladne pristojnosti, ne za to, ker bi jim bile podeljene s strani zvezne vlade, ampak zaradi njihove originalne plemenske suverenosti (Cohen 1945, 122). In verjetno najpomembnejši princip v celotnem indijanskem pravu je, da »pristojnosti, ki jih indijansko pleme zakonito poseduje, niso delegirane pristojnosti, podeljene z izrecnimi akti Kongresa, ampak prej inherentne (lastne) pristojnosti okrnjenje suverenosti, ki nikoli niso prenehale« (Cohen 1945, 122). Indijanska suverenost je lahko omejena samo s pogodbami in zakonodajnimi akti Kongresa, zato velja, da kar ni izrecno omejeno, ostaja v pristojnosti indijanske suverenosti.

Doktrina inherentne plemenske suverenosti temelji na treh fundamentalnih principih: 1) indijansko pleme je prvotno imelo vse pristojnosti, ki jih ima katerakoli suverena država; 2) zaradi zavojevanja so indijanska plemena postala podrejena zakonodajnemu telesu ZDA in so v celoti izgubila zunanje attribute suverenosti, npr. pravico do sklepanja pogodb s tujimi narodi, in hkrati ohranila interno suverenost plemena, tj. pristojnosti do lokalne avtonomije; 3) te pristojnosti so omejene s pogodbami in z izrecnim zakonodajnim aktom Kongresa, toda, razen tistih izrecno omejenih, vse ostale pristojnosti interne suverenosti ostajajo indijanskim plemenom in njihovim pristojnim organom oblasti (Cohen 1945, 123).

Indijanska pravica do politične avtonomije je pravica, ki so jo sodišča vztrajno branila, podpisovalci pogodb in zakonodajalci pogosto priznavali in hkrati ignorirali, administrativni uradniki pa zelo pogostokrat ne upoštevali (Cohen 1945, 122). Tako je najpomembnejša pravica Indijancev, pravica do avtonomije, njihova zadnja obramba proti zatiranju s strani državne administracije na področju, kjer so zvezne države brez pravne moči in kjer Kongres, okupiran z nujnejšimi nacionalnimi zadevami, ne more vladati pametno in dobro. Indijanski rezervati so tako veliko področje »nikogaršnje zemlje« (*no-man's-land*), na katerem lahko vladajo uradniki Ministrstva za notranje zadeve ali sami Indijanci (Cohen 1945, 122).

3.3 Pristojnosti zvezne vlade

Odločilni vir oblasti zvezne vlade nad Indijanci je njena vojaška moč, Ustava ZDA pa daje pravno upravičenje za uporabo te oblasti. To sta konkretno že omenjeni odstavek o trgovini in odstavek o sklepanju pogodb (člen II, poglavje 2, odstavek 2), ki daje predsedniku in senatu pristojnost sklepanja pogodb, vključno tistih z indijanskimi plemeni (Pevar 1992, 48). Vrhovno sodišče je razsodilo, da omenjena odstavka dajeta Kongresu »vse, kar je potrebno« za popolno kontrolo indijanskih zadev (Pevar 1992, 48). Pravno ima zvezna vlada še dva vira, ki ji omogočata popolno kontrolo nad Indijanci: to je načelo mednarodnega prava, da »odkritje ali zavojevanje daje zavojevalcu suverenost nad lastništvom zemlje, ki jo je pridobil« (Pevar 1992, 48). Drugi vir je sama doktrina skrbniškega odnosa, saj obljuba o zaščiti Indijancev ne pomeni samo pravice, ampak tudi dolžnost, da se nadzira Indijance zaradi njihove zaščite (Pevar 1992, 48).

Tako je sam obseg pristojnosti zvezne vlade dobesedno neomejen. Kongres lahko omeji, spremeni ali ukine pristojnosti lokalne avtonomije, ki jo plemena imajo. Ustava v 5. amandmaju omejuje pristojnosti Kongresa z dvema odstavkoma, tj. Due Process Clause, ki prepoveduje Kongresu sprejemati zakone, ki so arbitrarni, nerazumni ali diskriminacijski, in Just Compensation Clause, ki prepoveduje odvzem zasebne lastnine brez pravične odškodnine.

Tretji vir omejitve Kongresa je doktrina skrbniškega odnosa, vsaj v teoriji, ki obvezuje zvezno vlado, da ostane lojalna do indijanskih plemen, da deluje v njihovem najboljšem interesu in da izpolnjuje obljube, dane v pogodbah (Pevar 1992, 49).

3.4 Pristojnosti zveznih držav

Zelo splošno načelo je, da Indijanci v indijanskih rezervatih niso podrejeni zakonom zveznih držav (Cohen 1945, xi), razen če je Kongres odločil drugače. Zvezne države se tega zavedajo in pogosto pritiskajo na Kongres, naj jim dovoli urejati aktivnosti znotraj rezervatov (Pevar 1992, 112). Zelo pomembni so trije zvezni zakoni, s katerimi je Kongres pomembno povečal jurisdikcijo zveznih držav v rezervatih: The General Allotment Act (1887), Public Law 83-280 in Zakoni o terminaciji. Akt o razdeljevanju zemlje je v letih 1887–1934 povzročil, da so indijanska plemena izgubila 2/3 zemlje, kar je posledično pomenilo, da sta se število neindijanskega prebivalstva na območju rezervatov in vpliv zveznih držav znotraj rezervata močno povečala. Kot prvo je zakon pooblastil države, da lahko uvedejo davek na vso prodano zemljo Indijancev, ki so po 25 letih skrbništva prejeli potrdilo o lastništvu zemlje (Pevar 1992, 113). Kot drugo, države imajo pravico do regulacije zemlje znotraj odprtih področij rezervata, torej tiste zemlje, ki je v lasti neindijanskih lastnikov.

Public Law 83-280, sprejet leta 1953, je edini zvezni zakon, ki globalno razširja jurisdikcijo zveznih držav na ozemlje indijanskih rezervatov. Namen Kongresa je bil znižati zvezne stroške in prisiliti Indijance v asimilacijo s tem, da je zveznim državam dal več pooblastil na območjih rezervatov (Pevar 1992, 114). Kongres je 6 državam predpisal celotno jurisdikcijo nad kaznivimi dejanji in delno tudi civilno jurisdikcijo, ostalih 44 držav je lahko izbiralo, ali bodo prevzele pristojnosti nad indijanskimi rezervati. Za celotno oziroma delno jurisdikcijo se je odločilo še 10 držav. Ker so se indijanska plemena pritožila, da lahko opcijske države praktično razširijo svojo jurisdikcijo kadarkoli hočejo, je Kongres leta 1968 dopolnil zakon z zahtevo, da se mora večina volivcev določenega plemena strinjati z razširitvijo državne jurisdikcije in da se lahko zvezne države, potem ko so jo že sprejele, odrečejo določeni jurisdikciji v indijanskih rezervatih (Pevar 1992, 117).

S terminacijskimi zakoni v letih 1950–1968 je Kongres ukinil več kot 100 plemen, skupna plemenska lastnina je bila razdeljena pripadnikom plemena, vlade so bile razpuščene in pripadniki plemena so kot posamezniki postali v celoti podrejeni državnim zakonom. Dejansko ima vsaka zvezna država določen del jurisdikcije v indijanski deželi, to je tisti del, ki se nanaša na zemljo v lasti belih lastnikov. Gledano v celoti skozi zgodovino je Kongres obvaroval plemena pred številnimi zahtevami zveznih držav. Kljub temu pa veljajo na področju rezervata državni zakoni v dveh primerih če niso v nasprotju z zveznimi zakoni in 2) če ne posegajo v pravice drugega suverena, v tem primeru indijanskega plemena (Pevar 1992, 124). V praksi to pomeni, da zvezne države uspešno uveljavljajo svoje zakone v indijanskih rezervatih na področjih dejavnosti, v katerih sodelujejo Neindijanci, medtem ko ne morejo urejati aktivnosti, v katere so vpleteni samo Indijanci, živeči v rezervatu (Pevar 1992, 125). Ker imajo države pravico izvrševati oblast nad vsemi osebami in aktivnostmi znotraj svojih meja, mora vsak Indijanec, ki zapusti rezervat, čeprav za kratek čas, upoštevati državne zakone kot vsak drug državljan, razen če zvezni zakon ali pogodba ne podeljujeta imunitete (npr. pravico do lova, ki je definirana s pogodbami) (Pevar 1992, 125).

3.5 Pristojnosti indijanskih plemen

Jurisdikcija je moč vlade, da sprejema in izvršuje zakone. Pri tem je pomembno na katerem ozemlju, nad katerimi ljudmi in v katerih zadevah. Indijanska plemena imajo status domačih odvisnih narodov, ki živijo v rezervatih. Torej je njihova oblast omejena z njihovim odvisnim statusom, z njihovimi pogodbami in ustavami in s statuti Kongresa. Plemena lahko delujejo samo na tistih področjih, ki jih določajo njihove ustave. To avtomatično omejuje plemena z IRA ustavami, ki določajo, da plemena potrebujejo za vsako ordinanco, amandma in pogodbo soglasje sekretarja za notranje zadeve (O'Brien 1993, 199). Plemenske vlade so tako ohranile ekskluzivno jurisdikcijo samo na določenih področjih, kot je na primer določanje pripadnikov plemena. Na drugih področjih si jo delijo z vladami zveznih držav, na nekaterih zelo pomembnih področjih, kot je na primer izvajanje kazenske jurisdikcije nad Neindijanci, pa nimajo nobene pristojnosti. Ozemeljsko njihova jurisdikcija sega na področje Indijanske dežele, tj. zemlje znotraj rezervatov in izven njih, ki je v lasti pripadnikov plemena ali samega plemena in je pod skrbništvom zvezne vlade.

3.5.1 Oblika vlade

Izbira oblike vlade je najosnovnejši element suverenosti in zvezni zakon določa, da lahko indijanska plemena izberejo kakršnokoli obliko vlade, ki bo najboljše ustrezala njihovim praktičnim, kulturnim ali religioznim potrebam (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 36). Ker plemena niso omejena z Ustavo ZDA, zanje ne veljajo načela delitve oblasti ali ločitev vere od države.

3.5.2 Določanje pripadništva plemenu

Vrhovno sodišče je razsodilo (Santa Clara Pueblo v. Martinez 1968), da je določanje kriterijev za pripadništvo plemenu in s tem povezanih pravic, kot so volilna pravica, pravica do opravljanja služb v administraciji indijanske vlade in

razdeljevanje dohodka na prebivalca... zadeva, ki jo ureja plemenska vlada in ne zvezna (O'Brien 1993, 201). Plemena tako sama določajo kriterije, pri čemer se opirajo na lastno tradicijo. Zelo pogosto tudi zvezna vlada definira upravičenost posameznikov do federalne pomoči in ugodnosti na podlagi kriterijev pripadništva plemenu, ki jih je določilo pleme.

3.5.3 Zakonodaja in policija

Zakonodajna pristojnost indijanskih plemen vsebuje, čeprav ni omejena samo na to, pristojnost urejati vedenje posameznikov znotraj jurisdikcije plemenske vlade, pristojnost urejanja pravic in odnosov pripadnikov plemena, pristojnost razpolagati z lastnino, ki ni v skrbništvu ZDA, definirati pravila dedovanja, pristojnost urejati trgovinske in poslovne odnose, pristojnost pobiranja davkov za financiranje delovanja vlade in pristojnost zagotavljanja miru in reda s pomočjo organov prisile in sodišč (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 37). Tako kot vsaka suverena vlada tudi indijanske vlade z zakoni urejajo domače odnose, kot so na primer poroke, ločitve, pravila dedovanja in skrbništvo nad otroki, ki so temeljni vir obstoja vsake etnične skupnosti. Zelo pomemben zvezni zakon na tem področju je Child Welfare Act (1978), ki je izključil sodišča zveznih držav iz urejanja skrbništva indijanskih otrok, ki so izgubili starše. To je domena indijanskih sodnih organov, ki skrbijo, da so otroci vzgajani v indijanskih družinah, v svojem okolju, jeziku in tradiciji.

Poleg ljudi je vsaki vladi potreben teritorij, na katerem izvaja svojo oblast in na katerem njeno ljudstvo lahko živi. Indijanska plemena imajo poseben odnos in odgovornost do zemlje, brez katere plemena ne bi mogla preživeti kot duhovna, kulturna, politična in ekonomska entiteta. Tehnično plemena niso lastniki svoje preostale zemlje, kajti do nje so upravičene ZDA kot naslednice Anglije, ki si je pravico do zemlje oziroma lastništvo pridobila z odkritjem. Indijanska plemena imajo pravico do naselitve in uporabe zemlje, dokler je ne odstopijo ZDA. Vlada ZDA je torej zaščitnik indijanske zemlje in tehnično lastnik, indijanska plemena pa živijo na zemlji, ki je bila zanje rezervirana, prav tako so ostale zanje rezervirane pravice do uporabe naravnih virov, kot

so voda, naravna bogastva in živalski svet. Kot zaščitnik so ZDA pravno zavezane, da zaščitijo zemljo in naravne vire, ki so rezervirani za indijanska plemena, pred posamezniki, zveznimi državami in drugimi narodi, in upravljajo z njimi na način, ki je v najboljšem interesu indijanskih plemen (O'Brien 1989, 215). Indijanska plemena niso lastniki zemlje, lahko pa z njo razpolagajo in kontrolirajo njeno uporabo s predpisi o najemu zemlje, o namembnosti zemljišč, o zaščiti okolja, regulirajo poslovne dejavnosti, ki se izvajajo na njihovem ozemlju, kot so lov, ribolov, izraba vodnih virov, in uvajajo davke (O'Brien 1989, 215-226). Pobiranje davkov je eno najbolj konfliktnih področij v odnosih indijanskih plemen z zveznimi državami, še posebno, ker je potrebno urejati vedno več ekonomskih aktivnosti na območju rezervata.

3.5.4 Sodstvo

Jurisdikcija plemenskih sodišč je geografsko omejena na indijansko deželo. Indijanska sodišča imajo po federalnih zakonih omejeno kazensko jurisdikcijo nad pripadniki plemena in nobene nad Neindijanci. Najprej je Kongres dal pristojnost zveznim sodiščem za 14 večjih zločinov (The Major Crimes Act, 1885) kasneje pa z Indian Civil Rights Act (1978) indijanska sodišča omejil, da lahko za manjše zločine, ki jih storijo Indijanci, kaznuje z največ 5.000 USD denarne kazni oziroma do 1 leta zapora. Eden hujših udarcev indijanski suverenosti je bila tudi odločitev Vrhovnega sodišča (Oliphant v. Suquamish Indian Tribe) istega leta, ki je razsodilo, da je kazenska jurisdikcija indijanskih plemen nad Neindijanci v nasprotju z odvisnim statusom plemen (O'Brien 1993, 208). Zvezni zakon Public Law 280 (1953) je originalno 6 zveznim državam (Kalifornija, Nebraska, Minnesota razen rezervata Red Lake Reservation, Oregon razen rezervata Warm Springs Reservaton in Winsconsin razen rezervata Menominee Reservation in kasneje še Aljaska) dal jurisdikcijo nad kaznivimi dejanji in številnimi civilnimi zadevami (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 41). Ostale zvezne države so dobile možnost, da se same odločijo za prevzem jurisdikcije. To je storilo še 10 držav, ki so prevzele različna področja. Amandma k zakonu iz leta 1968 zahteva, da države za prevzem jurisdikcije pridobijo predhodno soglasje plemen. Nobeno od plemen

se od takrat ni strinjalo. V teh 16 državah si plemena delijo civilno jurisdikcijo, medtem ko je kazenska jurisdikcija za manjše zločine v celoti v pristojnosti državnih sodišč. Je pa Public Law 280 izrecno prepovedal zveznim državam jurisdikcijo nad regulacijo in obdavčenjem zemlje pod zaščito vlade ZDA in pravic do lova in ribolova Indijancev (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 42). Torej indijanska plemena ne morejo izvajati kazenske jurisdikcije nad Neindijanci, lahko pa izvajajo večji del civilne jurisdikcije v primeru, ko 1) je Konges izrecno dodelil plemenom pristojnosti nad Neindijanci, 2) ko so Neindijanci v pogodbenih odnosih z Indijanci ali s plemenom ali 3) ko Neindijanci izvajajo dejavnost, ki ogroža politično integriteto, ekonomsko varnost ali zdravje in blaginjo plemena (Pevar 1992, 99). Našteti kriteriji so tako široki, da morajo Neindijanci upoštevati večino civilne jurisdikcije plemen, kot na primer pravico plemen do pobiranja davkov, do urejanja zemljišč, do regulacije lova, ribolova in trgovinskih dejavnosti (Pevar 1992, 99).

3.5.5 Izključitev iz rezervata

Pravica indijanskih plemen do izključitve oseb iz rezervata je določena v pogodbah in je ena izmed izstopajočih pravic suverenosti in eno izmed temeljnih sredstev, s katerim so lahko indijanska plemena zaščitila svoje ozemlje pred tujci (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 38). Pravica ni neomejena in plemo je dolžno dovoliti vstop in gibanje v rezervatu nepripadnikom plemena, ki so lastniki zemlje znotraj meja rezervata, prav tako zveznim uslužbencem, ki izvajajo naloge v korist pripadnikov plemena oziroma samega plemena, ter vsem, ki uporabljajo ceste v rezervatu, zgrajene z zveznim denarjem (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 38). V moči indijanske vlade je, da lahko izloči nezaželene Neindijance, ki so na primer kršili zakon plemena, čeprav jih kazensko ne more preganjati. Plemena zelo previdno uporabljajo to svojo pravico, ker bi jo lahko Kongres drugače omejil (Pevar 1992, 99).

3.5.6 Ustanavljanje podjetij

To je ena izmed novejših pristojnosti plemen in pomeni pristojnost ustanavljati podjetja z namenom upravljanja s premoženjem plemena, podjetja pa so enako kot plemena oproščena plačevanja zveznega davka na dohodek in imajo suvereno imuniteto pred sojenjem na sodišču. Plemena lahko enako kot zvezne države ustanavljajo tudi privatna podjetja, ki so v skladu z zakoni plemena, in regulirajo njihove aktivnosti (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 39).

3.5.7 Suverena imuniteta

Podobno kot drugi suvereni tudi indijanska plemena ne morejo biti sojena pred sodiščem, če v to izrecno ne privolijo. V primeru plemen izda soglasje Kongres (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 39). Prav tako imajo imuniteto tudi vsi plemenski uradniki, dokler delujejo v okviru svojih pooblastil. Indijanska plemena so torej pravno gledano samostojne politične entitete, ki jih kot take priznavajo mednarodne pogodbe, Ustava ZDA, zakoni ZDA, sodišča, in imajo izvenustaven status, v določenih mejah zaradi svoje jurisdikcije tudi ekstrateritorialen status, vendar je njihov resnični položaj tak, kot ga zelo nazorno opisujejo besede Vrhovnega sodišča: »Nobenega dvoma ni, da so indijanska plemena svoj čas bila suverena in celo danes jih včasih opisujejo kot taka. Ampak očitno dejstvo je, da je indijansko pleme suvereno do meje, ki jo dovolijo ZDA, in nič več in nič manj« (d'Ericco 2001, 484). Sodišče je razložilo osnovo za to očitno dejstvo (United States v. Blackfeet tribe 1973) takole:

Medtem ko so ZDA več let priznavale določene elemente suverenosti indijanskih plemen in z njimi sklepale pogodbe, je Kongres 3. marca 1871 ... prepovedal nadaljnje priznavanje indijanskih plemen kot neodvisnih narodov. Od takrat naprej Kongres ureja življenja Indijancev in indijanskih plemen. Oblast Kongresa, da vlada z zakoni in ne s pogodbami, je bila sprejeta v pravnem primeru United States v. Kagama (1886). Ta oblast je najvišja ... in Kongres jo izvaja kot najvišji

suveren ... Kar pomeni, da je vsak akt plemena, ki dovoljuje, kar Kongres prepoveduje, ničten ... In izven dosega oblasti plemena je, da na kakršen koli način regulira, omejuje ali ovira uslužbenca zvezne oblasti pri izvajanju njegovih dolžnosti ... (d'Ericco 2001, 484).

3.6 Problemi v političnih odnosih med vsemi tremi suvereni

Indijanska inherentna suverenost je bila v pravnih dokumentih nešteto krat priznana in je kot taka *de jure* nesporna, drugo vprašanje pa je, kako plemenom dejansko uspeva ohranjati in izvajati svoje vladne pristojnosti v vsakodnevnih odnosih z drugimi 80.000 vladami, tako lokalnimi, mestnimi, državnimi in zvezno vlado. Torej kakšna je njihova *de facto* suverenost.

Po Cohenu (1945, 273) lahko političen status indijanskih plemen definiramo z odnosi, ki jih vzdržujejo plemena: a) s svojimi pripadniki, b) z ostalimi vladami in c) s posamezniki, nepripadniki plemena. Politični odnos med plemenom in pripadniki plemena se nanaša na pristojnosti, ki jih imajo plemena na svojem teritoriju. To so: izbira oblike vlade, določanje kriterijev za pripadništvo plemenu, urejanje domačih odnosov, kontrola porekla in distribucije s pomočjo pravil dedovanja tako osebne lastnine kot tudi nepremičnin, pristojnost pobiranja davkov, kontrola nad ozemljem, ki izhaja iz dveh virov: iz lastništva zemlje in iz njihovega pravnega statusa suverene politične entitete, katere pristojnost je urejanje uporabe in razpolaganja individualne lastnine svojih pripadnikov in ohranjanje miru in reda (sodišča) (Cohen 1945, 126-150).

V odnosu do drugih vlad so indijanska plemena v skladu s svojim podrejenim statusom izgubila mednarodne attribute suverenosti, kot so sklepanje pogodb, sposobnost voditi vojno, sposobnost tožiti »kot tuj narod« zvezno državo ali njene državljane na zveznem sodišču, kot na primer v primeru neustavnosti zakonov (Cherokee Nation v. Georgia), in sposobnost voditi mednarodne odnose z drugimi državami sveta (Cohen 1945, 273-275). V odnosu do zvezne vlade je pleme podrejeno, ker ima slednja vrhovno oblast, ki so jo

sodišča potrdila, oziroma še noben akt zvezne vlade, ki se nanaša na indijanske zadeve, ni bil postavljen pred obravnavo sodišča zaradi neustavnosti. Hkrati so indijanska plemena izvzeta iz jurisdikcije zveznih držav, razen če je Kongres odločil drugače. V odnosu do nepripadnikov plemena pleme nima kazenske jurisdikcije, ker so to državljani zveznih držav, nad katerimi ima polno jurisdikcijo zvezna država. Glede na pravni položaj so indijanske vlade ohranile številne attribute interne suverenosti, vendar se pri izvajanju svojih pristojnosti soočajo tako z zunanjimi kot tudi notranjimi problemi. Gre za dejavnike, ki *de facto* zmanjšujejo njihovo suverenost, zato je njihov politični položaj šibkejši od pravnega.

3.6.1. Zunanji dejavniki

a) Ignoranca do indijanske kulture

Ignoranca do indijanske kulture in tekmovalnost za iste naravne vire sta dva glavna razloga za sovražnost belega prebivalstva do Indijancev (O'Brien 1989, 291). Evropejci so prispeli v Ameriko oboroženi z vrednotami, kot so napredek, materializem, individualizem, tekmovalnost in individualna lastnina, in prepričani v svojo kulturno superiornost. Ignoranca do drugačne, indijanske, kulture in napačno razumevanje le te sta obrodila zaničevanje in rasizem. Na žalost se kljub 500-letnim stikom med obema kulturama ignorantski odnos do indijanske vere, tradicije, pravic in načina življenja ni dosti spremenil, kajti številni Neindijanci še vedno težko razumejo, zakaj indijanska ljudstva želijo ohraniti svojo kulturo, rezervate in vlade, namesto da bi se stalila z ameriško družbo (O'Brien 1989, 291). ZDA se namreč zelo trudijo ustvariti družbo enakosti za črnce in ostale manjšine in ženske, indijanska želja po drugačnosti pa je v nasprotju z ameriško filozofsko in pravno nocijo enakosti (O'Brien 1989, 292). Iz prepričanja o kulturni superiornosti belega prebivalstva izhajata tudi doktrina vrhovne oblasti, začrtana v 80-ih letih 18. stoletja, in prepričanje, da so ameriški Indijanci bili in bodo varovanci zvezne vlade. Postavlja se vprašanje, zakaj zvezna vlada in ameriška družba nista pripravljene odvreči omenjene doktrine, vrednote in zakone, ki očitno temeljijo na predsodkih in rasizmu do Indijancev, medtem ko je bil velik napredek

narejen v odnosu do Američanov afriškega in azijskega porekla, žensk in drugih skupin (Wilkins 2002, 249). Posledica splošne ignorance oziroma nepoznavanja indijanske kulture je, da je implementacija zvezne politike odvisna od percepcije in podob o Indijancih, ki jih imajo javnost, predsedniška administracija, Kongres in Vrhovno sodišče. Iz tega sledi, da so Indijanci »v celoti prepuščeni silam in posameznikom, ki so izven njihove kontrole, in hkrati nimajo nobene ustavne zaščite v primeru, če želijo izpostaviti svojo etnično identiteto« (Wilkins 2002, 247-248).

b) Protislovnost zvezne indijanske politike

Protislovnost zvezne indijanske politike je poleg ignorance dodaten dejavnik, ki dela politične odnose med zvezno vlado, vladami zveznih držav in indijanskimi vladami zelo negotove in pušča indijanska plemena v strahu, da se lahko aktualna vladna politika, ki spodbuja indijansko politično avtonomijo in *government-to-government* odnose, ponovno obrne v nasprotno smer, na primer v terminacijo indijanskih plemen. Zvezna indijanska politika je namreč bila skozi vso zgodovino zelo protislovna in ostaja takšna tudi danes. Poleg tega nikoli ni bila indijanska, ker je Indijanci sami nikoli niso določali oziroma sodelovali pri odločanju – njena glavna značilnost je protislovnost, vso stvar pa še poslabša kompleksna medsebojna povezanost zvezne vlade in vlad zveznih držav, Urada za indijanske zadeve in drugih zveznih agencij, poslovne Amerike, interesnih skupin, medijev, plemenskih, lokalnih, nacionalnih in občasno svetovnih kriz, političnih strank in brezosebne entitete, poznane kot javnost (Wilkins 2002, 247). Velika razlika med 561 indijanskimi plemeni in vedno večjim številom Indijancev, živečim izven rezervata, še dodatno otežuje jasnost situacije.

Nekateri avtorji (Ryser 1983; Gross 1999; Wilkins 2002) so mnenja, da je ameriška zvezna politika protislovna tudi zaradi tega, ker ameriška zvezna vlada ni jasno definirala političnega položaja indijanskih plemen v ameriškem političnem sistemu. Ustava ZDA definira samo dve vrsti suverenov: zvezno vlado in vlade zveznih držav, poseben političen položaj indijanskih plemen pa izhaja iz njihove predevropske suverenosti in pogodb. Ideja, da so indijanska

plemena domači odvisni narodi, iz katere zvezna vlada črpa svojo oblast nad indijanskimi zadevami, ni bila nikoli dokončno interpretirana, čeprav so razsodbe Vrhovnega sodišča skozi čas še povečale pristojnosti zvezne vlade (Gross 1999, 138). Dokler bodo odnosi med zvezno vlado, vladami zveznih držav in indijanskimi vladami ostali odprti interpretaciji, obstaja možnost porajanja problemov v političnih odnosih, predvsem na področju jurisdikcije in izkoriščanja naravnih virov.

c) Zahteve zveznih držav po vse večji jurisdikciji na področju obdavčenja in kontrole zemlje in naravnih bogastev

Kot je bilo že omenjeno indijanske vlade oziroma njihova sodišča nimajo nobene kazenske jurisdikcije na področju indijanske dežele, ko gre za neindijansko prebivalstvo (*Oliphant v. Suquamish Indian Tribe* 1978). Drugo zelo pomembno področje izvajanja oblasti je civilno področje, ki se med drugim nanaša na primer na obdavčenje in kontrolo uporabe zemlje, kjer si tako državne kot tudi indijanske vlade prizadevajo izvajati čim večjo kontrolo. Na splošno velja načelo, definirano s strani Vrhovnega sodišča leta 1832 (*Worcester v. Georgia*), da zakoni zveznih držav ne veljajo v indijanski deželi v primeru, ko so vpleteni Indijanci, oziroma ko gre za indijanske zadeve, razen če Kongres izda dovoljenje (*American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments* 2000, 41). V tem kontekstu državni zakoni obsegajo zakonodajne akte, sodno jurisdikcijo in akte, ki jih sprejme izvršilna veja oblasti. Tako večina državnih regulacijskih zakonov (kot so določila o varstvu okolja, zdravstvenih standardih in namembnosti zemljišč) ne velja v indijanski deželi (*American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments* 2000, 41). Ta izključenost iz jurisdikcije oblasti zveznih držav velja takrat, ko je vpleten Indijanec in indijanska lastnina, zelo pogosto pa tudi v primerih, ko je samo ena od strank indijanskega porekla. Torej dokler Kongres ne izrazi jasnega dovoljenja, da dovoljuje državam reguliranje določenih indijanskih aktivnosti, državna zakonodaja ne velja. V zadevah, ki ne vplivajo na življenje Indijancev ali na njihovo lastnino na področju indijanske dežele in ki hkrati niso v nasprotju z zveznimi zakoni, pa velja državna zakonodaja.

Jabolko spora je izvajanje oblasti na področju indijanske dežele, ko se jurisdikcije prepletajo. Tehnično gledano gre za spore, čigavi zakoni veljajo v indijanski deželi, ko gre za lastnino, gospodarske aktivnosti, pravice o izkoriščanju vodnega bogastva ter lova in ribolova, oziroma komu gredo dohodki iz teh dejavnosti. Še posebno, ko gre za neindijansko zemljo in Neindijance znotraj indijanske dežele. Spore rešuje Vrhovno sodišče, ki se odloča na podlagi »testa interesov plemena^{xiii}«, ko se presoja ali ko »vedenje Neindijancev na njihovi zemlji znotraj rezervata ... ogroža ali kako drugače neposredno vpliva na politično integriteto, ekonomsko varnost ali zdravje in blaginjo plemena« (American Indian Lawyer Training Program, Inc.: Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 40). Največ sporov je glede izkoriščanja naravnega bogastva rek in drugih voda, do katerih imajo indijanska plemena iz naslova doktrine o rezerviranih pravicah predpravo do koriščenja, in same regulacije lova in ribolova. Ker sta lov in ribolov eni izmed temeljnih dejavnosti določenih indijanskih plemen, so si plemena v zameno za zemljo v pogodbah z vlado ZDA izborila pravico do lova in ribolova na področju svojega rezervata in v nekaterih primerih tudi izven rezervata. Zvezne države aktivno nasprotujejo tem pravicam in želijo vse večjo kontrolo. Navkljub pozitivnim razsodbam Vrhovnega sodišča v številnih primerih bo tekmovanje za naravne vire tudi v bodoče še vedno eno ključnih področij boja med državami in indijanskimi plemeni.

Drugo področje tekmovanja je pobiranje davkov, ki omogočajo vladam, da plačujejo šole, avtoceste, javne storitve... Pristojnost pobiranja davkov imajo vlade na vseh nivojih oblasti, vendar ne morejo pobirati vseh davkov. Bistveno vprašanje v primeru indijanskih rezervatov je »ali zvezne države lahko obdavčijo Indijance in katere davke Indijanci morajo plačevati« (O'Brien 1989, 283). Na splošno je pristojnost zveznih držav, da obdavčijo plemensko zemljo ali dohodek pripadnikov plemena, zelo omejena. Od sprejetja Public Law 280 so številne države zagovarjale tezo, da so s tem zakonom, ki jim je podelil civilno jurisdikcijo nad Indijanci, dobile tudi pristojnost do pobiranja davkov, ker so pripadniki plemena hkrati tudi državljani zveznih držav in kot taki

^{xiii} Test definiran v pravnem primeru Montana v. United States (1981).

upravičeni do državnih ugodnosti (O'Brien 1989, 284). Navkljub številnim poskusom zveznih držav, da bi obdavčile Indijance, je Vrhovno sodišče ostalo odločno, da zvezna država ne sme obdavčiti 1) nobene zemlje znotraj rezervata, ne glede na lastništvo; 2) osebnega dohodka Indijanca ali plemena, če dohodek izvira iz naravnih virov rezervata; 3) poslovnih aktivnosti podjetij v indijanski lasti znotraj rezervatov oziroma od teh podjetij tudi ne sme zahtevati državnih dovoljenj za opravljanje poslovanja (O'Brien, 1989: 284). Na drugih področjih imajo države in indijanske vlade vzporedno pristojnost pobiranja davkov, kot na primer na področju davka na tobak. Indijanska vlada lahko pobira svoj davek tako od Indijancev kot tudi Neindijancev, medtem ko ga lahko zvezna država pobira samo od Neindijancev.

Ko se je ekonomska aktivnost na področju indijanske dežele povečala, so postale zvezne države tiste, ki hočejo pobirati davke na tem področju. Zvezna sodišča so striktno zavrnila njihove zahteve na področjih, ki se nanašajo na indijansko zemljo, plemena ali posameznike v Indijanski deželi, ostajajo pa odprta vprašanja, kot na primer, ali obdavčitev poslovanja neindijanskih podjetij s strani indijanske vlade onemogoča hkratno obdavčitev s strani zvezne države. Načeloma ne, razen v primerih, ko bi državni davek omejil sposobnost plemena, da pridobi dohodek iz lastnih davkov (Indian Tribes as Sovereign Governments 2000, 44-45). Po Wirthu in Wickstromovi (2002, 517) se dejanska suverenost v ameriškem večvladnem sistemu, kjer deluje več kot 80.000 vlad, odraža kot sposobnost sprejemati zakone in jih izvajati ter obdavčiti tiste, za katere zakoni veljajo, z namenom financiranja vladnih aktivnosti. In najpomembnejši atribut *de facto* suverenosti v ameriškem večvladnem sistemu je davčna baza. Indijanske vlade so tekmo zanjo izgubile v letih 1887–1934, ko je zvezna politika razdeljevanja indijanske zemlje (General Allotment act) izničila fizično možnost, da bi indijanska plemena ohranila dovolj veliko strnjeno ozemlje in s tem davčno bazo ter hkrati imela svojo zvezno državo (Wirth in Wickstrom 2002, 515-516). Namesto le te je leta 1907 na Indijanskem teritoriju nastala zvezna država Oklahoma, večina razdeljene zemlje je šla v roke belega prebivalstva, sami indijanski rezervati pa so po lastniški strukturi zelo mešani.

Medtem ko so se indijanska plemena celo drugo polovico 20. stoletja borila za svojo suverenost in pravice na sodiščih so neindijanske vlade uspešno iskale načine, kako obdavčiti dohodek in premoženje podjetij in posameznikov na področju rezervatov, posledično so morale indijanske vlade priti do denarja z ustanavljanjem podjetij (Wirth in Wickstrom 2002, 517). Dejstvo je, da je možnosti za pobiranje davkov na področju indijanske zemlje zelo malo, zato so bila prizadevanja za vzpostavitev prave suverene indijanske vlade kontraproduktivna (Wirth in Wickstrom 2002, 517).

3.6.2. Notranji dejavniki

a) Naraščajoča politična fragmentacija

Indijanske vlade so skozi stoletja obstoja navkljub težkim okoliščinam, ki so bile posledica zveznih indijanskih politik, uspele v vsem tem času dobro voditi svoja plemena in zadovoljevati njihove osnovne potrebe. Po politični prenovi, ki je sledila zveznemu zakonu iz leta 1934 (Indian Reorganization Act), je večina plemen sprejela reformo oblasti in prevzela ameriški model delitve oblasti na izvršilno, sodno in zakonodajno, ter splošne volitve, na katerih so izvoljeni predstavniki v določene vladne institucije. Tradicionalisti v indijanskih vrstah zagovarjajo tradicionalni koncept oblasti, ki temelji na drugih predpostavkah: vodstvo je zaupano posamezniku, ki se je izkazal z določenimi sposobnostmi (npr. s pogumom, radodarnostjo, z znanjem, z duhovnostjo, z močnimi analitičnimi sposobnostmi in modrostjo) in dokazal, da je sposoben skrbeti za duhovno in fizično blagostanje celotnega plemena (Holm 1985, 136). Torej posameznik je tisti, ki ima oblast, in ne določena politična stranka. Različna koncepta oblasti sta bistvo spora med tradicionalisti in modernisti, kajti tradicionalni koncept uživa veliko podporo, zato prihaja do očitnih sporov med priznanimi tradicionalnimi voditelji in izvoljenimi ustavnimi uradniki (Holm 1985, 137).

Naraščajoča politična fragmentacija ali frakcionalizem se izražata tudi na drugih področjih delovanja plemenskih vlad, zato v zadnjih 30 letih število konfliktov znotraj plemen narašča, nekateri izmed njih so prerasli v virtualno

državljanstvo vojno znotraj nekaterih plemen (Wilkinson 2002, 253). Nasprotja med tradicionalisti in modernisti se prenašajo na spore na drugih področjih in vplivajo na sposobnost indijanskih vlad, da sprejemajo odločitve o ekonomskem razvoju, konkretno ali ustanoviti igralnice ali ne, o pogojih za pripadništvo plemenu itd.

b) Nujno potrebne strukturne reforme vladnih institucij

Danes se plemenske vlade nahajajo v politični tranziciji. Iz politične neodvisnosti in kasneje popolne pasivnosti, ki je bila posledica paternalističnega odnosa in asimilacijskih politik zvezne vlade, se pomikajo k avtonomiji in samostojnemu vladanju (O'Brien 1989, 294). Ko so plemena aktivno prevzela oblast v svoje roke, je bilo potrebno tudi kritično presoditi delovanje njihovih vladnih institucij. Po Wilkinsu (2002, 254) so reforme nujno potrebne zato, da bi plemenske vlade dosegle večjo stopnjo politične reprezentacije indijanskih volilcev, le ta pa bi lahko prinesla večjo politično in ekonomsko stabilnost plemenskih vlad, ki si želijo večjega priznanja in ugleda ter hkrati želijo pritegniti več investitorjev v indijansko deželo. Kritike so različne, lahko pa jih strnemo v tri glavne kategorije.

Prvič, večina indijanskih plemen ima vladne institucije oblikovane od daljnega leta 1934, ko se je izvajala reforma v skladu z zveznim zakonom Indian Reorganization Act (1934). Od takrat se je število prebivalstva v rezervatih hitro in občutno povečalo, kar je povzročilo številne probleme, ki niso bili predvideni s strani volilcev, ki so sprejemali plemenske ustave leta 1934 (Deloria 1998, 246). Da bi zagotovile ustrezno reprezentativnost, bi morale plemenske vlade razširiti število članov v zakonodajnih telesih, v večini primerov bi se moralo število podvojiti, v nekaterih celo potrojiti (Deloria 1998, 247). Razširitev števila članov v plemenskih svetih, torej zakonodajnih telesih, bi zagotovila večjo reprezentacijo pripadnikov plemena, omogočala izvajanje več zakonodajnih funkcij, s čimer bi svet pridobil večjo veljavo in moč ter bi se lažje zoperstavil vmešavanjem s strani Urada za indijanske zadeve. Ne nazadnje, s tem ko bi bila zakonodajna in izvršilna veja oblasti bolj jasno določena, bi dosegli tudi večjo ločitev oblasti (Wilkins 2002, 255).

Drugič, indijanske vladne institucije nimajo jasno določenih pristojnosti vseh treh vej oblasti. Namreč, plemenski sveti običajno delujejo kot izvršilna, zakonodajna in sodna veja oblasti. Svet sprejema zakone, voli izvršilno vejo oblasti izmed svojih članov in zelo pogosto imenuje tudi sodnike. Na ta način je ločenost oblasti zelo šibka, tako v tradicionalno oblikovanih vladah kot tudi tistih, ki delujejo po anglosaksonskem modelu (O'Brien 1989, 294). Večja ločitev oblasti je nujna, da se preprečijo zlorabe oblasti, oziroma se ustvarjajo umetne politične elite, ki jih ljudje ne sprejemajo.

Tretja velika slabost indijanskih vlade je, da večina njih deluje po anglosaksonskem vzoru, ki je indijanskemu tradicionalnemu pojmovanju oblasti tuj, zato jih ne sprejemajo kot legitimne. Večina indijanskih vlad je prevzela angloameriške vrednote, kot so večinsko glasovanje, koncept odločanja »ena oseba – en glas« in ločitev cerkve od države, ki nasprotujejo tradicionalnim indijanskim vrednotam, kot so doseganje konsenza, poudarjanje skupnosti kot celote, sodelovanje in holističen pristop do religije in politike (O'Brien 1989, 294). Rešitev so strukturne vladne reforme institucij, ki bi upoštevale tradicionalne vrednote. Ista avtorica predlaga na primer dopolnitev plemenskih ustav s tradicionalnimi vrednotami in vključitev plemenskih starešin kot svetovalcev pri zakonodajnem ali sodnem organu oblasti (O'Brien 1989, 296). Vsekakor pa je potrebno okrepiti tudi sam sodni sistem plemen, za kar bo potrebna podpora s strani zvezne vlade, saj so sodišča brez kazenske jurisdikcije nad neindijanskim prebivalstvom zelo oslABLJENA pri svojih nalogah.

c) Ekonomska nerazvitost in revščina

Pretekle zvezne indijanske politike so močno vplivale na samo blaginjo indijanskih plemen. S preselitvami in politiko razdeljevanja zemlje se je zmanjšalo njihovo ozemlje, s tem pa so izgubili vrednost tudi njihovi tradicionalni načini preživljanja, kot so lov, ribolov in kmetijstvo. Njihovo socialno-ekonomsko stanje je bilo označeno z nacionalno sramoto, zato se je zvezna vlada z raznimi programi pomoči v 60-ih letih odločila za politiko krepitve avtonomije, katere cilj je bil, da plemena dobijo večjo kontrolo nad svojimi naravnimi viri in zemljo ter avtonomijo na področju vladanja. In to je

prva politika, s pomočjo katere so indijanske vlade dejansko prevzele odgovornost tudi za blaginjo in ekonomski razvoj indijanskih rezervatov. Po drugi strani pa so vladni razvojni programi iz 60-ih, ki so spodbujali razvoj ekonomskih dejavnosti po merilih bele Amerike, v večini primerov ustvarili ruralna revna področja, podobna mestnim revnim četrtim, sama ekonomska struktura rezervatov pa je bila povsem umetna in v celoti odvisna od subvencij zvezne vlade (Deloria 1998, 259). Reaganova administracija je preprosto zmanjšala zvezne subvencije v tako drastičnem obsegu, da so bila plemena na robu bankrota. Po mnenju istega avtorja je gospodarstvo rezervatov v večini plemen še vedno v celoti umetno in le ta ne bi mogla preživeti več kot nekaj tednov brez zunanje pomoči (Deloria 1998: 259). Drugi problem indijanskih ekonomij je razpršenost lastništva indijanske zemlje, ki je direktna posledica zvezne politike razdeljevanja presežka zemlje neindijanskemu prebivalstvu (do leta 1934), kar onemogoča načrtovanje izrabe in razvoja same zemlje in njenih virov. To pa je zelo velika ovira pri uveljavljanju oblasti na območju rezervata, ki je v lasti belega prebivalstva. Hkrati celotna indijanska ekonomija v večini primerov temelji na primarnem in sekundarnem sektorju, kot so pridelava surovin, kmetijstvo in industrija. V primerjavi z nacionalnim gospodarstvom ZDA, kjer prevladuje storitveni sektor, je to njihova glavna pomanjkljivost (Frantz 1999, 297).

d) Demografski problemi

Med vsemi rasnimi skupinami v ZDA imajo ameriški Indijanci največjo stopnjo porok, sklenjenih med pripadniki različnih ras, to je več kot 50%, v primerjavi z belci (5%) in Afro-Američani (manj kot 10%) (Wilkins 2002, 255-256). Tako visoka stopnja je zaskrbljujoča, namreč postavlja se vprašanje, kdo je Indijanec in posledično, nad kom indijanske vlade lahko izvajajo svoje suverene vladne pristojnosti. Indijanska plemena ugotavljajo pripadnost plemenu največkrat po odstotku indijanske krvi, z mešanimi porokami skozi več generacij odstotek pada in obstaja nevarnost, da bodo Indijanci v ne tako daljnji prihodnosti »priženili« razkroj plemen kot etnično, kulturno in politično ločene entitete (Snipp v Wilkins 2002, 38).

Drugi problem, ki se nanaša na prebivalstvo je, da število kriminalnih dejanj v nasprotju z ameriškim trendom v indijanski deželi narašča in je stopnja kriminalitete najvišja od vseh rasnih skupin ter dvakrat višja od nacionalnega ameriškega povprečja (Wilkins 2002, 256). Kar je še bolj zastrašujoče je, da je večina nasilnih dejanj, storjena nad belimi ali črnimi prebivalci, povzročena s strani iste rase, medtem ko je kar 60 % nasilnih kaznivih dejanj nad Indijanci povzročena s strani belcev (Wilkins 2002, 256).

4 »INDIJANSKI PROBLEM« NA ZAČETKU 21. STOLETJA

Na začetku 21. stoletja indijanska plemena obstajajo kot ločene politične entitete, njihov pravni položaj je *de jure* suverenost z določenimi omejitvami, medtem ko je njihov politični oziroma *de facto* položaj po 40 letih izvajanja politike krepitve avtonomije indijanskih plemen v procesu razvijanja. Dejansko je to prva zvezna politika, ki je izhajala iz dejstva, da so indijanska plemena preživela, da obstajajo in se nimajo namena stopiti v ameriški talilni lonec. Drugo temeljno spoznanje je, da je potrebno samim plemenom prepustiti kontrolo in odgovornost za avtonomijo na lokalnem nivoju, torej na območju rezervata, namesto da odločitve sprejemajo predstavniki Urada za indijanske zadeve. V primerjavi s prejšnjimi zveznimi politikami je to ogromno, saj pozitiven odnos daje možnost za razvoj indijanske avtonomije v prihodnosti.

Da bi bilo to možno, mora dejanska avtonomija indijanskih plemen biti skupen cilj vseh treh nivojev suverenov v ZDA. Poleg predlogov za izboljšanje trenutnega položaja indijanskih plemen, ki je po mojem mnenju edina realna opcija, bosta kritično predstavljena še ostala dva modela reševanja »indijanskega problema«, ki se nagibata v ekstrem. To sta pravno-formalna ukinitvev indijanskih plemen in mednarodna neodvisnost indijanskih plemen. Po mojem mnenju sta ekstrema, ker ne upoštevata realne situacije, namreč da govorimo o najmočnejši državi sveta ZDA, ki ne bo pustila nikakršne odcepitve, po drugi strani pa je ta ista država goreča zagovornica svobode govora, rasne enakosti, enakih možnosti ... vsakega posameznika, zato si kot taka zaradi domače in mednarodne javnosti, težko privošči pravno ukinitvev indijanskih plemen.

4.1 Prava avtonomija oziroma *de facto* suverenost

Kot je bilo že ugotovljeno, indijanska plemena *de jure* so suverena kot domači odvisni narodi, ki so podrejena vrhovni oblasti zvezne vlade ter odvisna od njene spreminjajoče se nacionalne indijanske politike in finančne pomoči, v realnosti pa svojo suverenost zelo težko izvajajo. Njihova jurisdikcija na območjih rezervata je okrnjena in realno stanje je, kot je kritično ugotavljal Ryser v 80-ih:

da večina indijanskih narodov le delno izvaja svoje vladne pristojnosti, nekateri izmed njih pa celo nobene. V zadnjem primeru vlada ZDA in nekatere vlade zveznih držav kakor tudi okrožne in mestne vlade vladajo na področju rezervatov. V prvem primeru na področju rezervatov obstajajo mešani, prepletajoči se in celo tekmovalni pravni in politični sistemi, zato so rezervati v političnem in pravnem kaosu (Ryser 1983a, 5).

Indijanska plemena si želijo pravo avtonomijo v smislu, kot je definirana v deklaracijah OZN, vendar se pri tem soočajo s številnimi zunanjimi problemi tako na nacionalnem kot lokalnem nivoju kakor tudi s svojimi notranjimi problemi.

4.1.1 Jasna definicija političnega položaja indijanskih plemen

Protislovnost ameriške zvezne indijanske politike skozi zgodovino je posledica nedefiniranega političnega odnosa ameriške zvezne vlade do indijanskih plemen in njihovih pripadnikov. To po eni strani omogoča politikom določeno stopnjo politične in pravne fleksibilnosti, po drugi strani pa je indijansko prebivalstvo tako kolektivno kot tudi individualno prikrajšala za jasno in trdno razumevanje njihovih pristojnosti in pravic, ki jih lahko izvajajo, in prispevala k večjim napetostim v odnosih med indijanskimi plemeni in ostalimi političnimi ali pravnimi entitetami (Wilkins 2002, 478).

Druga posledica spremenljivih zveznih indijanskih politik je strah, da bo Kongres v skladu s svojo vrhovno oblastjo ponovno pravno ukinil obstoj indijanskih plemen. Da bi indijanska plemena lahko izvajala polno avtonomijo in se politično in ekonomsko razvijala, bi moral Kongres v sodelovanju z indijanskimi vladami postaviti jasne definicije.

Prvič, katere pravice indijanska plemena in njihovi pripadniki na podlagi njihovega suverenega statusa imajo in tako lahko izvajajo v skladu s pogodbami, z doktrino o skrbniškem odnosu in ustavnim pravom. To vključuje jurisdikcijo nad prebivalstvom in teritorijem znotraj rezervatov, davčne olajšave, pravice do lova in ribolova, zaščito suverene imunitete itd. (Wilkins 2002, 481).

Drugič, katere pravice imajo indijanska plemena in njihovi pripadniki kot državljani ZDA in hkrati državljani zveznih držav. Nato bi moral ameriško javnost izobraziti o tem, kako oba statusa – kolektiven in individualen – med sabo nista nezdržljiva.

Tretjič, Kongres bi moral jasno definirati svojo lastno odgovornost na področju indijanskih zadev. Več avtorjev (O'Brien 1985; Wilkins 2002) meni, da bi se moral Kongres v tem kontekstu odreči doktrini vrhovne oblasti, ker v osnovi prava avtonomija indijanskih vlad brez ukinitve omenjene doktrine ni možna. Hkrati bi moral Kongres jasno priznati moralno in pravno pravico plemen do avtonomije (O'Brien 1985).

In četrtič, vsi ustvarjalci politik na vseh ravneh bi morali razrešiti temeljno dilemo, ali so indijanska plemena inherentni suvereni, ki delujejo kot politični partnerji z vlado ZDA in vladami zveznih držav, kar je na splošno stališče domorodnega prebivalstva, ali so vlade, ki so pooblašene za izvajanje samo tistih pristojnosti, ki so jim izrecno podeljene s strani Kongresa (Wilkins 2002, 482). To je pogled majhne, ampak močne skupine ustvarjalcev politik in sodnikov Vrhovnega sodišča. In dokler to temeljno vprašanje ne bo rešeno, lahko pričakujemo vedno večjo politično, kulturno in medvladno zmedo ter napetost (Wilkins 2002, 482).

4.1.2 Vzpostavitev pogodbenega odnosa med zvezno vlado in indijanskimi plemeni

Po Wilkinsu (2002, 252) je potrebno ponovno vzpostaviti pogodbeni odnos med indijanskimi plemeni in zvezno vlado. Namreč s podelitvijo državljanstva so zaščitene individualne pravice pripadnikov plemen, ne pa tudi kolektivne pravice plemen. Pogodbeni odnosi bi se morali začeti s posebnimi pogodbami, ki jih Ryser (1983, 9) imenuje »sporazumi o pridružitvi« (*free association agreement*), s katerimi bi definirali politični položaj indijanskih plemen, metode za reševanje sporov in nivoje politične avtonomije. Predpogoj za sklepanje tovrstnega sporazuma je konsenz tako Indijancev kot Neindijancev o štirih točkah: 1) da je kaotično prepletanje jurisdikcij na področju indijanske dežele, ki ga Ryser imenuje »brezvladje«, škodljivo tako za ZDA, zvezne države in indijanska plemena; 2) da indijanska plemena nimajo definirane političnega statusa znotraj političnega sistema ZDA; 3) da imajo indijanska plemena originalno in inherentno suverenost, ki je ločena od suverenosti ZDA, zveznih držav in ostalih držav in narodov sveta; in 4) da imajo narodi pravico do samoodločbe (*self-determination*), ki vključuje svobodno izvajanje njihovih socialnih, ekonomskih, političnih in kulturnih pravic, pravico do izbire svojega političnega statusa brez zunanje vmešavanja in pravico do lastne vlade (Ryser 1983, 7). Najbolj sprejemljiva rešitev za prihodnost bi bila, da bi vsako pleme z ZDA sklenilo sporazum o pridružitvi, s katerimi bi imelo status pridruženega naroda, ki ima polno politično avtonomijo na svojem ozemlju, kar tudi pomeni, da bi se morale zvezne države z dvostranskim sporazumom z indijanskimi vladami odreči jurisdikciji na področju indijanskih rezervatov. Status indijanskih plemen bi bil urejen po vzoru drugih političnih entitet, kot so Puerto Rico, Virgin Island, Marshall Islands, American Samoa, Guam and Belau, ki so združene z ZDA, vendar so ohranile svoje vlade in zakone ... suverenost. S takim načinom ureditve političnega statusa tudi ne bi bilo potrebno spreminjati Ustave ZDA, ZDA bi še vedno imele dve vrsti suverenov – torej zvezno vlado in vlade zveznih držav – in odnosi med indijanskimi plemeni in zveznimi državami bi temeljili na sodelovanju namesto na ostrem tekmovanju (Ryser 1983, 9).

Tako Wilkins kot tudi Ryser govorita o predlogih, ki predvidevajo spremembo definicije zvezne vlade do celotne problematike političnega položaja oziroma indijanske politične avtonomije, torej da bi jim priznala kolektivne pravice, med katerimi je osnovna pravica do samoodločbe. To bi bil zgodovinski preobrat, kajti točno temu se je v vsem svojem obstoju vlada ZDA izogibala, če sklepamo po vsebini in ciljih ameriških indijanskih politik in tudi po njenih mednarodnih stališčih, konkretno nasprotovanju členu 3 (pravica domorodnih ljudstev do samoodločbe) Deklaracije ZN o pravicah domorodnih ljudstev.

4.1.3 Možni model urejanja odnosov med zvezno vlado in indijanskimi vladami: Tribal Self-governance Demonstration Project (1988 – danes)

Pobuda za novo vrsto odnosov med zvezno vlado in indijanskimi vladami je prišla s strani indijanskih plemen, ki 12 let po sprejemu zakona Indian Self-Determination and Education Assistance Act (1975) niso bila zadovoljna z delovanjem zvezne administracije, predvsem Urada za indijanske zadeve znotraj Ministrstva za notranje zadeve (Department of Interior) in agencije Indian Health Service znotraj Ministrstva za zdravje (Department of Health and Human Services) na področju indijanskih zadev. Kljub temu, da je omenjeni zakon dal pristojnost indijanskim plemenom, da sklepajo pogodbe o izvajanju storitev in programov, ki so pod okriljem Urada za indijanske zadeve in agencije Indian Health Service, je bila zvezna birokracija še vedno tista, ki je sprejemala vse odločitve, razporejala denar in skrbela za izvajanje storitev.

Glavni cilji indijanske pobude so bili (Ryser 1995b, 19-20):

- formalizacija odnosov med vlado ZDA in indijanskimi plemeni kot *government-to-government* odnosov; kar pomeni, da obe strani priznavata suverenost druga druge in vse politične, ekonomske in pravne zadeve urejata s pogajanjem in medsebojnimi sporazumi;
- možnost indijanskih vlad, da same določajo svoje prioritete, preoblikujejo obstoječe programe in preusmerijo finančna sredstva na način, ki bi bolj učinkovito in primerno zadostil potrebam plemenskih skupnosti;

- večja socialna, ekonomska in politična samozadostnost med indijanskimi plemeni;
- povečati odgovornost plemen s tem, da se razširi pristojnost plemen glede odločanja;
- stroškovno učinkovitejša administracija med plemenskimi vladami in vlado ZDA z zmanjšanjem papirnate vojne in razbremenitvijo utečenega procesa sprejemanja odločitev na nivoju zvezne administracije in
- sprememba vloge zveznih agencij, ki se vsakodnevno ukvarjajo z indijanskimi zadevami, torej sprejemajo odločitve, izvajajo storitve in posegajo v notranje zadeve plemen, od aktivnega izvajalca programov k vlogi svetovalca in zagovornika interesov indijanskih plemen.

Indijanska plemena so na ta način zelo jasno izrekla nezadovoljstvo z delovanjem Urada za indijanske zadeve, dodatne kritike pa so prišle jeseni istega leta s strani medijev, ki so zvezni birokraciji očitali številne resne prekrške, kot je zapravljanje denarja in slabo gospodarjenje s sredstvi, namenjenimi indijanskim plemenom. Ministrstvo za notranje zadeve je ukrepalo in sprejelo idejo, da sredstva, namenjena indijanskim plemenom, namesto Urada za indijanske zadeve upravljajo sama plemena in na ta način tudi sama skrbijo za svoje notranje zadeve.

Po pogajanjih ministra za notranje zadeve in predstavnikov indijanskih plemen se je decembra 1987 10 plemen prostovoljno odločilo za testno obdobje projekta. Naslednje leto je Kongres sprejel amandmaje k zakonu iz leta 1975 (P.L. 100-472 Indian Self-Determination Act Amendments of 1988), v katerih so bili upoštevani predlogi indijanskih plemen in so določili:

- prenos upravljanja s sredstvi in kontrolo nad njimi iz Urada za indijanske zadeve k indijanskim vladam;
- omogočili veliko mero fleksibilnosti indijanskih vlad pri porabljanju sredstev;
- dovolili, da plemena lahko združijo ali preoblikujejo programe in

- nadomestili številne pogodbe Urada za indijanske zadeve s plemeni, izhajajoče iz zakona iz leta 1975, z enim samim letnim sporazumom o financiranju.

Hkrati so amandmaji tudi določili, da je potrebno s planiranjem in pogajalskim procesom z vladami indijanskih plemen:

- skleniti pogodbo o samostojnem vladanju (*compact of self-governance*), ki bo definirala pristojnosti v novem odnosu med plemeni in vlado in
- letni sporazum o financiranju (Annual Funding Agreement), ki bo definiral finančne transfere od zvezne vlade k indijanskim plemenom.

Prve Pogodbe med Ministrstvom za notranje zadeve in indijanskimi plemeni^{xiv} so bile sklenjene leta 1990, leta 1991 je bil ustanovljen Office of Self-Governance znotraj Ministrstva za notranje zadeve, istega leta je sam projekt podprl tudi predsednik Bush v Reaffirming the Government-to-Government relationship between the Federal Government and Tribal Governments, z besedami: »Znotraj Ministrstva za notranje zadeve je bila ustanovljena služba Office of Self-Governance z nalogo, da sodeluje s plemeni, da najdejo kreativne načine prenosa odločanja z Ministrstva za notranje zadeve na indijanska plemena« (Office of the Press Secretary 1991).

Leta 1994 je do takrat začasni projekt postal stalni z zakonom Tribal Self-Governance Act, ki ga je podpisal predsednik Clinton. V letih 1995–1996 so bile izdelane znanstvene študije, ki so na splošno potrdile uspešnost Projekta. Študija Ministrstva za notranje zadeve, ki je ugotavljala prednosti in slabosti projekta, Study of the Tribal Self-Governance Demonstration Project (1995), je prišla do zaključkov: »Proces načrtovanja, ki ga uporabljajo plemena v Projektu, omogoča predvidevanje želenih rezultatov in odločanje o ukrepih, ki jih je potrebno sprejeti za doseganje le teh... Največja prednost Projekta je opazno povečanje sodelovanja pripadnikov plemena v aktivnostih plemena, vključno s postavljanjem prioritete in usmeritev politik« (Reinfeld v Ryser

^{xiv} Sklenila so jih plemena: Absentee Shawnee, Hoopa, Jamestown S'Klallam, Lummi, Quinault in Sac & Fox.

1995b, 11). Indijanske vlade na splošno fleksibilnost pri odločanju, ki je direktna posledica Projekta, odobravajo kot konstruktivno in pozitivno za kulturni, ekonomski in politični razvoj plemen (Ryser 1995b, 10-11).

Ko je Reinfeld ugotavljal samo kvaliteto odnosa med Vlado ZDA in indijanskimi plemeni, je ugotovil, da ne gre za *government-to-government* odnos, ampak *government-to-agency* odnos, v katerega sta bili vključeni dve vladni agenciji, Urad za indijanske zadeve in Indian Health Service. Obe agenciji sta stopili v pogajanja o Pogodbah in Sporazumih o financiranju s svojimi lastnimi zahtevami in predpisi. »Če ne bo dodatnih skupnih korakov, bo vsaka agencija izbrala svoje politike, sisteme, postopke in zahteve. Medtem ko je takšen razvoj dogodkov ugodnejši za konkretno zvezno agencijo, je za plemenske vlade obremenjujoč« (Reinfeld v Ryser 1995b, 11).

Ryser (1995b, 11) meni, da omenjeni rezultati študije, ki nakazujejo, da pogajalski proces namesto na *government-to-government* osnovi poteka na osnovi plemenska vlada – agencija. Namreč osnovni namen procesa je bil, da imajo indijanski narodi stike s celotno vlado ZDA in ne samo z njenimi agencijami, njihovo preobremenjeno birokracijo in nefleksibilnimi uradniki. Potrebno bi bilo, da indijanske vlade ponovno odprejo pogajanja o Pogodbah o samostojnem vladanju in Letnih sporazumih o financiranju na nivoju zvezne vlade, tako kot so potekala pogajanja pred ustanovitvijo Office for Self-Governance leta 1991, in na novo sklenejo pogodbe (Sovereign Nations 1995, 3).

Najpomembnejše ugotovitve celotnega projekta Tribal Self-governance Demonstration Project (1988–danes) pa so:

- Da v projektu sodeluje vedno več plemen, število plemen se je namreč s prvotnih 7 leta 1991, ki so razpolagala s 27 milijoni USD, povečalo leta 2006 na 231 plemen, ki so istega leta upravljala s 300 milijoni USD (Skibine 2006, 3).
- Pogodbe o samostojnem vladanju so bile prve pogodbe po letu 1871, ko je Kongres prekinil prakso sklepanja pogodb. S tem je bila ponovno priznana praksa sklepanja pogodb kot legitimna metoda urejanja

odnosov med vlado ZDA in indijanskimi vladami. Hkrati so te pogodbe začele politični proces vračanja vladnih pristojnosti indijanskim vladam (Sovereign Nations 1995,1-2).

- Spodbudne so tudi ugotovitve Kongresa leta 2005, ki ugotavlja, »da je kljub opaznemu napredku zvezna birokracija s svojimi centralizirani pravili in ukrepi spodkopala plemensko avtonomijo in prevladovala v urejanju notranjih zadev plemen« (Department of the Interior 2005, 1114). Zato je eden od ciljev politike Kongresa, 1) da zagotovi prenos pristojnosti od zvezne birokracije na indijanska plemena na področju načrtovanja, vodenja, spreminjanja in upravljanja programov, storitve, funkcij in aktivnosti ki ustrezajo potrebam posamezne plemenske skupnosti in 2) da zagotovi ustrezno načrtovano in vzporedno zmanjšanje v zvezni birokraciji (Department of the Interior 2005, 1114). Hkrati tudi poudarja, da je potrebno pri izvajanju ukrepov upoštevati uredbo predsednika ZDA Executive Order 13084 on Consultation and Coordination with Indian Tribal Governments in vse naslednje predsedniške odredbe.

Iz uradnih dokumentov predsednika ZDA in Kongresa ZDA je razvidno, da je zvezna oblast odločena pri izvajanju politike krepite avtonomije, ki je za nekatera plemena prerasla v samostojno vladanje. Kot rezultat obeh politik je pomembno dejstvo, da se okrog 90% vsega denarja porabi na lokalnem nivoju, od tega 70% denarja upravljajo indijanska plemena, ki so sklenila pogodbe o samostojnem vladanju (Wilkins 2002, 89).

4.1.4 Sklepanje sporazumov o ekonomskem sodelovanju z vladami zveznih držav

Kot je bilo že omenjeno v prejšnjih poglavjih, je največ sporov med indijanskimi vladami in vladami zveznih držav na področju regulacije, ki zajema izrabo naravnih bogastev in zemljišč, zaščito okolja in pobiranja davkov. Spore ureja Vrhovno sodišče ZDA, ki v zadnjih 25 letih ni bilo konsistentno, kar povzroča veliko negotovosti za indijanska plemena in vpliva

na njihov ekonomski razvoj, ker ga ovira in onemogoča načrtovanje (Graham 2003, 544). Da bi se izognili tožbam na sodišču in omogočili ekonomski razvoj plemen, je potrebno spore med suvereni reševati na druge načine, na primer s sporazumi o sodelovanju. Tako je bilo leta 2001 sklenjenih 200 prostovoljnih sporazumov med plemenskimi vladami in vladami zveznih držav, ki so urejali spore na področju pobiranja davkov (Graham 2003, 535). Predpogoj za takšno sodelovanje je pripravljenost samih zveznih držav, ki ne bi smela biti sporna, ker tovrstni sporazumi prinašajo vsaj dvojne koristi: 1) sama zakonodaja je dovolj nepopolna, ko določa pristojnosti zveznih držav na tem področju, zato se je bolje pogajati kot tožiti, 2) sodelovanje je tudi ekonomsko donosno, ker podjetništvo na ozemlju rezervatov samim lokalnim vladam in zveznim državam prispeva davke in ostale oblike dohodkov, 3) skupnosti v okolici rezervatov imajo dodatne ugodnosti od sodelovanja, npr. leta 1998 so indijanske vlade za nakup blaga in storitev izven rezervatov potrošile 1,2 milijarde USD, podjetja, locirana v rezervatih pa za 4,4 milijarde USD (Graham 2003, 536).

Sporazumi o sodelovanju med indijanskimi vladami in vladami zveznih držav bi okrepili suverenost plemen zaradi dveh razlogov:

- reševanje medsebojnih sporov s sporazumi omogoča plemenom, da se namesto na razvlečene sodbe na sodišču osredotočijo na druge cilje, kot je razvoj podjetništva in
- raziskave kažejo, da plemenska kontrola nad ozemljem in naravnimi viri skupaj s politiko krepitve avtonomije v veliki meri izboljšuje možnosti plemen za trajen ekonomski razvoj (Graham 2003, 542-543). Sporazumi o sodelovanju med različnimi suvereni pa so izraz *de facto* suverenosti, v nasprotju z *de jure* suverenostjo, ki je podvržena spremenljivim rzsodbam Vrhovnega sodišča (Graham, prav tam).

4.2 Mednarodna samostojnost – želja ekstremistov

Indijanska plemena so pred prihodom Evropejcev živela samostojno, na svojem ozemlju in po svojih pravilih in običajih. Ko so prišli Evropejci, so se bila prisiljena umakniti v rezervate, sprejeti nadvlado osvajalcev in se boriti za svoje preživetje. Mnogi se s tem niso hoteli soočiti in najbolj ekstremistično usmerjeni med njimi si želijo vzpostavitev statusa pred prihodom Evropejcev, torej svojo lastno samostojnost v obliki svoje države. V teh dobrih 500 letih od odkritja Amerike so bile te ideje vedno prisotne, nekaj časa je celo obstajala možnost, da bi indijanska plemena v okviru ZDA imela svojo lastno zvezno državo in svoje predstavnike v zveznih institucijah, kot je npr. Kongres.

Dejansko je bila to tudi ena izmed eksperimentalnih opcij, s katero se je ukvarjala zvezna vlada v drugi polovici 19. stoletja. V času zvezne politike preseljevanja indijanskih plemen je zvezna vlada v 30-ih letih 18. stoletja preselila Pet civiliziranih plemen iz Juga na ozemlje današnje Oklahome in jim s pogodbo jamčila trajno last novega ozemlja in permanenten politični obstoj ločeno od drugih zveznih držav in njihove jurisdikcije (Deloria 1998, 23). Ko je izbruhnila ameriška državljanska vojna, je bilo znotraj plemen veliko simpatizerjev Juga, saj so tudi sami Indijanci imeli sužnje in živeli podobno kot lastniki plantaž. Plemena so podpisala zavezniško pogodbo s secesijsko vlado Juga, t. i. Confederate treaties, ki jim je v zameno zagotovila spoštovanje pravic plemen, sodelovanje indijanskih predstavnikov v zakonodajnem telesu Konfederacije in spoštovanje indijanskega ozemlja »dokler vode tečejo in trava raste« (Deloria 1998, 24). Po koncu državljanske vojne je zvezna vlada na zahteve indijanskih plemen po lastni državi odredila, da plemena naredijo predlog vključitve indijanskega ozemlja (Indian Territory – današnja zvezna država Oklahoma) v obliki zvezne države v Unijo. Predlog sta zvezna vlada in Kongres zavrnila, ker ni vseboval predlogov o razdelitvi skupne zemlje med posamezne pripadnike plemen. Za zvezno administracijo je bilo nesprejemljivo, da bi v Unijo bila sprejeta država, ki ne zagotavlja proste trgovine z drugimi zveznimi državami in ne omogoča individualnega lastništva zemlje (Deloria 1998, 25). Ideja o lastni državi je bila preložena, dokler indijanska plemena ne pristanejo na individualno lastništvo zemlje. To

vprašanje je dokončno uredil leta 1898 Curtis Act, ki je nasilno razdelil skupno zemljo, ukinil indijanske vlade, njihovo delo pa so pričeli opravljati predstavniki zvezne oblasti, ki jih je imenoval predsednik ZDA. Oklahoma je postala zvezna država leta 1907.

Z nastankom države Oklahoma možnost, da indijanska plemena dobijo svojo zvezno državo, ni bila več odprta opcija v ameriški zvezni politiki. Nekatera plemena, med njimi Irokeška konfederacija, se nikoli niso odpovedala svojemu samostojnemu statusu, to pomeni da niso nikoli priznavala nadvlade ZDA, in se še danes borijo za popolno politično neodvisnost. Irokeško federacijo je sestavljalo prvotno 5 plemen: Onondaga, Seneca, Mohawk, Cayuga in Oneida ter od leta 1713 še pleme Tuscarora, ki je pobegnilo pred Angleži s področja južne atlantske obale med današnjo Virginijo in Florido. Irokeška konfederacija je pod svojo kontrolo imela področje vzhodnih Velikih jezer (Jančar 1995, 106). To je pomenilo 600 milj ozemlja, razprostirajočega se od države Main do jezera Michigan in na severu od reke Ottawa do države Tennessee (O'Brien 1993, 45). Štela je okrog 25.000 ljudi, najvišjo svojo moč je dosegla v 17. in 18. stoletju. Vojaško in trgovsko je bila izredno močna, do svojih evropskih sosedov pa je vodila politiko neodvisne nevtralnosti (O'Brien, prav tam). Konfederacija je razpadla v času ameriške revolucionarne - osamosvojitvene vojne, ker so Oneide in Tuscarori podpisali pogodbo o nevtralnosti s silami kolonistov, ostala plemena so uradno ostala nevtralna, neuradno pa so podpirala Angleže. Po porazu Anglije je probritanski del Irokezov pobegnil v Kanado.

Irokezi so pleme bojevnikov, nikoli niso priznavali nobene nadvlade katerekoli sile in borijo se za samostojen političen status na več načinov. Pri tem se sklicujejo na svoj mednarodni status pred nastankom ZDA, ki ga potrjuje praksa sklepanja mednarodnih pogodb, sklenjenih z evropskimi kolonialnimi velesilami in kasneje z ZDA in Kanado, in na dejstvo, da nikoli niso priznali nadvlade drugih političnih sil. Svoje pravice branijo na sodiščih in v mednarodnih organizacijah. Irokeška konfederacija konsistentno zagovarja stališče, da so mednarodne pogodbe, sklenjene z evropskimi velesilami Britanijo, Francijo, Nizozemsko, Španijo in Švedsko v 17. in 18. stoletju in več

kot 370 pogodb, sklenjenih med ZDA in ameriškimi indijanskimi plemeni v letih 1778–1871 tista ustaljena praksa, ki dokazuje, da so evropske velesile priznavale indijanskim plemenom obstoj in mednarodno suverenost (Schneider in Furmanski 1996, 4). Slednje potrjuje tudi razsodba Vrhovnega sodišča: »Od začetka naseljevanja naše dežele so bili enotno obravnavani kot država. Številne pogodbe, sklenjene med njimi in ZDA, jih priznavajo kot ljudi, sposobne voditi vojno in ohranjati mir ... Dejanja naše vlade nedvoumno priznavajo Cherokee narod kot državo in sodišča morajo upoštevati te akte ...« (Cherokee Nation v. Georgia, v Schneider in Furmanski 1996, 3). Hkrati Ustava ZDA določa, da so mednarodne pogodbe najvišji zakon v državi, ki jih morajo upoštevati vsi.

Drugi argument Irokeške konfederacije je, da se nikoli ni odrekla svojemu neodvisnemu političnemu statusu oziroma ni nikoli želela postati del ZDA oziroma Kanade. V indijanski deželi so še vedno v veljavi plemenski zakoni, ki jih nadzoruje zvezna vlada kot zaščitnik, hkrati plemena nikoli niso imela statusa države in nikoli niso bila del političnega sistema ZDA. Če bi zvezna vlada umaknila svoje pristojnosti in odgovornosti, ki jih ima v skladu z doktrino skrbništva in zakone izven Indijanske dežele, to ne bi bila secesija, ampak vzpostavitev prvotnega stanja (Schneider in Furmanski 1996, 5). Eno od Irokeških plemen, Cayuga Indians iz Kanade, je vložilo tožbo na sodišču in trdilo, da gre za isto pleme »Cayuga nation«, ki je leta 1795 podpisalo pogodbo z mestom New York. Ker gre za večino istega plemena, so upravičeni do iste letne rente kot vsi ostali pripadniki plemena Cayuga v ZDA (Schneider in Furmanski 1996, 3). Arbitrarno mednarodno sodišče, sestavljeno iz predstavnikov ZDA in Velike Britanije je leta 1926 razsodilo: »Takšno pleme ni pravna enota mednarodnega prava in ameriški Indijanci niso nikoli bili obravnavani kot taki ... Od odkritja Amerike so bili obravnavani kot tisti pod ekskluzivno zaščito sile, ki je z odkritjem, zavojevanjem ali odpovedjo pridobila ozemlje, ki so ga naseljevali ...« (Green v Schneider in Furmanski 1996, 3). Pleme torej zahteva mednarodno neodvisnost na podlagi tega, da je bilo samostojno že pred prihodom Evropejcev, da so evropske kolonialne sile in kasneje tudi njihovi naslednici ZDA in Kanada priznale ta status s samim sklepanjem mednarodnih pogodb, da so te pogodbe

enakovredne vsaki drugi mednarodni pogodbi, da je potrebno po mednarodnem pravu spoštovati pogodbe in da nikoli ni priznalo nadvlade ZDA oziroma Kanade.

Vprašanje pa je, ali lahko tako Irokezi kakor tudi katerokoli drugo indijansko pleme doseže mednarodno neodvisnost. Upanje jim daje ugodna mednarodna klima, saj človekove pravice domorodnega prebivalstva oziroma četrtega sveta^{xv}, kot sami sebe imenujejo domorodci, dobivajo vedno večjo pozornost in legitimnost v mednarodni skupnosti. Hkrati tudi sami predstavniki ameriških indijanskih plemen aktivno sodelujejo v mednarodnih organizacijah. Tako je imel Indian international Treaty Council status posvetovalne nevladne organizacije v United Nations Economic and Social Council zelo pomembno vlogo pri ustanavljanju Delovne skupine za domorodna prebivalstva leta 1982; ima jo pa še danes: njegovi predstavniki se udeležujejo mednarodnih forumov in zasedanj komisij Združenih narodov, kot so Commission on Human Rights, Sub-Commission on Human Rights in Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities... (Wilkins 2002, 211-212).

4.2.1 Pravica narodov do samoodločbe in domorodna ljudstva

Domorodna ljudstva s celega sveta, ki danes po ocenah OZN predstavljajo 360 milijonov ljudi, ki živijo v 70 državah sveta (Global Issues 2010), so se začela zavedati svojega položaja in se boriti za svoje pravice na mednarodni ravni po obeh svetovnih vojnah, ko je ob vseh grozotah obeh svetovnih vojn začelo dvomiti v samooklicano superiornost in miroljubnost Evropejcev. V 70-ih letih so svoje zahteve po pravici do ohranjanja lastne kulture, jezika, političnih institucij, zemlje in avtonomije začela izražati na mednarodnem prizorišču z organiziranjem različnih konferenc in z direktnimi pozivi, ki so bili najprej naslovljeni na mednarodne nevladne organizacije. Njihovi mednarodni kampanji so se pridružile določene nevladne mednarodne organizacije in znanstveniki s področja etike, sociologije in prava, ki so s svojo znanstveno

^{xv} »Četrti svet/ Fourth World« zaradi tega, ker si z državami tretjega sveta delijo usodo politične in ekonomske marginalizacije, vendar jim je zanikana pravica do samoodločbe, ki jo države prvega, drugega in tretjega sveta živijo (Wilkins 2002, 214).

literaturo in podporo dali zahtevam domorodnih ljudstev legitimnost tudi v vplivnih intelektualnih krogih in elitah (Anaya 2000, 46).

Leta 1977 je bila v Ženevi pod okriljem OZN prva mednarodna konferenca nevladnih organizacij, imenovana Conference on Discrimination against indigenous populations, na kateri so sodelovali tudi plemenske starešine severnoameriških Indijancev iz ZDA. Konferenca je uveljavila mednarodno identiteto domorodnih ljudstev in spodbudila povezovanje domorodnih ljudstev na mednarodni ravni pri postavljanju zahtev in komuniciranju z ostalimi nevladnimi organizacijami. Na predlog predstavnikov na konferenci in Jose Martineza Cobe, avtorja študije o Problemu diskriminacije domorodnih ljudstev^{xvi}, je bila leta 1982 v okviru Podkomisije OZN za preprečevanje diskriminacije in za zaščito manjšin ustanovljena permanentna Delovna skupina za domorodno prebivalstvo (U.N. Working Group on Indigenous Populations), ki jo sestavljajo strokovnjaki in predstavniki domorodnih ljudstev (Anaya 2000, 51). Delovna skupina je postala glavni forum za izmenjavo informacij in mnenj številnih predstavnikov domorodnega prebivalstva, vlad držav in nevladnih organizacij. Leta 1985 je začela pripravljati osnutek nove deklaracije, imenovane U.N. Draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, ga končala leta 1988 in ga po letih napornih pogajanj in usklajevanj predala v dokončni obliki v odobritev drugim organom OZN leta 1993. Naslednje leto je končni osnutek sprejela Podkomisija in ga predala Komisiji za človekove pravice, dokončno ga je sprejel Svet za človekove pravice 29. 6. 2006 in ga poslal v postopek sprejemanja v Generalno skupščino pod nazivom Deklaracija o pravicah domorodnih ljudstev (U.N. Declaration on Rights Of Indigenous Peoples). Istega leta novembra je Deklaracijo o pravicah domorodnih ljudstev (Deklaracija v nadaljevanju teksta) zavrnilo delovno telo Generalne skupščine OZN, na predlog Namibije, ki so jo podprle vse afriške države in tudi po pričakovanjih izrazite nasprotnice deklaracije ZDA, Nova Zelandija, Australija in Kanada (Global Issues 2010). Deklaracija je bila naposled po več kot 20 letih usklajevanja sprejeta v

^{xvi} Problem of Discrimination against Indigenous Populations, ki jo je izvedel Jose Martinez Cobo v okviru OZN Podkomisije za preprečevanje diskriminacije in zaščito manjšin, poročila so izšla v letih 1981-1982.

Generalni skupščini OZN 13. septembra 2007, zanjo je glasovalo 143 držav, 11 se jih je vzdržalo, proti so po pričakovanju bile Avstralija, Kanada, Nova Zelandija, ZDA (Global Issues 2010). Proces oblikovanja in sprejemanja je bil zelo počasen, pa ne zaradi t.i. počasnosti in neučinkovitosti administracije ampak zaradi pomislekov, ki so jih izrazile določene države glede temeljnih členov – npr. pravice do samoodločbe domorodnega prebivalstva, kontrole nad naravnimi viri, same definicije pojma »peoples« (Global Issues 2010).

Vse štiri glavne nasprotnice so kasneje sprejele Deklaracijo kot pravno neobvezujoč dokument, ZDA kot zadnja izmed njih. ZDA so jo sprejele 1. 2010, sprejem Deklaracije je javno oznanil predsednik ZDA Barrak Obama na drugi Konferenci indijanskih plemen, ki jo je priredila Bela Hiša 16.12.2010 z besedami: »Želim biti jasen: kar pomeni veliko več kot besede ali katerakoli resolucija ali deklaracija, so dejanja ki se ujemajo z besedami. In to je bistvo te konference...« (Cultural Survival 2016). Indijanskim voditeljem je tudi dejal, da želi izboljšati *nation-to-nation* odnos med ZDA in popraviti prelomljene obljube (Wikipedia 2016a).

Načelo pravice narodov do samoodločbe je danes najvišjega pomena v sodobnem mednarodnem sistemu in je utemeljeno na ideji, da smo vsi ljudje enako upravičeni in svobodni, da sami kontroliramo svoja lastna življenja. Je splošno načelo mednarodnega prava, izraženo v mednarodnih pogodbah, konvencijah in Ustanovni listini Združenih narodov in podkrepljeno z mednarodnimi običaji. Ima celo status *ius cogens*, torej univerzalne, brezčasne norme v mednarodnem pravu (Anaya 2002, 75). V nasprotju s starejšim mednarodnim pravom, ki je dajalo prednost pravicam in dolžnostim neodvisnih suverenov in pozabljalo na človekove pravice, je danes poudarek tako na individualnih kakor tudi kolektivnih človekovih pravicah, kar se izraža v praksi poseganja v notranje zadeve držav, ko gre za grobe kršitve človekovih pravic. Na primer z mednarodnimi intervencijami v Bosni in Hercegovini, na Kosovu, če omenim samo primere iz našega neposrednega sosledstva. Torej so vrednote, ki stojijo za univerzalno pravico do samoodločbe (enakost, svoboda) hkrati tudi standard za legitimnost določene oblasti (Anaya 2002, 77). Pravica narodov do samoodločbe se je univerzalno

uveljavila, v zadnjih 30 letih pa se je obseg pravice razširil tudi na kontekst domorodnih ljudstev, ki jo samozavestno in vztrajno zahtevajo.

V vseh mednarodnopravnih dokumentih^{xvii} je pravica narodov do samoodločbe izražena kot »all peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development« (Anaya 2002, 89, opomba št. 14). Iz tega izhaja, da gre za kolektivno pravico, ki jo uveljavljajo ljudje kot skupnost, to je narod, etnična manjšina, pleme..., zato da se lahko ekonomsko, družbeno in kulturno razvijajo. Temu primerno izberejo tudi svoj politični status. Ta pravica je tudi v Deklaraciji ZN o pravicah domorodnih ljudstev izražena zelo eksplicitno: »Indigenous peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development« (U.N. Declaration on Rights Of Indigenous Peoples 2007, 3. člen).

Mednarodno priznane države, predvsem tiste z etničnimi manjšinami, v mednarodnih forumih nasprotujejo tovrstni retoriki, predvsem uporabi pojma »peoples« in »self-determination«, ker med drugim vsebujeta tudi pravico ljudstev do lastne države, če se tako odločijo. Zato mnogi nasprotujejo uporabi pojma v kontekstu domorodnih ljudstev, ker 1) naj bi bila realizacija pravice do samoodločbe v praksi vezana na proces dekolonizacije, kar je zmotno, saj je pravica univerzalna, zato ne more pripadati samo koloniziranim ljudstvom; 2) ker naj bi pravica pripadala samo celotnemu prebivalstvu določene neodvisne države in prebivalstvu klasičnih kolonialnih ozemelj, s čimer zanikajo isto pravico manjšinskim etničnim skupinam v državah in bivših kolonialnih ozemljih; 3) ker naj bi pravica pripadala samo tistim, ki kot izoblikovana etnična skupnost obstajajo že stoletja. Tudi ta pogled je napačen, ker dekolonizacija oziroma nastajanje novih držav ni potekalo na osnovi etničnih meja ali zgodovinskega obstoja nekega naroda, prav tako tudi

^{xvii} International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (1966/1976), International Covenant on Civil and Political Rights (1966/1976), Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of United Nations (1970), Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (1960)

mednarodna skupnost v zadnjem času ni naklonjena zahtevam narodov do samoodločbe, ki jo utemeljujejo s svojo etnično kohezivnostjo ali z zgodovinskostjo (Anaya 2002, 77-78). Tovrstne ozke interpretacije pojma »peoples« izhajajo iz tradicionalne zahodne politične miselnosti in teorije suverenosti, po kateri obstajajo posamezniki in države, ki so absolutni suvereni na svojem teritoriju. Tovrstno dojemanje sveta, v katerem je država najvišji suveren, ne upošteva realnega sveta, v katerem se različne skupnosti in oblasti med sabo prepletajo in so med seboj odvisne (Anaya 2002, 78). Zato je pravilno razumevanje samega principa samoodločbe (*self-determination*) tisto, ki daje pravico vsem različnim etničnim skupnostim, ki se med sabo prepletajo in so soodvisne, in ne samo tistim, ki imajo svoje države. Če načelo samoodločbe razumemo v širšem pomenu besede, domorodna ljudstva sodijo v ožjo kategorijo upravičencev do samoodločbe, vendar mednarodna skupnost ne vidi uresničitve njihove pravice v obliki novo nastalih držav (Anaya 2002, 80-81).

Kljub spreminjajoči podobi sveta, ko imajo v mednarodnih organizacijah poleg držav vedno večji vpliv tudi drugi mednarodni akterji, kot so mednarodne nevladne organizacije in posamezniki, je glavna politična in pravna enota še vedno država. In države so tiste, ki ne podpirajo pravice narodov do samoodločbe, kar bi vključevalo secesijo in nastanek novih držav ter posledično kaos, če upoštevamo vseh 6000 narodnosti sveta. Severnoameriška indijanska plemena se pri svojih zahtevah po večji politični avtonomiji sklicujejo na svoj zgodovinski obstoj in mednarodne pogodbe. Po Anayi (1991, 405-406) pa obstajajo vsaj tri načela mednarodnega prava, ki onemogočajo tovrstne zahteve indijanskih plemen:

- Doktrina *intertemporal law*, ki presoja zgodovinske dogodke v skladu z mednarodnim pravom, ki je bilo veljavno v tistem času. Tako je na primer v času odkrivanja Amerike veljala doktrina odkritja in efektivne okupacije, ki je dajala pravico evropskim državam do ozemelj, ki so jih odkrile in izvajale nad njimi dejansko kontrolo. Ta doktrina je pripomogla k izgradnji imperijev, seveda brez upoštevanja volje ljudstev, ki so živela na osvojenih ozemljih. V istem duhu se razlagajo mednarodne pogodbe, sklenjene med evropskimi državami in

številnimi indijanskimi plemeni v obdobju med 16. in sredino 19. stoletja. V poznem 19. stoletju in na začetku 20. stoletja je namreč mednarodno pravo ovrglo mednarodni status pogodb, sklenjenih z neevropskimi domorodnimi prebivalstvi (Anaya 1991, 406).

- Akt priznanja neke države, priznanje je namreč fenomen v mednarodnem pravnem procesu, ki lahko naredi nejasno situacijo za pravnomočno. Torej v primeru, ko večina držav, mednarodnih organizacij in drugih relevantnih mednarodnih akterjev prizna neki državi državne meje in temu ustrezno suverenost nad teritorijem, mednarodno pravo potrди obstanek neke države na podlagi dejstev. Mednarodni pravni proces se torej ne sprašuje, če je bilo ozemlje pridobljeno na legalen način, če ostale države priznajo obstoj neke države. Zato se etnične manjšine znotraj priznanega suverena ne morejo sklicevati samo na zgodovinski obstoj oziroma dogodke (Anaya 1991, 406).
- Verjetno najpomembnejša institucionalna ovira, ki onemogoča samoodločbo domorodnih ljudstev, je normativni trend v mednarodnem pravnem procesu, ki je naklonjen stabilnosti in pragmatičnosti nasproti nestabilnosti, čeprav na račun tradicionalnih principov mednarodnega prava. Obstajajo namreč številna ljudstva, ki so bila v določenem zgodovinskem obdobju prikrajšana za suverenost in številna so tudi druge prikrajšana za to isto pravico. Če bi mednarodno pravo upoštevalo vsako zahtevo po samostojnosti v svetu, kjer obstaja po podatkih OZN 6000 etničnih skupnosti, bi to vodilo v nestabilnost same politične ureditve sveta.

Države se torej zavzemajo za *status quo* in ščitijo svojo teritorialno in politično enotnost. Pravica do ozemeljske celovitosti, ki jo potrjuje tudi Ustanovna listina Združenih narodov (člen 2, točka 4) je v nasprotju z pravico manjšinskih narodov do samoodločbe, ker bi to pomenilo odcepitev in spremembo meja. Drugo močno načelo, ki ščiti države, je načelo nevmešavanja v notranje zadeve mednarodno priznane države v zadevah, ki so v ekskluzivni notranji jurisdikciji (člen 2, točka 7 Ustanovne listine ZN). To sta dve klasični načeli

mednarodnega prava, ki omejujeta mednarodno skupnost pri aktivnih intervencijah, razen če pride do grobe kršitve človekovih pravic, na primer v primeru apartheida v Južnoafriški republiki in etničnega čiščenja na Kosovu in v Bosni in Hercegovini.

V tradicionalnem mednarodnem običajnem pravu je bil nastanek nove države povsem politična odločitev, potem ko je država *de facto* že obstajala, torej mednarodno pravo je potrdilo njen obstoj, ko je država imela svoje ozemlje, prebivalstvo, oblast in formalno sodno oblast na svojem ozemlju. Proces dekolonizacije, v katerem je nastalo 100 novih držav, je bila prva izvedba načela mednarodnega prava, tj. pravice narodov do samoodločbe v praksi (Scharf 2004, 378). Torej so nove države lahko nastale, če so bile v skladu z mednarodno-pravnimi načeli. Praksa se je razvijala in danes morajo potencialno nove države izpolnjevati več kot le klasične osnovne pogoje. V primeru, da gre za večinsko vlado, ki je demokratična, je edina oblika doseganja samostojnosti oziroma odcepitve, ki jo bo mednarodna skupnost podprla, tista, ki bo minimalno destabilizirala trenutno mednarodno politično ureditev in bo dosežena na podlagi soglasja vseh vpletenih strank (Scharf 2004, 385). V primeru, da je obstoječa vlada ekstremno nereprezentativna in grobo krši temeljne človekove pravice in kot taka zelo nestabilno vpliva na mednarodni politični sistem, potem so možnosti za priznanje nove države zelo velike in mednarodna skupnost bo ogroženim etničnim skupnostim nudila mednarodno pomoč in jo podprla pri prizadevanjih za doseg mednarodne samostojnosti (Scharf 2004, 385).

Hkrati pa morajo etnične skupnosti oziroma potencialne nove države upoštevati naslednja pravila:

- etnična skupnost mora dokazati, da ji je bila kršena možnost izvajanja pravice do demokratične avtonomije in da so bile pripadnikom skupnosti kršene temeljne človekove pravice;
- etnična skupnost mora upoštevati mednarodno pravno načelo *uti possidetis*, to je, da nova država lahko postane neodvisna samo v okviru svojih obstoječih kolonialnih ali administrativnih meja, brez da bi

zahtevala katerokoli ozemlje, ki pripada drugi mednarodno priznani državi;

- etnična skupnost se mora zavezati, da bo spoštovala mednarodno pravo, demokracijo in človekove pravice, vključno s pravicami etničnih manjšin, nedotakljivost mednarodno priznanih meja in se zavezati glede neoboroževanja in neširjenja jedrskega orožja (Scharf 2004, 386).

4.3 Ukinitve pravnega in političnega statusa indijanskih plemen kot »domačih odvisnih narodov«

Indijanska plemena imajo unikaten pravni položaj na svetu, kot predstavniki domorodnega prebivalstva so sklepali posebne pogodbe z vlado ZDA, njihov pravni status so dodatno določili Ustava, mnenja Vrhovnega sodišča, predsedniški razglasi in zakonodajni akti Kongresa. Na papirju je njihov pravni položaj zelo močen, vendar po drugi strani zelo odvisen od politične volje zvezne vlade, saj lahko najvišja oblast v ZDA v skladu s svojimi pristojnostmi sprejme tudi ukrepe v škodo indijanskih plemen.

Še posebej, ko so na oblasti predstavniki republikanske stranke, ki je po svojem osnovnem političnem prepričanju in idejah veliko bolj konzervativna od demokratske stranke. Ko je v letih 1953–1955 republikanska stranka imela večino v obeh domovih Kongresa, je zvezna vlada, ki se je zaradi družbenih gibanj bala po eni strani asimilirati Indijance in po drugi strani odpreti indijansko zemljo in naravna bogastva za ekonomsko izkoriščanje, začela izvajati politiko politične in pravne ukinitve plemen, programe za preselitev Indijancev iz rezervatov v mesta. Sprejela je Public Law 280, ki je razširil kazensko in delno tudi civilno jurisdikcijo zveznih držav na ozemlje rezervatov brez predhodnega soglasja indijanskih plemen (Wilkins 2002, 78). Pomembno je tudi dejstvo, da je javna razprava o sami politiki terminacije in sprejetju Public Law 280 stekla šele, ko so demokrati imeli večino v obeh domovih Kongresa in hkrati tudi predsedniško mesto. Podobno se je zgodilo leta 1994, ko so republikanci ponovno zasedli večino mest v obeh domovih Kongresa. Republikanski senator Slade Gorton iz države Washington je bil eden najbolj opaznih nasprotnikov indijanskih interesov v letih 1994–2000, ko mu ni uspelo biti ponovno izvoljen. Med drugim je leta 1995 predlagal amandma k zakonu o proračunu za Ministrstvo za notranje zadeve, v katerem je predlagal ukinitve denarnih sredstev, namenjenih izvajanju programa samostojnega vladanja (Wilkins 2002, 79). Naslednje leto je napadel suvereno imunost plemen, namreč njihovo pravico, da se jim ne sme soditi na sodišču, razen v primeru njihovega izrecnega soglasja (Wilkins, prav tam). Hkrati je predlagal uvedbo kontrole finančnih sredstev plemen z namenom,

da se plemenom, ki presežejo določen nivo dohodka, ukine finančna podpora s strani zvezne vlade. Gortona so ustavili volivci, ki ga leta 2000 niso izvolili za nov mandat, in trije uspešni zagovorniki indijanski interesov v Kongresu v tistem času: republikanski senator John McCain (Arizona), demokratski senator Daniel Inouye (Havaji) in edini senator indijanskega rodu Ben Nighthorse Campbell (Kolorado) (Wilkins 2002, 80).

Enako nenaklonjeni indijanskim pravicam sta bila tudi oba ameriška republikanska predsednika, Ronald Reagan (1980–1988) in George H. W. Bush (1988–1992). Njuno vladavino so politični analitiki označili za neofederalizem, ki se je odražal v vse večjih pristojnostih zveznih držav, ker so bili zvezna administracija in sodišča naklonjeni tezi, da so pravice držav nad pravicami indijanskih plemen (Wilkins 2002, 84-85). Neofederalizem se je odražal konkretno v drastičnem zmanjševanju zveznih sredstev, namenjenih zagotavljanju socialnih storitev depriviligiranim skupinam prebivalstva in v zmanjševanju zvezne finančne podpore indijanskim plemenom z namenom, da se le ta oprejo na privatni sektor in podjetništvo (Wilkins 2002, 85). Na splošno rečeno so bili republikanski predstavniki zvezne oblasti dosti manj naklonjeni indijanski lokalni avtonomiji in finančni podpori le tej.

Tako drastične politike, kot je bila politika terminacije, ki je pravno ukinila 120 plemen, ameriška zvezna vlada po mojem mnenju na začetku 21. stoletja, potem ko so sprejele Deklaracijo ZN o pravicah domorodnih ljudstev, ne morejo več sprejeti. Mednarodni moralni pritisk bi bil prevelik. Lahko pa v okviru *government-to-government* politike še naprej nadaljuje trend zmanjševanja proračunskega denarja, namenjenega indijanskim plemenom, sprejema zakone, ki bodo omejili njihove suverene pristojnosti v korist zveznih držav, npr. na področju davčne politike in izkoriščanja naravnih bogastev, kar lahko finančno zelo ohromi indijanske vlade in zatre ekonomski razvoj rezervatov, in z rabsodbami državnih in zveznih sodišč omeji njihove že obstoječe politične suverene pravice. Odvisno, kdo bo na oblasti in kako močni in uspešni bodo zagovorniki indijanskih interesov.

Zato je pravni položaj indijanskih plemen jasen, politični položaj pa odvisen od dnevne ameriške politike. Očitno pa je, da so indijanska plemena, čeprav najrevnejša rasna skupina v ZDA, dovolj strokovno izobražena, da se lahko borijo za svoj obstoj na moderen način, torej s pogajanjem tako z vladaми zveznih držav kot tudi zvezno vlado, postavljanjem zahtev in predlogov na nacionalnem ter mednarodnem nivoju in z medsebojnim povezovanjem in sodelovanjem.

5 ZAKLJUČEK

Indijanska plemena na severnoameriškem kontinentu so bila mednarodno suverena in so z belimi kolonizatorji iz Evrope sklepala mednarodne pogodbe o trgovskem in vojaškem sodelovanju, o prehodu čez njihova ozemlja, o premirju itd. Isto prakso so nadaljevale Združene države Amerike v času svojega nastajanja in širjenja kontinentalnih meja vse do leta 1871, ko je Kongres ukinil prakso sklepanja pogodb, ki jo že po sami implicitni definiciji sklepata dve suvereni in enakovredni pogodbeni stranki. S tem in z razsodbami vrhovnega sodnika Johna Marshalla (Johnson v. McIntosh 1823, Cherokee Nation v. Georgia 1831 in Worcester v. Georgia 1832) so Indijanska plemena postala »domači odvisni narodi«, ki jih je vlada ZDA v letih 1830–1930 s svojimi indijanskimi politikami preseljevanja, ustanavljanja rezervatov in asimilacije, ki jih je uveljavljala z vsemi možnimi sredstvi, tudi z vojnami, prignala na rob ekonomskega, političnega in celo fizičnega obstoja. Z ocenjenih 5 milijonov leta 1492 se je njihovo število leta 1850 zmanjšalo na 250.000; 30 let pozneje je stopnja smrtnosti presegla stopnjo rodnosti in bilo jih je le še 125 tisoč (O'Brien 1989, 76-77).

Vse omenjene politike niso uspeli, saj so indijanska plemena še vedno obstajala, sicer izolirana, osiromašena, povsem odvisna od pomoči Urada za indijanske zadeve in brez vsakršne možnosti, da se kot taka vključijo v večinsko prebivalstvo. Na podlagi znanstvenih študij, kot je bila t. i. Meriam Report, se je zvezna vlada v letih 1930–1950 odločila za novo politiko, ki je indijanskim plemenom dala možnost, da sama vladajo na svoji zemlji. »Politika omejene indijanske avtonomije«, katere najpomembnejši akt je bil Zakon o reorganizaciji indijanskih plemen (Indian Reorganization Act 1934), je bila pozitivna, ker je prinesla politične in ekonomske reforme, saj so plemena dobila možnost reformirati svoje vladne institucije po anglosaksonskem vzoru in ustanavljati svoja lastna podjetja ob bogati finančni podpori zvezne vlade. Ustanovljen je bil tudi poseben denarni sklad, namenjen odkupu nepravilno odvzete indijanske zemlje, leta 1946 pa je bilo ustanovljeno tudi posebno sodišče (Indian Claims Commission), na katerem so lahko indijanska plemena

tožila zvezno vlado ali vlade zveznih držav za nezakonit odvzem zemlje. In navsezadnje, strokovnjaki so njihove vladne pristojnosti označili kot inherentne, torej tiste, ki izhajajo iz samih plemen in pleme jih izvaja, dokler jih Kongres izrecno ne omeji. Slaba stran politike je bila, da je bila v svojem bistvu še vedno asimilacijska, hkrati politične reforme niso dejansko okrepile plemenskih vlad, nasprotno, še povečale so se trenja med tradicionalisti in modernisti v plemenih. V tem 20-letnem obdobju so se plemena začela ekonomsko in politično postavljati na svoje noge, vendar je bilo obdobje prekratko, da bi bila dejansko suverena. Predsednik Eisenhower je v začetku 50-ih menil, da je omejena plemenska avtonomija samo iluzija, zato se je zvezna vlada odločila, da bo ukinila pravni obstoj indijanskih plemen zato, da se bodo Indijanci emancipirali od Urada za indijanske zadeve in postali enaki vsem drugim Američanom. Politika terminacije je ukinila 120 plemen, plemenske vlade, rezervate, indijanske pravice in pogodbene obveznosti zvezne vlade. Vse omenjene politike so bile za indijanska plemena destruktivne, ker je bil njihov cilj asimilacija in ne ohranitev indijanskih plemen kot ločenih političnih entitet, ki bi same odločale o svojih življenjih, ekonomskem razvoju in pri tem uživale vso podporo zvezne vlade.

Prva politika, ki ji je bil cilj dejanska avtonomija indijanskih plemen, je bila politika krepitev avtonomije indijanskih plemen (od leta 1960 naprej), ki je bila nadgrajena z idejo plemen samih, torej s politiko samostojnega vladanja (od 1994 naprej), katere kvaliteten premik je, da so plemena jasno izrazila željo, da želijo soodločati o projektih, ki zadevajo njihova življenja. Od 60-ih let naprej so bili sprejeti številni zakoni (Self-determination and Education Assistance Act (1975), The Indian Tribal Government Tax Status Act (1982), The Indian Gaming Regulatory Act (1988), Indian Civil Rights Act (1968), Child Welfare Act (1978), The American Indian Religious Freedom Act (1978)), s katerimi je Kongres priznal avtonomijo plemen in omogočil prenos pristojnosti z vladnih agencij na plemenske vlade ter jim omogočil kolektivne pravice, kot so pravica do lastnega izobraževalnega sistema, pravica do lastne religije, in ustvaril ugodnejše pogoje za njihov ekonomski razvoj. Tisto, kar je manjkalo pri celotni zadevi, je po besedah Delorie (1998, 217) dejstvo, da so indijanska plemena sicer dobila možnost upravljati s programi, vendar

Indijancem nihče ni zaupal in verjel, da so sposobni odločati. Zato so še vedno »kvazi« suvereni. Z zakonom Tribal Self-Governance Act (1994) je bila ta ideja vsaj na retorični ravni sprejeta, potrebna pa bodo leta, da ameriška vlada in administracija dejansko začneta delovati v to smer, da omogočita indijanskim plemenom sodelovanje o programih in politikah, ki zadevajo njihova življenja.

Da bi indijanska plemena lahko izvajala dejansko avtonomijo, ki bi jim omogočala ne samo obstoj, ampak tudi nadaljnji politični in ekonomski razvoj, bi bilo potrebno zbrati ustrezno politično voljo in dokončno definirati politični odnos zvezne vlade do indijanskih plemen, s tem pa tudi njihov položaj. Kongres bi moral razrešiti temeljno dilemo, ali so indijanske vlade politični partnerji ali samo izvajalci podeljenih pristojnosti, kakšne so pristojnosti Kongresa, kakšne so pravice in pristojnosti indijanskih vlad, kakšne pravice imajo Indijanci kot državljani zveznih držav in ZDA. Ko bi zvezna vlada dosegla jasno stališče glede teh vprašanj, bi morala o tem obvestiti javnost. Na ta način bi dosegli večjo konsistentnost zveznih indijanskih politik, jasno razmejili vladne pristojnosti in s tem zmanjšali vmešavanje zveznih držav. Pravno formalno bi lahko nadgradili odnos s sklepanjem pogodb, po vzoru modela, ki ga je uvedel zakon Tribal Self-governance Act (1994), ki omogoča sklepanje pogodb o izvajanju zveznih vladnih programov s strani indijanskih vlad, ki na ta način same izvajajo programe, določajo prioritete, kontrolirajo učinkovitost in zagotavljajo financiranje iz zveznih sredstev, če programi ustrezajo pogojem razpisa. Ena večjih kritik tega načina je, da indijanska plemena še vedno ne morejo vplivati na zvezno vlado pri odločanju o teh programih. Prav tako bi morala sama indijanska plemena izboljšati odnose z vladami zveznih držav in spore reševati s pogajanjem in sporazumi o ekonomskem sodelovanju, ker tovrsten način prinaša koristi za obe strani.

Kot že rečeno, za vse naštetu bo potrebno zbrati politično voljo na vseh treh nivojih suverenov. Naloga je težka, vendar izvedljiva za razliko od drugih dveh ekstremnih rešitev, kot sta mednarodna samostojnost indijanskih plemen in pravno-formalna ukinitvev indijanskih plemen.

Nekateri posamezniki ali plemena si želijo mednarodno samostojnost, pri tem se sklicujejo na svojo zgodovinsko suverenost, na sklenjene mednarodne pogodbe in na dejstvo, da nikoli niso bila del ameriškega političnega sistema, oziroma da se nikoli niso odrekla svoji suverenosti. Možnosti, da bi mednarodna skupnost podprla njihove zahteve glede na obstoječe mednarodno pravo, ni. Z vidika mednarodnega prava so namreč takratne evropske sile in njihova naslednica ZDA ozemlja pridobila zakonito v skladu s takrat veljavno doktrino odkritja; mednarodne pogodbe z indijanskimi plemeni, sklenjene v času od 16. do 19. stoletja so v poznem 19. stoletju in v začetku 20. stoletja izgubile mednarodni status, obstoj države ZDA so priznale vse druge države sveta, zato se indijanska plemena ne morejo več sklicevati na svoj zgodovinski obstoj. Prav tako je normativni trend v mednarodnem pravu pragmatičnost in ohranjanje stabilnosti in kot tak ščiti obstoječe države z njihovo pravico do ozemeljske celovitosti in z načelom nevmešavanja mednarodne skupnosti v notranje zadeve suverene države. Glede na aktualno prakso v mednarodni skupnosti pa lahko nova država nastane samo, če je to v skladu z mednarodnim pravom in a) na podlagi soglasja vseh udeleženi strani ali b) brez tega s posredovanjem mednarodne skupnosti v primeru grobega in masovnega kršenja človekovih pravic. Indijanska plemena torej nimajo pravne podlage za svojo mednarodno neodvisnost.

Pravica narodov do samoodločbe ima v mednarodnem pravu status *ius cogens*, brezčasne in univerzalne norme, ki jo morajo vsi upoštevati. Po več kot 20-letih intenzivnih pogajanj in doseganju konsenza med državami, je bila 13. septembra 2007 Deklaracija ZN o pravicah domorodnih ljudstev naposled sprejeta. Pozitivna stran dolgotrajnega procesa sprejemanja Deklaracije je, da je cela razprava uvedla nov standard za presojanje demokratičnosti in legitimnosti vsake oblasti v odnosu do etničnih manjšin. Mednarodna skupnost se spreminja in ZDA imajo tako kot vsaka druga država moralno dolžnost, da omogočajo politični, ekonomski in kulturni obstoj in razvoj svojega domorodnega prebivalstva, zato menim, da bi ameriška vlada zaradi pritiska mednarodne skupnosti zelo težko pravno-formalno ukinila obstoj indijanskih plemen za razliko od 50-ih let 20. stoletja, ko se o samih pravicah domorodnih ljudstev v mednarodni skupnosti še ni govorilo.

6 LITERATURA

- American Indian Lawyer Training Program, Inc. 2000. *Indian Tribes as Sovereign Governments: A Sourcebook On Federal-Tribal History, Law, and Policy*. 2000, Tenth Eprinting. Oakland: AIRI Press.
- Anaya, James S. 1991. The Capacity of International Law to Advance Ethnic or Nationality Rights Claims. *Human Rights Quarterly* 13 (3): 403-411.
- 2000. *Indigenous peoples in International Law*. New York: Oxford University Press Inc.
- Ayers, Edward L., Lewis L. Gould, David M. Oshinsky in Jean R. Soderlund. 2000. *American Passages A Hystory of the United States*. Orlando: Harcourt College Publishers.
- Bothwell, Anthony Peirson Xavier. 2000. We Live on Their Land: Implications of Long-Ago Takings of Native American Indian Property. *Annual Survey of International & Comperative Law*, Spring 2000: 1-31.
- Cassidy, Julie. 1998. Sovereignty of Aboriginal Peoples. *Indiana International & Comparative Law Review* 65 (9): 1-64.
- Chaudhuri, Joyotpaul. 1985. American Indian Policy: An Overview. V *American Indian Policy in the Twentieth Century*, ur. Vine Deloria Jr., 15-33. Norman: University of Oklahoma Press.
- Churchill, Ward. 1999. *Struggle for the Land*. Winnipeg: Arbeiter Ring Publishing.
- Cohen, Felix S. 1945, 1941. *Handbook of Federal Indian Law with Reference Tables and Index*. Washinton D.C.: United States Government Printing Office. Dostopno prek: <http://thorpe.ou.edu/cohen.html> (13. marec 2002).
- Cornell, Stephen in Jonathan Taylor. 2000. Sovereignty, Devolution, and the Future of Tribal-state Relations. National Congres of American Indians Mid-Year Session, Juneau, Alaska, June 26, 2000. Dostopno prek: <http://udallcenter.arizona.edu/publications/cornell.html> (14. julij 2001).
- Cornell, Stephen in Joseph P. Kalt. 2000. Sovereignty and Nation-Building: the Development Challenge in Indian Country Today. Str. 1-33. Dostopno prek: <http://udallcenter.arizona.edu/publications/cornell.html> (14. julij 2001).
- Cultural Survival. 2016. *Victory!: U.S. Endorses UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Dostopno prek: <https://www.>

Culturalsurvival.org/news/united-states/victory-us-endorses-un-declaration-rights-indigenous-peoples (29. maj 2016).

Department of the Interior. 2005. *Title 25-Indians, Chapter VI—Office of the Assistant Secretary, Indian Affairs, Department of the Interior, Part 1000-Annual Funding Agreements under the Tribal Self-Government, Code of Federal Regulations*, Title 25, Vol. (1): 1113–1115. Dostopno prek: http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/01apr20051500/edocket.access.gpo.gov/cfr_2005/aprqrtr/25cfr1000.4.htm (28. februar 2007).

Deloria, Vine Jr. in Clifford M. Lytle. 1983. *American Indians, American Justice*. Austin: University of Texas Press.

--- 1998. *The Nations within: The Past and Future of American Indian Sovereignty*. Austin: University of Texas Press, First of University of Texas Press Edition.

Deloria, Vine Jr. in David E. Wilkins. 1999. *Tribes, Treaties & Constitutional Tribulations*. Austin: University of Texas Press.

Deloria, Vine Jr. 1985. The Evolution of Federal Indian Policy Making. V *American Indian Policy in the Twentieth Century*, ur. Vine Deloria Jr., 239-256. Norman: University of Oklahoma Press.

--- 1999a. *Behind the Trail of Broken Treaties: An Indian Declaration of Independence*. Austin: University of Texas Press, Seventh Printing.

--- 1999b. Self-Determination and the Concept of Sovereignty. V *Native American Sovereignty*, ur. John R. Wunder, 118-124. New York & London: Garland Publishing, Inc.

Denhez, Marc. 1982. Aboriginal Rights and the Sovereignty of Countries (including a case study of the Canadian Arctic), Inuit Tapirisat of Canada, str. 1-25. Dostopno prek: http://www.halcyon.com/pub/FWDP/Americas/abor_sov.txt (27. februar 2002).

d'Errico, Peter. 2001. Native Americans in America: A Theoretical and Historical Overview. V *American Nations: Encounters in Indian Country, 1850 to Present*. Frederick E. Hoxie, Peter C. Mancall in James H. Merrell ur., 481-499. New York & London: Routledge.

Dorris, Michael A. 1981. The Grass Still Grows, the Rivers Still Flow: Contemporary Native Americans. Str. 1-20. Dostopno prek: http://www.alaskool.org/projects/native_gov/documents.html (19. junij 2001).

Frantz, Klaus. 1999. *Indian Reservations in the United States*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

- Global Issues. 2010. *Rights of Indigenous People*. Dostopno prek: <http://globalissues.org/article693/rights-of-indigenous-people> (29. maj 2016).
- Gould, Scott L. 1996. The Consent Paradigm: Tribal Sovereignty at the Millennium. *The Columbia Law Review*, May 1996: 1-107.
- Graham, Lorie. 2002-2003. Securing Economic Sovereignty Through Agreement. *New England Law Review* 37 (3): 523-544.
- Gross, Emma R. 1999. The Origins of Self-Determination Ideology and Constitutional Sovereignty. V *Native American Sovereignty*, ur. John R. Wunder, 125-142. New York & London: Garland Publishing, Inc.
- Green, L.C. 1970. *International Law*. Oceana Publications.
- Hester, Thurman Lee Jr. 2001. *Political Principles & Indian Sovereignty*. New York & London: Routledge, a Member of the Taylor & Francis Group.
- Holm, Tom. 1985. The Crisis in Tribal Government. V *American Indian Policy in the Twentieth Century*, ur. Vine Deloria Jr., 135-154. Norman: University of Oklahoma Press.
- Infoplease. Dostopno prek: <http://www.infoplease.com/us/statistics/us-population-by-race.html> (10. maj 2016).
- Jančar, Matjaž. 1995. *Indijanskih pet stoletij*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Kibine, Alex Tallchief. 1995. Reconciling Federal and State Power Inside Indian Reservations with the Right of Tribal Self-Government and the Process of Self-Determination. *Utah Law Review*: 1-54.
- Kickingbird, Kirke. 1997. Indian Law Symposium: Vanishing American-Vanishing Justice: Indian Policies on the Eve of the 21st Century. *Thomas M. Cooley Law Review*: 1-20.
- Kickingbird, Kirk; Lynn Kickingbird; Charles J. Chibitty in Curtis Berkey. 1999. Indian Sovereignty. V *Native American Sovereignty*, ur. John R. Wunder, 1- 47. New York & London: Garland Publishing, Inc.
- McKenna, Francis. 1981. The Myth of Multiculturalism and the Reality of the American Indian in Contemporary America. *Journal of American Indian Education*, 21(1): 1-7. Dostopno prek: <http://jaie.asu.edu/v21/V21S1myt.html> (14. februar 2002).
- McNickle, D. 1973. *Native American Tribalism: Indian Survivals and Renewals*. London: Oxford University Press.

- Medcalf, Linda. 1999. The Quest for Sovereignty. V *Native American Sovereignty*, ur. John R. Wunder, 267-285. New York & London: Garland Publishing, Inc.
- Morris, Glenn T. 1999. International Law and Politics: Toward a Right to Self-Determination for Indigenous Peoples. V *Native American Sovereignty*, ur. John R. Wunder, 323-354. New York & London: Garland Publishing, Inc.
- O'Brien, Sharon. 1985. Federal Indian Policies and the International Protection of Human Rights. V *American Indian Policy in the Twentieth Century*, ur. Vine Deloria Jr., 35-61. Norman: University of Oklahoma Press.
- 1993. *American Indian Tribal Governments*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Office of the Press Secretary (Los Angeles, California). 1991. *Statement by the President Reaffirming the Government-to-Government relationship between the Federal Government and Tribal Governments*. Dostopno prek: <https://www.fws.gov/nativeamerican/pdf/government-to-government-relationship.pdf> (06. junij 2016).
- Pevar, Stephen L. 1992. *The Rights of Indians and Tribes: the Basic ACLU Guide to Indian and Tribal Rights, Second Edition Completely Revised and Updated*. Arbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press.
- Reinfeld, Kenneth. 1995. *Draft Study of the Tribal Self-Governance Demonstration Project*. Washington, D.C.: US Department of the Interior.
- Robbins, Rebecca L. 1999. Self-Determination and Subordination. The Past, Present, and Future of American Indian Governance. V *Native American Sovereignty*, ur. John R. Wunder, 287-321. New York & London: Garland Publishing, Inc.
- Russett, Bruce in Harvey Starr. 1996. *Svetovna politika: izbira možnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ryser, Rudolph C. 1983a. Who Will Govern Indian Country? Center for World Indigenous Studies, Washington D.C. Dostopno prek: <http://www.cwis.org/fwdp/Americas/indgovt.txt> (14. februar 2002).
- 1983b. Toward an Internationally Recognized Political Status: Indigenous National Coexistence with the State of Canada. Dostopno prek: <http://www.halcyon.com/pub/FWDP/Americas/intcan.txt> (27. februar 2002).

- 1995a. Indian Self-Government Process Evaluation Project: Preliminary Findings, Center for World Indigenous Studies. Dostopno prek: <http://www.cwis.org/298prelm.html> (28. februar 2007).
- 1995b. State Craft, Nations and Sharing Governmental Power. Dostopno prek: <http://www.cwis.org/fwdp/International/statcrft.txt> (20. marec 2002).
- Scharf, Michael P. 2004. *Earned Sovereignty: Juridical Underpinnings*. Dostopno prek: http://www.law.du.edu/ilj/online_issues_folder/scharf.pdf (1. november 2006).
- Schneider, David and Dr. Luis Furmanski. 1996. *The International Personality of Indigenous Peoples: an Account from North America*. Prepared for delivery at the 1996 annual Meeting of the American Political Science Association, The San Francisco Hilton and Towers, August 29-September, 1996. Dostopno prek: <http://www.geocities.com/CapitolHill/8366/indian.html> (12. februar 2002).
- Skibine, Georg T. 2006. *Statement of Georg T. Skibine Acting Deputy Assistant Secretary – Indian Affairs Department of the Interior at the Oversight Hearing on Tribal Self-governance before the Committee on Indian Affairs United States Senate. September 20, 2006*. Dostopno prek: http://www.indian.senate.gov/public/_files/Skibine092006.pdf (28. februar 2007).
- Snipp, Matthew C. 1996. The Size and Distribution of the American Indian Population: Fertility, Mortality, Migration, and Residence. V *Changing Numbers, Changing Needs: American Indian Demography and Public Health*. Sandefur, Gary D, Rindfuss, Ronald R. in Cohen, Barney ur., 42-43. Washinton D.C.: National Academy Press.
- Sovereign Nations, Newsletter of Tribal Self-Government*. 1995. Interview with Rudolph C. Ryser, Chairman, Center for World Indigenous Studies. Dostopno prek: <http://www.cwis.org/298prelm.html> (28. februar 2007).
- Stidsen, Sille ur. 1996. *The Indigenous World 2006*. Copenhagen: Eks-Skolens Trykkeri.
- Šumi, Irena. 1999. *Blizu polnega kroga tega sveta. Ameriški Indijanci med preteklostjo in sedanostjo*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Taylor, Jonathan B. in Joseph B. Kalt. 2005. *American Indian on Reservations: A Databook of Socioeconomic Change Between the 1990 and 2000 Censuses*. Dostopno prek: https://nnidatabase.org/db/atachments/text/2005_TAYLOR_Kalt-HPAIED_databook.pdf (30. maj 2016).

The Center for the Study of Indian Law and Policy, the University of Oklahoma and The Center for Tribal Studies, Northeastern State University. 1991. *Trying a New Way: The independent Assessment Report on the Self-governance Demonstration Project*. Tahlequah, GPO, VII-VIII.

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. 2007. Dostopno prek: <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/declaration.doc> (15. marec 2007).

United States Information Agency. 1987. *The Constitution of the United States of America*.

--- 1994. *An Outline of American History*. Washington D.C.

United States Commission on Civil Rigths. 1973. *Constitutional Status of American Indians*. United States Commission on Civil Rights, Washington D.C. 20425. Dostopno prek: <http://www.cwis.rog/fwdp/americas/civil.txt> (20. februar 2004).

Wiessner, Siegfried. 1999. Rights and Status of Indigenous Peoples: a Global Comparative and International Legal Analysis. *Harvard Human Rights Journal*, Spring 1999: 1-76.

Wikipedia. 2016a. *Native American Policy of the Obama Administration*. Dostopno prek: https://en.m.wikipedia.org/wiki/Native_American_Policy_of_the_Obama_Administration (28. maj 2016).

--- 2016b. *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Dostopno prek: https://en.wikipedia.org/wiki/Declaration_on_the_Rights_of_IndigenousPeoples (29. maj 2016).

Wilkins, David E. 2002. *American Indian Politics and the American Political System*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

--- 2002-2003. Keynote Address: A Constitutional Confession: The Permanent if Malleable Status of Indigenous Nations. *New England Law Review* 37 (3): 473-482.

Wirth, Rex in Stefanie Wickstrom. 2002. Competing Views: Indian Nations and Sovereignty in the Intergovernmental System of the United States. *American Indian Quarterly*, Fall 2002 26 (4): 509-525.

Wood, Mary Christina. 1995. Protecting the Attributes of Native Sovereignty: A New Trust Paradigm for Federal Actions Affecting Tribal Lands and Resources. *Utah Law Review*, 1995: 1-90.

