

Kapitel III

Die Genese einer transnationalen panindigenen Bewegung

1. Indigene im Feld der internationalen Beziehungen

»Die internationalen Räume sind politische Räume, in denen Probleme sichtbar gemacht werden können. Aber es sind nicht die wichtigsten Räume [...]. Auf internationaler Ebene werden die Zusammenkünfte und Feiern gemacht, aber von dort aus muss einer die Idee in die Praxis umsetzen. Und diese Person hat dann meist nicht die Mittel« (Interview Manchineri, Koordinator der COICA, 24. 10. 2003).

In den 1990er Jahren fanden so viele Weltkonferenzen statt wie nie zuvor. Hauptziel der Zusammenkünfte war es, nationale Regierungen zu verpflichten, auf internationaler Ebene beschlossene Aktionsprogramme im eigenen Land umzusetzen. Viele sprachen in diesem Zusammenhang vom Beginn einer neuen Epoche des ›Weltregierens‹. Zum einen, weil an diesen Konferenzen neben staatlichen Repräsentanten eine große Zahl Vertreter von NGOs teilnahmen. Zum anderen, weil man bemüht war, globale Aktionspläne auszuarbeiten, welche die verschiedenen Handlungsräume – lokal, national, international – enger miteinander verknüpfen sollten. So entstand zum Beispiel im Rahmen der *Konferenz für Umwelt und Entwicklung* (1992) in Rio de Janeiro die *Agenda 21*, ein Aktionsplan für nachhaltige Entwicklung. »Think globally, act locally« wurde in der Folge zu einem allseits zitierten Leitspruch der neuen Initiative.¹

1 Mit der *Agenda 21*, die von 178 Staaten verabschiedet wurde, wurden auch die Organisationen der indigenen Völker als Partner im Umweltschutz anerkannt (vgl. Blum 2001: 165).

Die eingangs zitierte Einschätzung eines international erfahrenen indigenen Repräsentanten deutet indes darauf hin, dass die Umsetzung dieses Mottos eine große Herausforderung darstellt. Aufwand und Wirkkraft von Megareignissen wie den Weltkonferenzen laufen Gefahr, in einem unausgewogenen Verhältnis zu stehen. Die konkrete Umsetzung der beschlossenen Programme bleibt meist hinter den hohen Erwartungen zurück, unter anderem weil die politischen Kräfteverhältnisse in den ›Zielländern‹ extrem diffus sind. Die im Zusammenhang mit den Weltkonferenzen beschworene Durchbrechung des Monopols staatlicher Macht bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen wirft dabei neue Fragen nach den für die Umsetzung von Aktionsplänen zur Verantwortung zu ziehenden Instanzen auf. Ob wirklich eine neue Epoche in der Weltpolitik eingeleitet wurde, bleibt weiterhin eine kontrovers diskutierte Frage. Dennoch ist die von globalen Zusammenschlüssen und Konferenzen ausgehende politische Mobilisierungskraft eindrücklich belegt, betrachtet man zum Beispiel die Geschichte der UNO-Foren für indigene Völker.

Das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten am Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) in New York ist eine Art jährlicher Weltkonferenz, die seit ihrem ersten Sitzungsjahr 2002 großen Zuspruch erfährt: Jedes Jahr im Mai reisen mehrere hundert Indigene aus aller Welt an den UN-Hauptsitz in New York. Sie kommen, um am »Gipfeltreffen indigener Völker« (Interview Choquehuanca 18.05.2003) teilzunehmen. Das Forum tagt, und die angereisten Teilnehmer nutzen die UNO, um ihre politischen Forderungen zu vermitteln und Strategien kollektiven Handelns zu entwickeln. Dabei, so bemerkt Marcos Matías Alonso, mexikanisches Mitglied des Forums für die Sitzungsperioden von 2002 bis 2004, sei der Name der Veranstaltung irreführend. Das Forum sei nicht wirklich *ständig*, da keine periodischen Aktivitäten von den Mitgliedern durchgeführt würden, an deren Ende dann das jährliche Treffen im Mai stünde (Interview Matías Alonso 19.05.2004). Eine beständige Arbeit leistet hingegen das Sekretariat des Forums, das mit bezahlten Mitarbeitern sowie Praktikanten ausgestattet ist und die Verbindung zu den verschiedenen UN-Einrichtungen hält.

Politisch engagierte Ethnologen verfolgen und unterstützen die Aktivitäten indigener Aktivisten auf UN-Ebene seit den 1970er Jahren. Im akademischen Kontext haben sich Ethnologen jedoch mit der UNO als einem Schauspiel indigener Bewegungen bislang nicht sehr intensiv beschäftigt. Das Interesse lebte erst in den 1990er Jahren auf und nimmt seit der Jahrtausendwende zu. 1995, mehr als ein Jahrzehnt nach der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe indigene Völker in Genf wurde in Deutschland die erste Magisterarbeit dazu veröffentlicht (Dreher 1995). Es folgte eine weitere (unveröffentlichte) im Jahr 1997 (Siebert 1997a) sowie ein Zeitschriftenartikel (Siebert

1997b).² Des Weiteren erschienen in US-amerikanischen ethnologischen Zeitschriften zwischen 2001 und 2005 eine Handvoll Beiträge zu diesem Thema (z. B. Muehlebach 2001, 2003; Chernela 2005; Oliver-Smith 2005). Vor allem aber entbrannte, ausgelöst durch einen Beitrag Adam Kupers (2003) im *Current Anthropology*, eine Debatte um das im UN-Kontext in den 1980er Jahren entstandene Konzept »indigene Völker«. Zu dieser Diskussion gibt es, unterschiedlichen Argumentationslinien folgend, seit den frühen 1990er Jahren immer wieder Beiträge in verschiedenen Zeitschriften (z. B. Linnekin 1992; Friedman 1993; Siebert 1997b; Béteille 1998; Brown und Delgado 1999; Field 1999; Bowen 2000).

Neben dieser anhaltend heftigen Auseinandersetzung um den Begriff »indigene Völker« richtete sich das Augenmerk von Ethnologen, Juristen und Politologen bisher meist auf juristische Aspekte: Die Unterscheidung zwischen Minderheitenrechten und indigenen Rechten sowie die in diesem Zusammenhang vor allem geführte Diskussion um das »Recht auf Selbstbestimmung« haben eine umfangreiche Literatur produziert (z. B. Anaya 1992, 1995; Barsh 1986; Corntassel und Hopkins 1995; Daes 1989, 1994; Dandler et al. 1994; Kymlicka 1999; Posey und Dutfield 1996; Turner 1997).

Rechtsfragen erlangten nicht zufällig zentrale Bedeutung: Die UNO steht symbolisch für eine Ära, in der Menschenrechte in zunehmendem Maße an Bedeutung gewonnen haben.³ Dabei lässt sich beobachten, dass der Begriff in der jüngeren Vergangenheit für eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Projekte eingesetzt wurde, die sich durchaus konträr zueinander verhalten können: Zum Beispiel wird er, seit der Präsidentschaft von Jimmy Carter, vor allem von den USA gerne zur Rechtfertigung einer globalen Interventionspolitik benutzt. Aber er dient auch marginalisierten Gruppen innerhalb von Nationalstaaten im Kampf um Landrechte, politische Beteiligung und Aufwertung ihrer stigmatisierten Identitäten.

Für Vertreter indigener Völker öffnete sich die UNO erst in den 1970er und vor allem 1980er Jahren. Die Geschichte indigener Bewegungen auf internationaler Ebene beginnt dennoch schon lange vor der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie bildet deshalb einen Fokuspunkt der Betrachtungen in diesem Teil des Buches. Daneben spielt der für die UNO relevante Kulturbegriff im Rahmen der Debatte um die konzeptionellen Implikationen des Begriffs »indigene Völker« eine Rolle. Dennoch verstehe ich meine Studie nicht als weiteren Beitrag zur Debatte um Essentialismus und Konstruktivismus des Indigenitätsdiskurses. Vielmehr rücke ich das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten als »politisches Feld« (Bourdieu 2001) der indi-

2 Vgl. Ausführungen Kapitel II.

3 So war bekanntermaßen der Gründungsgedanke der UNO selbst die Schaffung einer Instanz für Weltfrieden und Menschenrechte.

genen Bewegungen in den Mittelpunkt. Es geht mir um eine Sichtbarmachung der verschiedenen politischen Kräfte, die in diesem Feld im Wettstreit miteinander stehen. Hauptakzent wird dabei auf der Gruppe indigener Teilnehmer der Treffen des Forums liegen. Welche Bedeutung besitzt diese politische Plattform für die Akteure indigener Bewegungen? Welche Gruppen sind am Forum präsent, welche Spannungen ergeben sich in ihrem Verhältnis untereinander? Wie kann man sich diese Spannungen erklären?

2. Geschichte indigener Bewegungen im Kontext von Völkerbund und Vereinten Nationen

Anfang des 20. Jahrhunderts war der Völkerbund⁴ die erste zwischenstaatliche Organisation, die auch für Indigene Relevanz besaß, da sie den Schutz von Minderheitenrechten – zuvor eine Angelegenheit des Vertragschlusses zwischen einzelnen Staaten – zu einer ihrer wichtigsten Aufgaben erklärte. Allerdings wurde der Völkerbund von damals bereits existierenden indigenen Zusammenschlüssen aus den USA, Kanada, Neuseeland oder Skandinavien relativ selten genutzt, wohl auch, weil diesbezügliche Versuche zumeist zum Scheitern verurteilt waren. Die Schutzmaßnahmen des Völkerbundes konzentrierten sich auf Minderheiten in Zentral- und Westeuropa (vgl. Morin 1992: 493).

1923 unternahm dennoch ein indianischer Repräsentant aus Nordamerika den Versuch, an einem Treffen des Völkerbundes teilzunehmen: Deskaheh, der Sprecher des *Council of the Iroquois Confederation of Canada*, reiste nach Genf an den Sitz der Organisation. Die Irokesen hatten im Bund der *Six Nations* versucht, einen lokalen Autonomiestatus zu erhalten, den ihnen die kanadische Regierung aber nicht zubilligte. Stattdessen wollte diese die Stammesführung durch ein neues, demokratisch zu wählendes Organ ersetzen. Es kam zu internen Konflikten und einer Aufspaltung der *Six Nations* in die sogenannten ›Traditionalisten‹ und ›Modernisten‹. Chief Deskaheh reiste in der Folge als Sprecher der ›Traditionalisten‹ nach Genf, denn der Völkerbund hatte den Fall auf die Agenda eines Treffens der Generalversammlung gesetzt. Die englische Regierung erreichte jedoch, dass der Tagesordnungspunkt gestrichen wurde – sie erklärten den Konflikt zu einer internen Angelegenheit der Britischen Krone (vgl. Minde 2005: o. S.; Anaya 1995: 46; Niezen 2003: 31ff.). Minde (2005: o. S.) erscheint es ungewöhnlich, dass ein ›traditioneller‹ Stammesführer der Erste war, der auf internationaler Ebene versuchte, einen lokalen Konflikt zu lösen: Der Völkerbund symbolisierte eine Weltordnung, gegen die sich die ›Traditionalisten‹ wehrten. Sie erkannten die politische Le-

4 Vorläufer der UNO, gegründet nach dem 1. Weltkrieg; engl.: *League of Nations*.

gitimität der kanadischen Regierung nicht an. Dennoch: Der einzige Ort, an dem man sich gegen den Eingriff Kanadas in die innere Autonomie des Bündnisses der *Six Nations* zur Wehr setzen konnte, war eine Instanz, die als dem Staat »übergeordnet« verstanden wurde. Da die kanadische Regierung bereits eine Spaltung im Innern ihrer Gruppe verursacht hatte, blieb dem *Council of the Iroquois Confederation of Canada* nur dieser Weg, den internen und externen Machtkampf für sich zu entscheiden. Doch die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme blieben auch auf Ebene des Völkerbundes ungleich verteilt, und so scheiterte ihr Plan, ebenso wie andere frühe Versuche, über internationale Instanzen Druck auf die Regierung im eigenen Land auszuüben – eine Situation, die sich erst mit der zweiten indigenen Organisationswelle in den 1960er und 70er Jahren ändern sollte. Ein interessanter Aspekt der Kampagne von Deskaheh ist jedoch, dass er die gleichen Mittel benutzte, die auch heute von indigenen Lobbygruppen verwendet werden: Aufruf zu öffentlicher Solidarisierung durch die Medien, Gespräche mit einzelnen Staatsrepräsentanten, bei denen er eine kurze schriftliche Zusammenfassung der Probleme überreichte, Zuhilfenahme eines Rechtsanwaltes und die Anwendung einer legalen Staatsrhetorik, um den Ansprüchen Kanadas zu begegnen (Niezen 2003: 50). Deskahehs Misserfolg entsprang also nicht seiner methodischen Herangehensweise, sondern der Übermacht des dominanten internationalen Ordnungssystems: Der Völkerbund sollte Beziehungen zwischen souveränen Nationalstaaten regeln und enthielt sich der Einmischung in innere Angelegenheiten seiner Mitglieder. Dieses Selbstverständnis wandelte sich erst nach dem zweiten Weltkrieg mit der Etablierung der Vereinten Nationen (UNO).

Bei Einrichtung der UNO nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Fokussierung auf Minderheitenfragen zugunsten individueller Menschenrechte aufgegeben. Die Legitimation dafür las sich folgendermaßen: Wenn Angehörige von Minderheiten zu gleichberechtigten Staatsbürgern erklärt würden, besäßen sie die gleichen Rechte und müssten keine Diskriminierung mehr fürchten. Vor allem die Repräsentanten lateinamerikanischer Staaten, aber auch die USA wehrten sich heftig gegen einen Vorstoß der damaligen UDSSR und Jugoslawiens, Minderheitenrechte mit in die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* aufzunehmen (Minde 2005: o. S.; Morin 1992: 493f.).⁵

Die Gründungscharta der UNO aus dem Jahr 1945 legte unter anderem Normen und Regeln für das Verhalten der Mitgliedsstaaten untereinander sowie teilweise in Bezug auf deren Innenpolitik fest. Konträre Interessen der

5 Morin und Saladin d'Anglure merken dazu an: »La Déclaration de 1948 reflète, en fait, beaucoup plus le système de valeur dominant en Europe occidentale depuis la fin du XVIIIe siècle que celui mis en avant par le régime soviétique en URSS« (Morin und Saladin d'Anglure 1994: 193).

Mitgliedsstaaten prägten den Entstehungsprozess. Das schlug sich in strukturellen Besonderheiten nieder: Zum einen wollten die Siegermächte des zweiten Weltkriegs eine Institution schaffen, die den Weltfrieden sicherte, aber auch der neuen Weltordnung Ausdruck verlieh. Dabei symbolisierte die Zusammensetzung und Funktionsweise des Sicherheitsrates diese neue Weltordnung. Zum anderen forderte der Ost-West Konflikt Kompromisse bei der Aushandlung der Organisationsstrukturen. So entstand zum Beispiel der Wirtschafts- und Sozialrat auf Bestreben der sozialistischen Länder. Damit unterschieden sich die Vereinten Nationen vom Völkerbund, der vergeblich versucht hatte, eine internationale Zusammenarbeit zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Probleme im Rahmen der Organisation zu institutionalisieren (vgl. Gareis und Varwick 2002: 218). US-amerikanische NGOs wiederum setzten sich für die Schaffung der Menschenrechtskommission ein. Sie wollten damit gewährleisten, dass kein Staat je wieder uneingeschränkte Macht über das Individuum ausüben könne. Staaten wie Großbritannien oder die USA stimmten dem nur zögerlich zu. Während die britische Regierung Angst hatte, dass ihre Indienpolitik an der Menschenrechtskommission in die Kritik geraten könnte, fürchtete die US-amerikanische Regierung Auseinandersetzungen um ihren Umgang mit der schwarzen Bevölkerung des Landes (vgl. Morin und D'Anglure 1994: 191).

Die ausgehandelten Kompromisse im Aufgabenfeld und in der Struktur der UNO machten diese zu einer Instanz, die sich einerseits bis heute mit dem Vorwurf mangelnder Effizienz und Umsetzungskraft auseinandersetzen muss. Andererseits entstanden gerade durch die widersprüchlichen Bedürfnisse der verschiedenen Mitgliedsstaaten in der Folge Räume zur Diskussion und Infragestellung der etablierten Ordnung, die das Emporkommen neuer politischer Akteure wie die der indigenen Bewegungen begünstigte. Hierbei spielte der ECOSOC eine zentrale Rolle, denn in seiner Struktur war die Aufnahme nicht-staatlicher Akteure in die Vereinten Nationen angelegt. Der Wirtschafts- und Sozialrat ist, so Kofi Annan,

»das einzige Organ der Vereinten Nationen, dem in der Charta ausdrücklich der Auftrag zur Koordinierung der Tätigkeiten der Sonderorganisationen und zur Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen erteilt wird. Unter seiner Schirmherrschaft ist ein Netz von Fach- und Regionalkommissionen tätig, die ihre Arbeit zunehmend auf die Verwirklichung von Entwicklung Zielen abstellen. [...] Der Wirtschafts- und Sozialrat stand jedoch in der Vergangenheit allzu häufig am Rand der globalen wirtschaftlichen und sozialen Ordnungsstruktur« (United Nations 2002b: 47f.).

Die Grundlagen dieser »globalen wirtschaftlichen und sozialen Ordnungsstruktur« manifestierten sich nach dem zweiten Weltkrieg in einem ideologischen Sendungsbewusstsein der Siegermächte. Man begann eine »industrielle, technologische und wohlfahrtsorientierte Kolonisierung« (Minde 2005: o. S.) peripherer Gebiete. Bei seiner Amtsantrittsrede 1949 bezeichnete der damalige US-Präsident Harry Truman die Hälfte der Erdbevölkerung als »ökonomisch unterentwickelt« und prägte damit ein Entwicklungsparadigma, das die Unterschiede zwischen und innerhalb von Gesellschaften evolutionistisch begründete. Ein erstmals 1940 durchgeföhrter globaler statistischer Vergleich des Pro-Kopf-Einkommens teilte die Welt in arm und reich. Mit Gründung internationaler Organisationen wie Weltbank und Internationalem Währungsfond (IWF) im Jahre 1944 institutionalisierte sich der Glauben an wirtschaftliche Entwicklung als Garant einer friedlichen und gerechten Weltordnung. Die politisch-strategische Dimension dieses Entwicklungsparadigmas zeigte sich im Zuge der Entkolonialisierungspolitik der 1960er Jahre eindrücklich in der Dreiteilung der Welt in die industrialisierte Erste, die kommunistische Zweite und die nicht-industrialisierte Dritte Welt (vgl. Escobar 1995: 23, 34, 40).

Die UNO und das ›Indigenenproblem‹

1921 fertigte die *International Labour Organisation* (ILO) eine Studie zu den Arbeitsbedingungen indigener Arbeitnehmer an, deren Ergebnisse aber erst 1953 in dem Buch *Indigenous Peoples: Living and Working Conditions of Aboriginal Populations in Independent Countries* veröffentlicht wurden. 1957 verabschiedete die ILO die Konvention 107 zum Schutz »tribaler und indigener Gruppen« mit einem grundsätzlich assimilatorischen Ansatz. Die Konvention 107 stand damit ganz im Zeichen des eben ausgeführten dominanten (entwicklungs)politischen Klassifizierungssystems. Dennoch blieb sie bis 1989 die weltweit einzige verbindliche Übereinkunft, die sich überhaupt mit »indigenen Bevölkerungsgruppen« beschäftigte, deren Rechte benannte und Regierungen auf ihre diesbezüglichen Verpflichtungen verwies. Ferner sollte durch die Konvention gewährleistet werden, dass indigenes Gewohnheitsrecht und zu einem gewissen Maße die nicht-industrielle materielle Lebensgrundlage ethnischer Minderheiten geschützt würden.

In den 1970er Jahren regte sich Kritik an der ILO-Konvention 107 von Seiten der sich neu gründenden indigenen Organisationen. Deren Sprecher bemängelten vor allem, dass das Dokument ohne Beteiligung indigener Repräsentanten erarbeitet worden sei. Der in der Konvention verfolgte assimilatorische Ansatz offenbarte sich derweil auch noch in einer anderen internationalen Organisation dieser Zeit – dem 1940 etablierten *Instituto Indige-*

*nista Interamericano*⁶. Auch dieses Institut, heute eine Behörde der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), wollte die indigenen Bevölkerungsgruppen in die modernen Nationalstaaten assimilieren und führte dementsprechende Entwicklungsprogramme in indianischen Gemeinden durch.

Trotz der Kritik indigener Organisationen spricht Anaya (1995) sowohl der ILO Konvention 107 als auch dem *Instituto Indigenista Interamericano* eine entscheidende Rolle für die weiteren Entwicklungen zu:

»[...] with these programs the subject of people identified by their indigenousness vis-à-vis majority or dominant populations established a foothold in the international system through the conceptual and institutional medium of human rights. That foothold and the language of human rights became the basis for a much enhanced international concern for indigenous peoples and a reformed normative regime regarding them« (Anaya 1995: 45).

Aber auch an anderer Stelle innerhalb der UNO gab es eine Reihe von Versuchen, die Situation ethnischer Minderheiten mitzubedenken. So wurde 1946 die Menschenrechtskommission vom Wirtschafts- und Sozialrat damit beauftragt, Vorschläge und Berichte zum Thema Minderheitenschutz zu erarbeiten. 1947 rief man zu diesem Zweck eine Unterkommission⁷ ins Leben. Diese erarbeitete in der Folge eine Reihe von Definitionen der Konzepte ›Minderheiten‹, ›indigene Bevölkerungsgruppen‹ und ›indigene Völker‹. 1948 schlug die bolivianische Regierung vor, eine weitere Unterkommission für das Studium sozialer Probleme Indiger einzurichten. 1949 verabschiedete der Wirtschafts- und Sozialrat eine Resolution für eine Studie zu den »sozialen Problemen Eingeborener und anderer unterentwickelter Gruppen des amerikanischen Kontinents« (vgl. Anaya 1995: 44). Doch die Umsetzung dieser Studie wurde von den betroffenen Staaten verhindert. Ende der 1960er Jahre bildeten sich zivilgesellschaftliche Organisationen wie die *International Work Group on Indigenous Affairs* (IWGIA) und *Survival International*⁸, die Druck auf die

6 Dt. ›Interamerikanisches Indigenismus-Institut‹.

7 Die Kommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten. Auf Grund ihres niederen Ranges innerhalb der UNO-Hierarchie hat die Kommission nur wenige Erfolge feiern können. Allerdings hat sie es geschafft, den Artikel 27 in den *Pakt zu zivilen und politischen Rechten* einzuführen, der Regierungen dazu aufruft, auf ihrem Staatsgebiet lebenden Minderheiten die Möglichkeiten zur Ausübung ihrer Religion, Sprache und Kultur einzuräumen. Dennoch werden die Minderheitenrechte auch in diesem Pakt als Individualrechte und nicht als Kollektivrechte behandelt.

8 IWGIA entstand nach dem XXXVII. Südamerikanistenkongress in Stuttgart (August 1968) als Initiative politisch engagierter Ethnologen (Schüler Frederik Barths), die mit der Organisationsgründung auf Massentötungen an Indianern in Kolumbien und Brasilien reagierten. *Survival International* wurde 1969 ins Leben gerufen. In den USA wurde 1972 die Organisation *Cultural Survival* von

Regierungen ihrer Länder ausübten, damit diese sich bei der UNO für Maßnahmen zum Schutz indigener Gruppen einsetzen. Vor allem IWGIA konzentrierte sich bei ihrer Lobbyarbeit auf die UNO. Sie wurde im Laufe der letzten dreißig Jahre zu einer der wichtigsten internationalen Organisationen für die Durchsetzung indigener Rechte.⁹

Diese Bemühungen euro-amerikanischer NGOs wurden bestärkt durch die 1969 vom UN- Sonderberichterstatter Hernán Santa Cruz vorgelegte Studie zu *Rassendiskriminierung auf wirtschaftlichem, politischem, sozialem und kulturellem Gebiet*. In einem Kapitel dieser Studie befasste sich der Autor mit der Lage Indigener und regte seinerseits an, eine umfassende Studie zur Thematik zu erstellen. So empfahl der Wirtschafts- und Sozialrat 1971 die Durchführung zweier Studien: eine zum Problem der Diskriminierung indigener Bevölkerungen, die zweite zur Situation von Minderheiten. Damit unterschied man im UN- Kontext erstmals beide Gruppen voneinander (vgl. Morin und Saladin D'Anglure 1994: 194).

Die Studie zu indigenen Bevölkerungen übertrug man dem Ecuadorianer Alfonso Martínez Cobo, einem Mitglied der Kommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten. Nach zwölf Jahren legte dieser einen Bericht vor – bestehend aus fünf Bänden und auf der Grundlage von Informationen aus siebenunddreißig UN-Mitgliedstaaten. Er empfahl die Ausarbeitung einer *Deklaration über die Rechte und Freiheiten indiger Völker* als mögliche Grundlage für eine spätere Konvention.¹⁰ Ferner lieferte Martínez Cobo eine Definition des Begriffes ›indigene Völker‹. Mit dieser stieß er jedoch zunächst auf den Widerstand des *World Council of Indigenous Peoples* (WCIP). Daraufhin ergänzte Martínez Cobo die Definition durch das Kriterium der Selbstidentifikation. Weil die Definition sehr weit gefasst ist, halten die Diskussionen um sie bis zum heutigen Tage an. Folgender Kriterienkatalog für die Kategorie ›indigene Völker‹ wird von ihr aufgestellt:

- Erstankömmlingsrecht in Bezug auf die Besetzung und die Nutzung eines bestimmten Territoriums;

Ethnologen der Harvard Universität gegründet (vgl. Brysk 2000: 10, 88; Saladin d'Anglure 1992: 525).

- 9 Die älteste Lobbyorganisation dieser Art ist die *Society for the Protection of Aborigines*, die bereits 1837 in Großbritannien gegründet wurde und sich 1909 mit der *Anti-Slavery Society* zusammenschloss (Saladin d'Anglure 1992: 526).
- 10 Die Tatsache, dass es nun eine eigene Studie zur Situation indigener Bevölkerungsgruppen gab bedeutete für die UNO, dass die Bedürfnisse Indigener getrennt von denen der Minderheiten wahrgenommen werden mussten. Somit ebnete diese Studie das Terrain für Debatten über den völkerrechtlichen Status indigener Gruppen, die bis heute andauern und sich am eindrücklichsten im jahrelangen Ringen um die Verabschiedung der *Erklärung der Rechte indiger Völker* manifestiert haben.

- freiwillige Aufrechterhaltung kultureller Differenz, die folgende Aspekte beinhalten kann: Sprache, soziale Organisation, Religion, spirituelle Werte, Produktionstechniken, Gesetze, Institutionen;
- Selbstidentifizierung und Anerkennung der Andersartigkeit von Seiten anderer Gruppen sowie von staatlicher Seite;
- Erfahrung der Unterwerfung, Marginalisierung, des Ausschlusses und der Diskriminierung, unabhängig davon, ob diese Bedingungen gegenwärtig weiter existieren.¹¹

Trotz der Kontroversen, die um diesen Begriff geführt werden, lehnen indigene Teilnehmer der UNO-Foren die Notwendigkeit einer stärkeren Eingrenzung der Kategorie zumeist ab.¹² Sie wollen selber bestimmen, wer zur Gruppe der ›indigenen Völker‹ gehört und sehen zunächst einmal die Vorteile einer weitgefassten Klassifizierung: Mit der Gruppengröße wächst die Präsenz an der UNO und damit die politische Wirkkraft (vgl. Dreher 1995: 3ff.; Hodgson 2002: 1039; Pritchard 2001: 301; Stamatopoulou 1994: 66; Saugestad 2004: 264).

Die Entwicklungen an der UNO sind eng verbunden mit Prozessen indiger Selbstdorganisation auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Für die Herausbildung einer transnationalen panindigenen Bewegung spielten vor allem Organisationen aus Nordamerika eine zentrale Rolle. Während sich in Lateinamerika ab den 1950er Jahren lokale Organisationen bildeten und auch hier frühe Vorläufer bereits Anfang des 20. Jahrhunderts entstanden, waren die Aktions- und Verhandlungsmöglichkeiten auf Grund der politischen Lage in weiten Teilen Lateinamerikas wesentlich eingeschränkter als in Nordamerika. Dennoch waren ab den 1970er Jahren auch lateinamerikanische Akteure auf allen wichtigen internationalen Konferenzen zugegen. Diese gründeten ihrerseits in der Folge regionale indigene Zusammenschlüsse.

11 Martínez Cobo hatte bei der Definition vor allem Gruppen im Blick, die in Australien, Nord- und Südamerika oder Neuseeland leben. Auch einige afrikanische Gruppen werden in seinem Bericht von 1986 explizit genannt – z. B. die Maasai, Tuareg, Khoi-San (Dreher 1995: 9).

12 Dreher (1995) und Siebert (1997b) verweisen auf die Schwierigkeiten, die das Kriterium der Selbstidentifikation als indigen in sich bergen. So meldete sich zum Beispiel bei der Sitzung der Arbeitsgruppe im Juli 1994 die ultrarechte burische Afrikanische Volksfront zu Wort und bezeichnete sich als indigen. Sie verweisen aber auch auf die Reaktionen der anderen Teilnehmer, die Protest einlegten bzw. während des Redebeitrags geschlossen den Saal verließen. Diese Reaktionen deuten sie als ›indigenen‹ Regulationsmechanismus zur Eigendefinition von Gruppengrenzen.

Die ›neuen‹ indigenen Bewegungen im 20. Jahrhundert

1944 wurde die erste dauerhafte indigene Organisation in den USA ins Leben gerufen, nachdem zur Jahrhundertwende und Anfang des 20. Jahrhunderts bereits eine Reihe Vorläuferorganisationen gegründet worden waren. Diese setzten sich, zumindest in Nordamerika, zumeist aus der Stammesführerschicht zusammen. Auch in Neuseeland gab es bereits in den 1920er und 30er Jahren eine Reihe von Maori-Gruppen, die sich für lokale Selbstbestimmung einsetzten. Minde verweist auf den interessanten Umstand, dass diese Stammesführer ihre Forderungen auch auf Wohlfahrtsmaßnahmen ausdehnten, während auf staatlicher Ebene legal verankerte indigene Repräsentanten sich auf Kulturthemen spezialisierten: »Many accepted assimilation and were against discrimination, but at the same time were often in favour of preserving and practising their distinctive cultural forms« (Minde 2005: o. S.). Die größere soziale Distanz zur ›Basis‹ der von staatlicher Seite eingesetzten Maori-Vertreter ließ diese gleichzeitig eine Art museale Sicht auf die Lebensweise der Maori entwickeln: Der Wunsch, kulturelle Differenzen zu pflegen und zu erhalten, wurde in diesem Fall bei denjenigen zu einem Anliegen, deren politische Legitimität in der eigenen Gruppe wohl am stärksten hinterfragt worden sein dürfte. Die Beobachtung von Matías Alonso, dem bereits erwähnten Delegierten der mexikanischen Regierung am Ständigen Forum für indigene Angelegenheiten zwischen 2002 und 2004, gibt weiteren Aufschluss zu diesem Punkt. Matías Alonso meint: »Wenn kulturelle Themen wie Erziehung oder Pflege der eigenen Sprache und Gewohnheiten diskutiert werden, beunruhigt dies die Regierungen nicht. Was sie nicht wollen ist, dass man politische Themen wie Autonomie, Selbstbestimmung und Territorialfragen anspricht« (Gespräch Matías Alonso 23.05.2005). Die Spezialisierung auf kulturelle Themen der von Seiten der neuseeländischen Regierung eingesetzten Maori-Repräsentanten entsprach somit wahrscheinlich ihren minimalen politischen Möglichkeiten.

In den 1960er und 70er Jahre begann eine neue Welle indigener Organisationsgründungen in verschiedenen Erdteilen: Im lokalen, nationalen und internationalen Kontext entstanden Zusammenschlüsse, die sich für die Anerkennung marginalisierter Gruppen auf Grund ethnischer und kultureller Merkmale einsetzten. Damit wurden territoriale Ansprüche sowie wirtschaftliche und soziale Forderungen mit einem aus der Ethnologie vertrauten Anliegen legitimiert: dem Erhalt der kulturellen Vielfalt. Kultur wurde zum Politikum. Gerade im Fall Lateinamerikas spielten religiöse Institutionen bei diesen Entwicklungen eine wichtige Rolle: So richtete 1971 der *World Council of Churches* die bereits erwähnte erste Barbados-Konferenz – eine Zusammenkunft zwischen Regierungsvertretern und Ethnologen – mit aus.

1975 fand die ›indigene Version‹ dieser Veranstaltung statt: in Port Alberni, Kanada, kamen Vertreter nord- und lateinamerikanischer indigener Organisationen, aber auch Vertreter aus Europa und Neuseeland, zusammen und gründeten den WCIP. Diese transnationale indigene Organisation wollte bereits bestehende Kontakte zwischen Indigenen verschiedener Kontinente stärken und diese an der UNO vertreten (vgl. Siebert 1997: 78). Auch entwickelten ihre Mitglieder – bereits auf einer ihrer Gründungssitzung vorbereitenden Konferenz im Jahre 1974 – folgende Definition für den Begriff ›indigene Völker‹:

»The term indigenous people refers to people living in countries which have a population composed of differing ethnic or racial groups who are descendants of the earliest populations living in the area and who do not as a group control the national government of the countries within which they live« (Sanders 1980: o. S.).

Im urbanen Kontext lebende US-amerikanische Indianer hatten Anfang der 1970er Jahre die *American Indian Movement*, mit Sitz in Detroit, ins Leben gerufen. Sie verlangten von der US-amerikanischen Regierung, die während der Kolonialzeit unterzeichneten Verträge einzuhalten. Um diese Forderung durchzusetzen, bauten sie verstärkt auf internationalen Druck. Zu diesem Zweck gründeten sie 1974 den *International Indian Treaty Council* (IITC). Der IITC beantragte 1977 vor der UNO den Beraterstatus für Nicht-Regierungsorganisationen¹³ und bekam als zweite indigene Organisation Teilnahme-rechte innerhalb von UN-Gremien. Zuvor hatte bereits 1974 die *National Indian Brotherhood of Canada* diesen Status erhalten, den sie bei Gründung des WCIP jedoch an den ›übergeordneten‹ Zusammenschluss abgab (vgl. Sanders 1980: o. S.). Beide Organisationen, IITC und WCIP, prägten in der Folge die Arbeit indigener Bewegungen im UN-Kontext. Mit dem Beraterstatus am Wirtschafts- und Sozialrat erlangten sie zum Beispiel direkten Zugang zu internationalen Konferenzen wie dem *Russel Tribunal* in Rotterdam, das 1980 stattfand.¹⁴ Die Führungsrolle dieser indigenen Zusammenschlüsse im internationalen Kontext wurde aber auch deutlich, als die UNO das IITC offiziell

13 Staaten, Völkerrechtssubjekte und nicht-staatliche Organisationen, die keine reguläre Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen anstreben oder erhalten können, haben die Möglichkeit, einen Beraterstatus zu beantragen. Dieser erlaubt es ihnen, an den Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrats ohne Stimmrecht teilzunehmen. Sie können Sachfragen auf die Tagesordnung setzen, Beobachter entsenden und auf Antrag oder Anfrage förmlich konsultiert werden.

14 Das *Russell Tribunal zu den Rechten der Indianer beider Amerikas* wurde 1980 in Rotterdam abgehalten, um an indigenen Völkern verübte Verbrechen zu verurteilen. Mehr als die Hälfte der Jury und der Berater waren Ethnologen. Das *Russel Tribunal* wird von vielen indigenen Repräsentanten als Katalysator für die transnationale indigene Bewegung gesehen (Brysk 2000: 87).

beauftragte, für die Teilnahme indigener Organisationen an der ersten *Internationalen NGO-Konferenz zur Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen beider Amerikas* im Jahre 1977 in Genf zu sorgen. Einige Autoren sehen diese Tagung als Wendepunkt im Umgang der Vereinten Nationen mit indigenen Bevölkerungsgruppen (z. B. Morin 1992; Morin und Saladin d'Anglure 1994; Anaya 1995): Zum ersten Mal traten hier mehrere hundert Indianer aus ganz Amerika öffentlich auf. Sie forderten, als Völker und nicht als Minderheiten anerkannt zu werden. »Landrechte« und »Selbstbestimmung« waren ihre Schlagworte. Ferner forderten sie eine Revision der ILO-Konvention 107 und riefen die UNO zur Gründung einer eigenen Arbeitsgruppe für indigene Völker auf. Zwei weitere Konferenzen folgten 1978 und 1981. Bei der zweiten verabschiedete man eine Erklärung, in der »das Recht indigener Völker auf die Aufrechterhaltung ihrer traditionellen wirtschaftlichen und kulturellen Strukturen sowie ihrer eigenen Sprachen« gefordert und »die besondere Beziehung Indiger zu ihrem Land« herausgestellt wurde, woraus sich »ein Recht auf ihre angestammten Territorien ergebe« (Morin 1992: 500). An dieser Konferenz nahmen nicht nur Vertreter indigener Organisationen aus Nord- und Südamerika, sondern auch Repräsentanten aus Australien und Norwegen teil. Dennoch beeinflussten am Anfang vor allem die Zusammenschlüsse nordamerikanischer Indianer in entscheidendem Maße Form und Inhalt der Diskussionen über indigene Völker an der UNO. Heute beteiligen sich auch verstärkt Gruppen aus Lateinamerika, Nordeuropa und Ozeanien sowie aus wohlhabenderen Ländern Afrikas und Asiens an den Diskussionen (vgl. Minde 2005: o. S; Dreher 1995: 12). Festzuhalten bleibt, dass ohne politische Organisationsmöglichkeiten auf nationaler Ebene auch die Teilnahme an internationalen Treffen für diese Gruppen kaum möglich ist.

Bezüglich politischer Partizipationsmöglichkeiten auf nationaler Ebene vollzogen sich in den 1970er Jahren entscheidende Veränderungen. So hatte zum Beispiel die US-amerikanische Regierung 1975 den indianischen Gruppen interne Selbstbestimmung zugesichert. Allerdings mussten diese dafür offiziell ihre Zugehörigkeit zur US-amerikanischen Nation bestätigen. Kanada verhandelte seit 1974 mit indigenen Gruppen über Landrechte. In den skandinavischen Ländern wiederum übten verschiedene nicht-indigene Unterstützergruppen Druck auf ihre Regierungen aus. Durch diese Lobbyarbeit konnten viele indigene Aktivisten internationale Foren besuchen. Dort brachten sie ihre politischen Forderungen in Zusammenhang mit Menschenrechtsdiskursen und nutzten dabei auch die Entkolonialisierungspolitik der UNO.

Der Entkolonialisierungsprozess bei der UNO

In einer Resolution aus dem Jahr 1960, der *Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit für koloniale Länder und Völker*, wurde die Entkoloni-

sierung von ehemaligen afrikanischen und asiatischen Kolonien in der UN-Generalversammlung beschlossen. Das ›Recht auf Selbstbestimmung‹ erlangte in diesem Zusammenhang zentrale Bedeutung. Dabei wurden die Träger des Selbstbestimmungsrechts jedoch nicht näher definiert. Man knüpfte stattdessen weitestgehend an die koloniale Grenzziehung an. Den Gedanken der Selbstbestimmung griffen Gruppen aus ehemaligen Siedlerkolonien wie den USA, Kanada, Australien und Neuseeland in den 1970er Jahren auf. Sie machten das ›Indigenenproblem‹ zu dem einer nicht erfolgten Entkolonialisierung. Denn, so lautete die Argumentation, in Asien oder Afrika sei die Urbevölkerung entkolonisiert worden. In Ländern wie den USA aber habe es lediglich eine Unabhängigkeit vom europäischen Mutterland gegeben, die einstigen Kolonisatoren seien weiter im Land geblieben (Siebert 1997b: 86; Pritchard 2001: 316; vgl. auch Stamatopoulou 1994). Auch in Lateinamerika war die Sprache transnationaler panindianischer Zusammenschlüsse wie die des *Consejo Indio de Sudamérica* (CISA), der Ende der 1970er Jahre entstand, geprägt vom Anti-Kolonialismus-Diskurs. Zwei Typen sozialer Bewegungen aus anderen Weltteilen, welche die Anerkennung der Identität der Kolonisierten forderten, formten das Selbstverständnis von CISA: Schwarzenbewegungen wie die *Black Power Movement*, *Negritude* und der Panafricanismus sowie die nordamerikanischen indianischen Bewegungen. Sie unterstrichen die interne Kolonisierungssituation, der sie in ihren Ländern ausgesetzt waren. Auch der CISA argumentierte auf dieser Grundlage und betonte die Bedeutung früherer indigeren Zivilisationen, die es wiederherzustellen galt (Smith 2002a: 13).

Die zahlreichen Aktivitäten von indigeren und nicht-indigeren Seite führten 1982 zur Gründung der Arbeitsgruppe indigene Völker¹⁵. Diese setzte es sich zur Aufgabe, die internationalen Rechtsstandards zu reformieren, indem ›indigene Völker‹ darin Aufnahme fänden. Die ILO verabschiedete wiederum Ende der 1980er Jahre die Konvention 169, eine revidierte Fassung der 1957 erarbeiteten Konvention 107. Während letztere, wie bereits dargestellt, auf die Assimilierung indigerer Bevölkerungsgruppen gesetzt hatte, hob man in der neuen Konvention den Aspekt ihrer Selbstbestimmung hervor.

Hatten in den 1980er Jahren Organisationen aus Nord- und, in kleinerem Umfang, Südamerika die Treffen der Arbeitsgruppe dominiert, traten in den 1990er Jahren auch verstärkt afrikanische und asiatische Gruppen in Erscheinung. Da die Definition, wer in diesen Ländern als indigen gelten könne, jedoch ungleich schwerer erschien als zum Beispiel in Nord- und Südamerika, entbrannten neue heftige Diskussionen um die von Martínez Cobo erarbeitete UN-Definition zu indigenen Völkern. Die wachsende internationale politische

15 Im Folgenden steht die Kurzbezeichnung ›Arbeitsgruppe‹ für Arbeitsgruppe indigene Völker.

Präsenz Indiger fand jedoch in den 1990er Jahren auf verschiedene Art symbolischen Ausdruck: 1992 würdigte man die langjährige Arbeit der Quiché-Maya Menschenrechtlerin Rigoberta Menchú Tum mit dem Friedensnobelpreis; das Jahr 1993 erklärte die UN-Generalversammlung zum ›Internationalen Jahr der Indigenen weltweit‹, gefolgt von zwei *Internationalen Dekaden* (1995–2004 und 2005–2014) zum gleichen Thema.

3. Die UNO-Instanzen für indigene Völker

Die Arbeitsgruppe indigene Völker

Die 1982 ins Leben gerufene Arbeitsgruppe indigene Völker traf sich bis 2007 jedes Jahr im Juli für eine Woche in Genf. Ursprünglich war sie in der UN-Hierarchie auf unterster Ebene angesiedelt: als Arbeitsgruppe einer Unterkommission der Menschenrechtskommission, die wiederum dem Wirtschafts- und Sozialrat unterstand. Die Menschenrechtskommission wurde jedoch Anfang April 2006 aufgelöst und an ihrer Stelle der Menschenrechtsrat ins Leben gerufen, der innerhalb eines Jahres über die Zukunft der Arbeitsgruppe entscheiden sollte (vgl. Schaubilder im Anhang). Der Menschenrechtsrat untersteht direkt der UN-Generalversammlung. Er setzt sich aus siebenundvierzig Mitgliedsstaaten zusammen, die für jeweils drei Jahre, mit der Möglichkeit einer einmaligen direkten Wiederwahl, von der Generalversammlung bestimmt werden (vgl. United Nations 2006: 3). Bei seiner sechsten Versammlung im Dezember 2007 verabschiedete der Menschenrechtsrat eine Resolution zur Schaffung eines neuen Expertengremiums zu den Rechten indigener Völker. Dessen übergeordnetes Mandat besteht darin, den Menschenrechtsrat mit thematischem Fachwissen zur Situation der Menschenrechte indigener Völker zu versorgen.

Auch die Arbeitsgruppe indigene Völker verfolgte diese Aufgabe im Bereich Menschenrechte. Sie besaß zwei Mandate:

- Beobachtung nationaler Entwicklungen, welche die Förderung der Menschenrechte indigener Völker betreffen;
- Ausarbeitung internationaler rechtlicher Standards für diese Völker.

Die Arbeitsgruppe bestand aus fünf unabhängigen Experten. Am ersten Treffen 1982 nahmen rund 30 Personen teil. Die indigenen Teilnehmer darunter stammten aus Nord- und Südamerika sowie Nordeuropa. Seitdem stieg die Zahl der Teilnehmer kontinuierlich, vor allem in den 1990er Jahren. In den letzten Jahren nahmen jährlich rund 800 Personen aus aller Welt am Treffen teil. Die Arbeitsgruppe war, im Gegensatz zu anderen UN-Instanzen, offen für alle Institutionen sowie Organisationen – ohne Berücksichtigung, ob sie

einen UN-Beraterstatus haben oder nicht. Sie erarbeitete wichtige Studien zu folgenden Themen: Verträge und Abkommen zwischen Regierungen und Indigenen, kulturelle und intellektuelle Eigentumsrechte Indiger, die Beziehung Indiger zu ihrem Land. Als ihre wichtigste Errungenschaft gilt jedoch die Ausarbeitung und Annahme der vorläufigen *Erklärung der Rechte indigener Völker*.¹⁶ Die Erklärung umfasst acht Kapitel: allgemeine Politik (Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung), Menschenrechte, Identität, Bildung, wirtschaftliche und soziale Rechte, Territorium, Selbstverwaltung, Überwachung und Durchführung der Deklaration. Bedeutung misst man der Erklärung vor allem in Bezug auf ihren Einfluss bei, den sie auf Programme internationaler Organisationen sowie multilateraler Finanzinstitutionen haben könnte. Mehr als 10 Jahre beschäftigte sich die eigens eingerichtete Arbeitsgruppe zur vorläufigen Erklärung der Rechte indigener Völker damit, die endgültige Fassung zu erstellen. Besondere Streitpunkte zwischen Regierungsvertretern und Repräsentanten indiger Organisationen bildeten die zusammenhängenden Begriffe ›Volk‹, ›Selbstbestimmung‹ und ›Territorium‹. Als positiv an dem langwierigen Prozess wird bewertet, dass mehr als 100 indigene Organisationen die Möglichkeit der aktiven Teilnahme an den Sitzungen der Arbeitsgruppe zur vorläufigen Erklärung der Rechte indigener Völker bekommen haben:

»After half a decade of negotiations, the Intersessional's chair guaranteed indigenous activists that no decision would be taken unless all participants, governmental and nongovernmental, reach consensus over matters discussed. This logic of consensus has provided indigenous delegates with a de facto veto right over any formal decision made at the forum« (Muehlebach 2003: 248).

Inzwischen ist die Erklärung vom neu eingerichteten UN-Menschenrechtsrat angenommen und am 13. September 2007 auch von der Generalversammlung verabschiedet worden.

Das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten

Die Arbeitsgruppe indigene Völker war der Hauptmotor für die Einrichtung eines Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten. Durch die *Weltmenschengerichtskonferenz* in Wien im Jahr 1993 kam der Vorschlag auf die Agen-

16 1988 wurde die erste Fassung vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe präsentiert, in den darauffolgenden Jahren wurde sie diskutiert und 1993 verabschiedet. 1994 nahm auch die Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten den Entwurf an und leitete ihn an die Menschenrechtskommission weiter. Diese setzte eine Arbeitsgruppe zur vorläufigen Erklärung der Rechte indigener Völker ein.

da der UNO. Die UN-Generalversammlung griff die Idee eines Forums in ihrer Resolution 48/163 vom 21.12.1993 auf, um mit der Einrichtung das »geistige und kulturelle Erbe der indigenen Völker« zu schützen. Für einige Autoren liegt die besondere Möglichkeit des Forums darin, sich als Bindeglied zwischen Regierungen, indigenen Völkern und dem UN-System zu etablieren (vgl. Dreher 1995; García-Alix 1999). Im Jahr 2000 beschloss der Wirtschafts- und Sozialrat (Resolution 2000/22) die Einrichtung des Forums, im Mai 2002 fand die erste Sitzung am UN-Hauptsitz in New York statt. Das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten übernimmt eine beratende Funktion für den Wirtschafts- und Sozialrat¹⁷ (vgl. Schaubilder im Anhang).

Auch das Mandat des Forums ist von seiner Stellung im UN-System bestimmt. Es bestehen zwei qualitative Unterschiede des Forums gegenüber der Arbeitsgruppe: Zum einen nehmen am Forum indigene Experten als Mitglieder teil; zum anderen ist es auf höherer Ebene innerhalb der UN-Strukturen angesiedelt. An der Arbeitsgruppe indigene Völker wurde in der Vergangenheit neben ihrer Zusammensetzung vor allem bemängelt, dass sie kein Organ mit politischer Macht sei. Die Arbeitsgruppe könne, da sie auf unterster Ebene der UN-Hierarchie angesiedelt sei, leicht durch andere UN-Institutionen politisch isoliert und neutralisiert werden (vgl. García-Alix 1999, 2003). Gleichfalls bleibt meiner Meinung nach aber auch der Zugewinn an Einflussmöglichkeiten am Forum kritisch zu hinterfragen. Der Wirtschafts- und Sozialrat unterliegt der Autorität der Generalversammlung und gilt allgemein als politisch schwach. Die UN-Charta weist dem ECOSOC Aufgaben der Koordinierung, Politiküberprüfung und des Politikdialogs auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet zu. Der Rat kann Empfehlungen an die UN-Generalversammlung und die UN-Sonderorganisationen abgeben, Übereinkommen zur internationalen Zusammenarbeit auf diesen Gebieten vorlegen oder mit Genehmigung der Generalversammlung Verträge mit den Sonderorganisationen abschließen. Der Wirtschafts- und Sozialrat besitzt jedoch keine Durchsetzungsbefugnisse. Vor allem gegenüber der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds besitzt er somit eine schwache Stel-

17 Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) besteht aus 54 Mitgliedern, wobei die sogenannten Entwicklungsländer seit den 1970er Jahren – durch die Entkolonialisierungspolitik der UNO – überproportional vertreten sind. Der ECOSOC ist eines der fünf Hauptorgane der UNO. Seine Aufgabe ist die Überwachung und Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten. Er koordiniert neun funktionale und fünf regionale Kommissionen sowie 14 spezialisierte Organisationen; er entwickelt Richtlinien für die UNO und seine Mitgliedsstaaten. Die Kommissionen des ECOSOC sind zwischenstaatlich, d.h. nur Regierungen sind Mitglieder und besitzen Stimmrecht. NGOs mit Beraterstatus können an den Sitzungen ebenfalls teilnehmen, sind jedoch ohne Stimmrecht (vgl. Unser 1997).

lung.¹⁸ Zudem leisten heute zahlreiche Nebenorgane einen Großteil der Arbeit des ECOSOC, was ihm den Vorwurf »organisatorischen Wildwuchses« (Trauttmansdorff 1999: 38; zitiert nach Gareis und Warwick 2002: 53) eingebracht hat. Gareis und Warwick merken ferner an, dass »die Generalversammlung mit der Schaffung von Spezialorganen wie dem Entwicklungsprogramm (UNDP) oder der Konferenz für Handel (UNCTAD) dem ECOSOC weitere Kompetenzen im Entwicklungsbereich entzogen [hat]« (Gareis und Warwick 2002: 54).

Kaum Erwähnung in den Vergleichen zwischen Forum und Arbeitsgruppe findet der grundsätzlich andere Ansatz des Ersteren: Während die Arbeitsgruppe stark von den Debatten um den legalen Status »indigener Völker« geprägt ist, ist das Forum eine Plattform für die Verhandlung von Entwicklungsrichtlinien. Es geht um die Frage, wie Indigene in den Entwicklungsprogrammen der UN-Einrichtungen derzeit Berücksichtigung finden und wie sie sich eine zukünftige Einbeziehung vorstellen. Damit erhöht sich auch der Druck auf indigene Organisationen, ihre Forderungen mit international normierten Vorstellungen von »Entwicklung« und »Fortschritt« abzugleichen. Das Forum will sich als Koordinationsinstrument zwischen den einzelnen UN-Organisationen etablieren und dadurch implizit auch Kontrollfunktionen erwerben (vgl. Dreher 1995; García-Alix 2003; Hausotter 2002). Das Ergebnis eines Berichts des UN-Generalsekretärs aus dem Jahre 1996 bestätigt, dass eine zentrale Zusammenführungsinstanz für die UN-Aktivitäten bezüglich Indigener fehle (vgl. United Nations 1996). Folgende Einrichtungen werden in diesem Zusammenhang von Seiten indigener Aktivisten und ihrer Unterstützer als besonders relevant betrachtet: die Kommission für nachhaltige Entwicklung am Wirtschafts- und Sozialrat, UNEP, UNDP, UNHCR, UNHCHR, WHO, UNESCO, ILO und die Weltbankgruppe.¹⁹ Alle diese Institutionen führen Aktivitäten durch, die Indigene betreffen, integrieren diese aber nur bedingt in die Ausarbeitung ihrer Programme (García-Alix 1999: 51ff.).

Das Sekretariat des Forums unter Leitung der Juristin Elsa Stamatopoulou hat 2003 begonnen, die einzelnen Instanzen nach ihren kurz-, mittel- und langfristigen Projektzielen im Umgang mit Indigenen zu befragen und die Ergebnisse zu katalogisieren. Jedes Jahr zum Treffen des Forums im Mai werden Auskünfte über die erfolgten Aktivitäten erbeten. Diese können dann mit den angestrebten Zielen abgeglichen werden. Stamatopoulou misst den Erfolg

18 Die Gründer der Vereinten Nationen hatten sich bereits 1944 in Bretton Woods auf die Schaffung internationaler Finanzinstitutionen geeinigt und diesen neben verschiedenen Sonderorganisationen auch eine Welthandelsorganisation zur Seite stellen wollen. Damit beabsichtigten sie eine Dezentralisierung der internationalen Entscheidungsfindung im Wirtschaftsbereich (vgl. United Nations 2002b).

19 Für die ausgeschriebenen Bezeichnungen sowie eine nähere Beschreibung der Aufgabenfelder der hier aufgelisteten Organisationen siehe Anhang.

des Forums in den ersten Jahren seiner Existenz deshalb hauptsächlich an der Kooperationsbereitschaft der entsprechenden UN-Organisationen. In diesem Zusammenhang spielen für sie auch an Forumsmitglieder erfolgte Einladungen zu Konferenzen eine wichtige Rolle (Gespräch Stamatopoulou 20.05. 2004).

Das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten besitzt neben acht von Regierungen nominierten Mitgliedern auch acht sogenannte unabhängige indigene Experten mit gleichem Stimmrecht. Das gilt als Neuerung innerhalb des UN-Systems. Die Mitglieder werden nach den fünf offiziellen Regionen der UNO ausgewählt, wobei indigene Organisationen Kandidaten für die Posten der unabhängigen indigenen Experten dem Wirtschafts- und Sozialrat vorschlagen können. Für viele indigene und nicht-indigene Aktivisten liegt hierin wiederum die besondere Bedeutung des Forums: Indigene Repräsentanten treten zum ersten Mal in der Geschichte der UNO als gleichwertige Gesprächs- und Verhandlungspartner gegenüber Regierungen auf (Interview Matías Alfonso 19.05.2004; Interview Lux de Cotí 19.05.2004; Interview Choquehuanca 18.05.2004). Das Forum konzentriert seine Arbeit auf drei Bereiche:

- Es entwickelt Vorschläge und Empfehlungen für Regierungen und UN-Organisationen in sechs Mandatsbereichen: wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Umwelt, Gesundheit, Menschenrechte, Kultur und Bildung;
- es koordiniert und evaluiert für Indigene relevante Einzelaktivitäten innerhalb der UNO;
- es verbreitet Informationen zu indigenen Völkern innerhalb des UN-Systems.

Genauso wie die Arbeitsgruppe indigene Völker ist auch das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten offen für alle Institutionen und Organisationen, unabhängig davon ob sie einen Beraterstatus am Wirtschafts- und Sozialrat besitzen oder nicht. Alle bei der Sitzung anwesenden Organisationen können ihre Vorschläge und Empfehlungen während der zweiwöchigen Treffen an die sechzehn Forumsmitglieder weiterleiten – allerdings stimmen nur diese über die Vorschläge ab. Die Teilnehmerzahlen stiegen in den ersten drei Jahren kontinuierlich an und beliefen sich 2005 auf ca. 1000 Personen aus aller Welt. Jedes Jahr gruppieren sich das Treffen des Forums um einen thematischen Schwerpunkt: 2002 war dies die Arbeitsweise und Funktion des Forums, 2003 indigene Kinder und Jugendliche, 2004 indigene Frauen. 2005 standen die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs)²⁰ der UNO auf der Agenda, vor al-

20 Die Millenniums-Entwicklungsziele umfassen 8 übergeordnete Ziele: 1. extremen Hunger + Armut beseitigen; 2. Grundschulbildung für alle Kinder erreichen; 3. Gleichstellung und größeren Einfluss der Frauen durchsetzen; 4. Kindersterblichkeit senken; 5. Gesundheit der Mütter verbessern; 6. AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen; 7. nachhaltigen Schutz der Umwelt ge-

lem die Ziele der Armutsreduzierung und der weltweiten Durchsetzung der Einschulung aller Kinder bis zum Jahr 2015 (vgl. United Nations 2002b).

Bevor die Analyse der politischen Kräfteverhältnisse am Ständigen Forum für indigene Angelegenheiten ins Zentrum der Betrachtungen rückt, gilt es im Folgenden, grundlegende Begriffe des Indigenitätsdiskurses sowie das Verhältnis zwischen Ethnologie und indigenem Aktivismus näher zu betrachten, um den politischen Handlungsräum, in dem sich die Akteure indigener Zusammenschlüsse bewegen, besser erfassen zu können.

4. Definition »indigene Völker«: grundlegende Begriffe

Das Sekretariat des Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten weist in einem Dokument (United Nations 2004b) darauf hin, dass kein Körper des UN-Systems bisher eine offizielle Definition des Konzeptes »indigene Völker« per Beschluss angenommen hat. Dies sei auf Grund der kulturellen Vielfalt indigener Völker nicht geschehen. Die Definition des UN-Sonderberichterstatters Martínez Cobo dient derweil als Grundlage für das Verständnis des Begriffs von Seiten internationaler Institutionen. So definiert die ILO-Konvention 169 ihren Gültigkeitsbereich für:

»Völker in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten, weil sie von Bevölkerungsgruppen abstammen, die in dem Land oder in einem geographischen Gebiet, zu dem das Land gehört, zur Zeit der Eroberung oder Kolonialisierung oder der Festlegung der gegenwärtigen Staatsgrenzen ansässig waren und die, unbeschadet ihrer Rechtsstellung, einige oder alle ihrer traditionellen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Einrichtungen beibehalten« (Artikel 1, ILO-Konvention 169; zitiert nach Dandler et al. 1994:89).

Dabei gilt »Selbstidentifikation« als ausschlaggebendes Kriterium der Anerkennung. Gleichzeitig wird betont, dass der Begriff »Völker« nicht nach internationalem Recht verstanden werden darf, das heißt, keine staatlichen Autonomierechte impliziert. Die ILO-Konvention 169 ist bis heute das einzige internationale Abkommen zum Schutz der Rechte indigener Völker.

und andere Krankheiten bekämpfen; 7. nachhaltigen Schutz der Umwelt gewährleisten; 8. globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen. Diese acht Ziele werden wiederum in insgesamt 18 Zielstellungen konkretisiert, wobei 48 Indikatoren zum Einsatz kommen. Die Ziele wurden von einer Expertengruppe, bestehend aus Mitgliedern des UN-Generalsekretariats, IWF, OECD und Weltbank, erstellt.

Auch die *Erklärung der Rechte indigener Völker* und ein gleichnamiges Dokument der OAS²¹ (GT/DADIN/doc.139/03) vermeiden eine exakte Definition des Begriffes »indigene Völker«. Das subjektive Kriterium der Selbst-identifikation als indigen wird wiederum zum ausschlaggebenden Moment. Die OAS-Erklärung legt dabei in Abschnitt 1, Artikel 1 wiederum fest, dass der Begriff »Volk« nicht nach internationalem Recht gebraucht wird.

Für die Repräsentanten indigener Bewegungen bleibt die Selbstdefinition als Völker dennoch oftmals das zentrale Moment ihrer politischen Kämpfe – vor allem in Abgrenzung zur Bezeichnung »Minderheit«. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der vorgenommenen Abgrenzung?

Indigene: Minderheiten oder Völker?

Im Anschluss an den Westfälischen Frieden (1648) und vor allem in Folge der Französischen Revolution entwickelte sich das moderne Nationalstaatskonzept zur stärksten, das Völkerrecht tragenden Legitimitätsvorstellung. Damit einhergehend bildete sich der Begriff des nationalen Selbstbestimmungsrechts heraus, das dem »Volk« als nationaler Gemeinschaft zugesprochen wurde. Jedoch entwickelte sich gleichzeitig auch die Idee eines möglichen Eingriffs in die staatliche Souveränität, um Individualrechte von Minderheiten, das heißt von Gruppen, die sich nicht als Teil der nationalen Gemeinschaft verstanden, zu schützen. Beeinflusst durch Interessenkonflikte zwischen Nationalstaaten und einzelnen Gruppen im Innern derselben hat sich das internationale Recht in den letzten fünfzig Jahren stark verändert. Die Definition des Rechts auf Selbstbestimmung spielte bei diesen Auseinandersetzungen eine zentrale Rolle.

Minderheitenrechte werden im Völkerrecht als Erweiterung des Schutzes von Individualrechten verstanden. Die entsprechenden Gruppen besitzen somit keinen Anspruch auf Selbstbestimmung. Artikel 27 des zivilen und politischen Menschenrechtspakts von 1966 weist Minderheiten das Recht zu, ihre Kultur in der Gemeinschaft auszuüben. Dabei handelt es sich aber um sogenannte »negative« Rechte, d. h. die Regierungen der entsprechenden Länder dürfen die entsprechenden Aktivitäten (freie Meinungsäußerung, Versammlungsrecht etc.) nicht unterbinden. Andererseits haben sie aber auch nicht die »positive« Pflicht, differente Gruppen anzuerkennen und mit öffentlichen Geldern zu unterstützen (vgl. Kymlicka 1999: 283f.). Minderheiten werden somit nicht als Volk innerhalb einer Nation, sondern als lose Gruppe von Individuen definiert. Da die Unterscheidung zwischen Minderheit und Volk je-

21 Auch die OAS verfügte 1989, dass die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte ein juristisches Instrument zu den Rechten Indigener vorbereiten solle. Somit laufen die Bemühungen auf UN-Ebene parallel zu denen auf regionaler Ebene in Nord- und Südamerika.

doch unter Juristen umstritten ist, gibt es Uneinigkeiten bei der Abgrenzung beider Kategorien. Nach Pritchard (2001: 323) werden drei relative Unterscheidungskriterien zwischen Volk und Minderheit im Völkerrecht festgehalten:

- Ein Volk muss im Sinne des Selbstbestimmungsrechts in einem abgegrenzten Gebiet leben bzw. mit einem solchen Gebiet historisch verbunden sein;
- der Ausprägungsgrad eines subjektiven Kollektivbewusstseins ist bei einer Minderheit niedriger als bei einem Volk;
- ein Volk muss, im Sinne des Selbstbestimmungsrechts, über relativ repräsentative und handlungsfähige Organe verfügen.

Die Akteure indigener Bewegungen wehrten sich von Anfang an dagegen, als Minderheiten kategorisiert zu werden: Sie argumentierten für ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Selbstbestimmung. Auf Grundlage geltenden Völkerrechts sei ihnen dies als Minderheit im Staatsgefüge nicht möglich.

Während individuelle, ethnische und religiöse Rechte in demokratischen Verfassungen bestehender Nationalstaaten verankert sind, gibt es keine Handhabung für die Rechte »indiger Völker«. Deshalb wollten die indigenen Interessenvertreter verfassungsrechtliche Änderungen der Staaten erreichen, in denen sie leben. Das Selbstbestimmungsrecht konsolidiert dabei die grundsätzliche »Andersartigkeit« Indiger: Es impliziert, dass Menschen, die sich als Mitglieder indiger Völker definieren, sich vorwiegend oder gar ausschließlich kulturell und politisch mit dieser Gemeinschaft identifizieren und sich von den sie umschließenden Nationalstaaten nicht repräsentiert fühlen (vgl. United Nations 2000: 5).

Mit der ILO-Konvention 169 erhielten indigene Bewegungen ein nützliches Instrument zur Forderung nach Verfassungsänderungen auf nationalstaatlicher Ebene. Viele, gerade lateinamerikanische Regierungen, ratifizierten die Konvention in den 1990er Jahren und erklärten ihre Staaten in der Folge zu pluriethnischen und multikulturellen Gebilden. 1992 verabschiedete die UNO auch eine *Erklärung der Rechte von Minderheiten* und 2007, wie bereits erwähnt, die *Erklärung der Rechte indiger Völker*. Daes und Eide fassen den Unterschied zwischen Minderheitenrechten und solchen für indigene Völker wie folgt zusammen: »Whereas the Minority Declaration and other instruments concerning persons belonging to minorities aim at ensuring a space for pluralism in togetherness, the instruments concerning indigenous peoples are intended to allow for a high degree of autonomous development« (United Nations 2000: 3).

Damit liegt das Distinktionskriterium im Grad der Autonomie: Indigene sollen selbst entscheiden können, inwieweit sie sich als Teil der sie einschlie-

ßenden Staaten verstehen, ihnen soll die Möglichkeit gegeben werden, diese Verbindung so locker wie möglich zu halten. Die Autoren weisen aber darauf hin, dass eine eindeutige Trennung zwischen Minderheiten und indigenen Völkern dennoch diskutierbar sei. Während die *Erklärung der Rechte von Minderheiten* vorwiegend aus der Erfahrung der Europäer entstanden sei, basiere die *Erklärung der Rechte indigener Völker* auf der Geschichte der beiden Amerikas. Daes und Eide schlussfolgern: »The distinction is probably much less useful for standard-setting concerning group accommodation in Asia and Africa« (United Nations 2000: 5). Das Recht auf Autonomie bzw. ›Selbstbestimmung‹ erweist sich somit als komplexer, vieldeutiger Begriff. Welche Dokumente sind in diesem Zusammenhang für indigene Interessenvertreter relevant? Verstehen Akteure aus Nord- und Südamerika, Asien oder Afrika dasselbe unter dem Begriff ›Selbstbestimmung‹?

Selbstbestimmung

In der *Erklärung der Rechte indigener Völker* beziehen sich zwölf der fünfundvierzig Artikel auf das Recht Indigener, ihre kulturelle Identität bewahren und ihre ›Traditionen²² praktizieren zu dürfen. Damit soll Assimilationsbestrebungen von Seiten der Staaten, in denen indigene Gruppen leben, begrenzt werden. Einerseits greift das Dokument auf bereits bestehende Rechtsinstrumente zurück: unter anderem auf die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, die Menschenrechtspakte von 1966 sowie die ILO 169. Andererseits kommt in Artikel 7, Abschnitt 2 das Recht auf Schutz vor Ethnozid bzw. kulturellem Genozid neu hinzu (vgl. United Nations 1994).²³ Auch in den Punkten Selbstbestimmung, Land- und Ressourcenrechte und politische Partizipation geht die Erklärung über die ILO Konvention 169 hinaus (vgl. Dreher 1995: 60ff.). So postuliert Artikel 3 der Erklärung, dass Indigene ein Recht auf Selbstbestimmung haben sollen: »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« (United Nations 1994).

In den Auseinandersetzungen um die Verabschiedung der UN-*Erklärung der Rechte indigener Völker* spielte diese Bestimmung eine zentrale Rolle. In der Diskussion verhalf die bereits angesprochene Entkolonisierungspolitik der

22 Unter »Traditionen« werden in diesem Zusammenhang unter anderem Sprache, Religion, Institutionen, Kunst verstanden.

23 Unter Ethnozid bzw. kulturellem Genozid fallen laut des Dokuments unter anderem Angriffe auf die Integrität Indigener als Mitglieder differenter Völker bzw. auf ihre kulturellen Werte, die Enteignung ihrer Siedlungsgebiete, Zwangsumsiedlung sowie kulturelle Assimilationsbestrebungen von Seiten der nationalen Gesellschaften.

UNO den indigenen Akteuren zu einem wichtigen Argument: Kolonialismus wurde nicht mehr nur als ein durch externe Mächte herbeigeführter Missstand definiert, sondern auch als interner Zustand vieler Nationalstaaten diagnostiziert. Dabei setzten interessanterweise nicht nur Indigenenvertreter diese erweiterte Kolonialismusdefinition als politisches Mittel ein. Seit der *Konferenz zu Sicherheit und Kooperation in Europa*, die 1975 in Helsinki stattfand, sowie unter der Präsidentschaft von Jimmy Carter in den USA griffen auch die Weltmächte indirekt diesen Gedanken auf. Sie verfolgten damit jedoch andere Ziele als indigene Bewegungen. Während letztere sich einen Zuwachs an lokaler Autonomie erhofften, suchten erstere – allen voran die USA – nach neuen Mitteln, den Kalten Krieg für sich zu entscheiden. Dennoch trugen sie dadurch letztendlich zur Aufweichung des Anspruchs nationalstaatlicher Souveränität bei. Das stärkte indirekt auch die Forderungen indigener Repräsentanten. Des Weiteren wurde im Verlauf der 1970er Jahre zweimal das südafrikanische Apartheidsregime von der UNO öffentlich verurteilt, indem man darauf verwies, dass das Recht auf Selbstbestimmung der schwarzen Bevölkerung vorenthalten werde. Muehlebach (2003: 48) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass ironischerweise heute viele Regierungsvertreter indigene Forderungen nach Selbstbestimmung als Versuche bezeichneten, Apartheidsstrukturen zu schaffen. Im Zuge der Verhandlungen um die Verabschiebung der *Erklärung der Rechte indigener Völker* begannen jedoch auch eine ganze Reihe von Staaten, Selbstbestimmung als Grundlage für alle weiteren in der Erklärung enthaltenen Rechte zu sehen.²⁴ Anaya (1995) definiert Selbstbestimmung international als zentrale juristische Kategorie zur Bewertung von Regierungsstrukturen:

»While human beings fundamentally are the beneficiaries of the principle of self-determination, the principle bears upon the institutions of government under which human beings live. Self-determination is extraordinary as a vehicle for coalescing international concern for the essential character of government structures, a concern that may extend to the point of enjoining them to yield authority or territory« (Anaya 1995: 76).

Innerhalb der transnationalen panindigenen Bewegung sind die Vorstellungen von Selbstbestimmung jedoch genauso unterschiedlich wie diesbezügliche Auslegungen von Staatsseite. Der jeweilige nationale Kontext beeinflusst dabei in entscheidendem Maße die Definition des Konzepts. So steht die Forderung nach ›voller souveräner Unabhängigkeit‹ – von Seiten der Kanaken Neukaledoniens – neben der nach ›interner Autonomie‹ im Falle Lateinamerikas.

24 Dänemark zeigte sich 1993 als erstes Land dazu bereit, es folgten Mexiko, Ecuador, Costa Rica, Peru, Cuba, Guatemala, Finnland und Norwegen, in jüngster Zeit auch die USA (Muehlebach 2003: 249).

Einige Gruppen verwalten sich bereits selbst – so die Inuit in Grönland²⁵ oder die Samen in Norwegen, die eine eigene ›Beratende Versammlung‹ besitzen. Indigene Organisationen aus Afrika hingegen verbinden mit dem Begriff zuerst die legale Anerkennung als Indigene und darauf aufbauend die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu beeinflussen (vgl. Crawhall 2004). Während indigene Repräsentanten aus Asien oder Afrika somit in den Verhandlungen zur *Erklärung der Rechte indigener Völker* in puncto Selbstbestimmung zu den größten Zugeständnissen bereit waren, zeigten sich Vertreter aus Nord- und Lateinamerika sowie Neuseeland wenig kompromissbereit. Gerade auch für Gruppen aus den USA, die sich auf bestehende Verträge nach internationalem Recht zwischen ihnen und der US-Regierung berufen können, würde eine Umformulierung des Satzes »Indigene Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung« legal bereits Erreichtes unterminieren. Zusammen mit Vertretern aus Lateinamerika nehmen sie oft, auch während der Sitzungen des Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten, die aggressivsten und kritischsten Haltungen gegenüber Regierungsvertretern ein. Sie weisen darauf hin, dass die begrenzten Mandate der Arbeitsgruppe und des Forums keine gezielten Maßnahmen gegen Menschenrechtsverletzungen an Indigenen ermöglichen. Der größte Schwachpunkt der UNO liegt somit aus Perspektive dieser Repräsentanten darin, dass die Regierungen ihr gegenüber nicht weisungsgebunden sind (Gespräch Matías Alonso 20.05.2005; Gespräch Alarcón 16.05.2003; Dahl 2004: 14ff.; Hodgson 2002: 1043).

Indigene Forderungen nach Selbstbestimmung fanden jedoch in den 1990er Jahren verstärkt Gehör, als sich verschuldete Staaten unter Druck des IWF und der Weltbank wirtschaftlich liberalisieren mussten.²⁶ IWF und Weltbank setzen auf Dezentralisierung sowie Partizipation der Zivilgesellschaft. So versuchen sie zum Beispiel lateinamerikanische Staaten zu verpflichten, funktionierende öffentliche Instanzen für die Belange Indigener zu schaffen, in denen diese selber mitwirken. Auch ohne dass es eine eindeutige Definition

25 Sie erhielten bereits 1979 ihre politische Unabhängigkeit von Dänemark, eine eigene Verfassung (*Home Rule*) und eine regionale Regierung (Morin und Saladin D'Anglure 1994: 198).

26 IWF und Weltbank entwarfen in Reaktion auf die Schuldenkrise Anfang der 1980er Jahre sogenannte Strukturanpassungsprogramme (SAPs) für die hochverschuldeten Staaten der ›Dritten Welt‹ und Osteuropas, deren Ausführung durch die Nehmerländer Bedingung für weitere Kredite und Schuldenerlass war. Die Ziele der SAPs sind: Stabilisierung der Währung, Sicherung bzw. Wiederherstellung der Schuldendienstfähigkeit und Ausrichtung der Wirtschaft auf die Anforderungen des Weltmarktes. Auf Grund zahlreicher Kritik an der engen ökonomischen Ausrichtung der SAPs, die soziale Missstände in den Nehmerländern noch verschärfte, wurden in den 1990er Jahren soziale und ökologische Komponenten mit aufgenommen. Diese umfassen auch Programme für die indigene Bevölkerung des jeweiligen Landes.

gibt, was Selbstbestimmung für Indigene bedeuten kann, oder vielleicht gerade weil diese vermieden wird, zeigen die beschriebenen Entwicklungen, dass sich die Kategorie ›indigene Völker‹ auf internationaler wie nationaler Ebene institutionalisiert hat.

Territorium

Neben der Forderung nach Selbstbestimmung steht die nach Landrechten, einschließlich der Kontrolle der Nutzung natürlicher Ressourcen, an zentraler Stelle auf der politischen Agenda indigener Bewegungen. Beide Forderungen sind eng miteinander verknüpft und bedingen sich gegenseitig. So betont Miguel Alfonso Martínez, Mitglied der Arbeitsgruppe indigene Völker, in einem Redebeitrag während der Sitzungsperiode 2004, dass der grundlegende Konflikt zwischen indigenen Gruppen und Regierungen der um Land sei. Dies schließe die Nutzung der natürlichen Ressourcen mit ein. Er argumentiert: »Selbstbestimmung ist ohne Land nicht möglich« (eigene Aufzeichnungen 18.06.2004). Die Forderung wird durch eine Verknüpfung von indigener Identität und ›natürlichem Habitat‹ legitimiert, die sich zum Beispiel in einer Weltbankrichtlinie (OP 4.10) zu indigenen Völkern widerspiegelt. Dort heißt es in Abschnitt 2: »The Bank recognizes that the identities and cultures of Indigenous Peoples are inextricably linked to the lands on which they live and the natural resources on which they depend.²⁷

Wie auch beim Thema Selbstbestimmung sind dabei die derzeitigen legalen Standards je nach Land unterschiedlich. Bereits ein kurzer Blick auf die Situation verschiedener Länder Südamerikas belegt dies: Kolumbien gilt, aus der Perspektive indigener Akteure, als das lateinamerikanische Land mit der fortschrittlichsten Gesetzgebung. Auch wenn sich laut offizieller Statistik nur zwei Prozent der Bevölkerung des Landes als indigen identifiziert, so verfügt diese numerische Minderheit dennoch über ein Viertel des staatlichen Territoriums (Santamaría 2006: 42). In Brasilien sind derzeit elf Prozent des Amazonasgebietes tituliertes indigenes Territorium, in Peru hingegen etwas mehr als fünf Prozent. Während in Kolumbien, Bolivien, Brasilien und Ecuador Gesetzgebungen zu Landrechten für indigene Völker – meist jedoch bezeichnet als ›ethnische Gruppen‹ oder ›Zusammenschluss von Gemeinden‹ – bestehen, vergibt die peruanische Regierung kollektive Landtitel nur an dörfliche Einheiten. Diese indigenen Siedlungen genießen jedoch eingeschränkte autonome Verwaltungsrechte. Auch in Bolivien und Kolumbien beinhaltet die legale Anerkennung indigener Territorien begrenzte Autonomierechte, in Ecuador

27 Die OP 4.10 der Weltbank ist online zugänglich unter: <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/023c7107f95b76b88525705c002281b1/0f7d6f3f04dd70398525672c007d08ed?OpenDocument> [20.05.2006]

hingegen gibt es bisher keine klaren legalen Standards diesbezüglich (vgl. Roldán Ortega 2004: 47ff.; Blum 2001: 149; vgl. auch CEREC und Gaia Foundation 1993).

Die Einforderung von Landrechten war einer der Ausgangspunkte und Hauptfokus indigener Bewegungen der 1960er und 70er Jahre. Die Sicherung von Land gilt auch weiterhin als Basis, um das Überleben indigener Völker zu sichern. Im Laufe der Jahre verbanden sich die Ideen von Selbstbestimmungs- und Landrechten und wurden zu Forderungen nach (eingeschränkter) territorialer Autonomie. Nur ein uneingeschränkter Zugang zu Land und Ressourcen, so die Argumentationslinie indigener Akteure, ermögliche politische Autonomie sowie die Aufrechterhaltung indigener Wirtschaftssysteme. Einerseits verweisen die indigenen Interessenvertreter dabei auf das Erstankömlingsrecht der von ihnen repräsentierten Gemeinschaften gegenüber den europäischen Kolonisatoren bzw. denjenigen, die heute die Regierungen der jeweiligen Staaten stellen.²⁸ Andererseits bauen sie ihre Ansprüche aber auch auf einer >anderen spirituellen und materiellen Beziehung< zur Umwelt auf – eine Idee, die nicht nur in der Richtlinie der Weltbank, sondern auch in der *UN-Erklärung der Rechte indigener Völker* (Artikel 25) sowie in der vorläufigen Erklärung der OAS (Preamble, Artikel 3) Aufnahme fand.

Mit dieser Legitimierung der Territorialansprüche greifen die indigenen Bewegungen indirekt auf moralische Argumente zurück, die schon seit der Eroberung Amerikas in Europa kursieren. Auf Grundlage der Vorstellungen vom >edlen Wilden<, die abendländische Philosophen wie Rousseau, Montaigne oder Moore generiert haben, erschaffen sie die >indigene< Zivilisation als Gegenbild zur >westlichen< (vgl. Gutiérrez Estévez 2003; Conklin und Graham 1995). Diese Dichotomisierung baut auf einer Gegenüberstellung von naturerhaltenden und naturzerstörenden Zivilisationen auf. Damit greifen die Akteure indigener Bewegungen Vorstellungen von Entwicklung, Modernität, Fortschritt und Zivilisation, die auch im Westen ambivalente Assoziationen hervorrufen, auf und an: die »Mobilisierung von Scham«²⁹ wird zum wichtigen politischen Mittel (Muehlebach 2001: 417; vgl. auch Kapitel I). Durch die große politische Wirkkraft dieser Gegenüberstellung werden kollektive Abgrenzungsprozesse unterstützt oder gar erst angeschoben. Es scheint so, als ob indigene Bewegungen nur erfolgreich sein können, wenn sie auf einer unauflöslichen Verbindung zwischen >indigenen Völkern< und >naturlichem Habitat< beharren. Erst durch diese Gleichsetzung können sie in politischen Verhandlungen auch für ihre kulturelle und wirtschaftliche Selbstbestimmung

28 Siehe UN-Definition >indigene Völker< von Martínez Cobo.

29 Muehlebach (2001) verweist in ihrem Artikel auf einen indigenen Teilnehmer eines Treffens bei der Arbeitsgruppe indigene Völker, der diesen Begriff benutzte.

eintreten: Nur wenn ihnen gestattet ist, ihre Territorien selbst zu verwalten, so ihre Argumentationslinie, können indigene Völker den Industrienationen alternative Lebenskonzepte entgegensetzen. Die Gleichsetzung von kultureller und territorialer Eigenständigkeit wird zum Dreh- und Angelpunkt der Forderungen nach autonomen Territorien.

Deutlich wird dies zum Beispiel in einer Aussage Nilo Cayqueos. Der Mapuche erlebte und gestaltete die Organisationsanfänge der transnationalen panindigenen Bewegung in den 1970er Jahren. Er verweist auf die markanten Differenzen zwischen marxistisch geprägten Bauernbewegungen und indigenen Bewegungen in Lateinamerika, welche vor allem am Anfang in politischen Auseinandersetzungen eine wichtige Rolle spielten: Erstere sahen Landrechte nicht in der umfassenden kulturellen Bedeutung, welche die indigenen Organisationen ihnen von Anbeginn an zuschrieben (Gespräch Cay queo 24.05.2005).

Die ›andere spirituelle Beziehung‹ zum Land wurde vor allem für die indigenen Bewegungen des Amazonasgebietes in den 1980er Jahren zur zentralen Argumentationshilfe in ihrem Kampf um Territorien. Diese grundsätzliche ›Andersartigkeit‹ bescherte ihnen international verhältnismäßig große politische Erfolge, obwohl sie zahlenmäßig eine eher unbedeutende Gruppe darstellen. Zwei wichtige internationale Entwicklungen legten dafür den Grundstein: Zum einen gewann in den 1980er Jahren die Ökologiebewegung international an Bedeutung. Vor allem der südamerikanische Regenwald erlangte dabei Symbolstatus im Kampf der Umweltschützer. Zum anderen vollzog sich zur gleichen Zeit mit der Erarbeitung des Konzepts der ›nachhaltigen Entwicklung‹ ein Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit. ›Lokale Wissenssysteme‹ rückten ins Zentrum der Betrachtungen: Man ging nun davon aus, dass Entwicklungshilfe nur dann erfolgreich sein könne, wenn die Zielgruppen und ihre Vorstellungen von Entwicklung bei Projektausarbeitung und -durchführung mit einbezogen würden.

Die indigenen Organisationen des Amazonasgebietes wussten diesen Paradigmenwechsel politisch zu nutzen. Sie organisierten sich zum Beispiel im Zusammenschluss mit dem europäischen Klimabündnis und gingen Allianzen mit großen Umweltschutzorganisationen wie *Conservation International* (CI), *World Wildlife Funds* (WWF) oder *The Nature Conservancy* (TNC) ein. Ihre Bewirtschaftungsform des Regenwalds erfuhr im Zuge dieser Entwicklungen neue Anerkennung als eine Methode ›nachhaltiger Entwicklung‹ (vgl. Morin und Saldin d'Anglure 1994: 201).

Conklin und Graham (1995: 696f.) sehen dabei den politischen Nutzen der Gleichsetzung zwischen ›westlichen‹ Nachhaltigkeitskonzepten und indigener Landnutzung als zweifelhaft an und verweisen in diesem Zusammenhang auch auf kritische indigene Stimmen. Andere Autoren interpretieren hingegen die konzeptionelle ›Verwestlichung‹ indigener Lebensweise, die

sich auf Grundlage der Dichotomisierung indigener und nicht-indigener Weltansichten (Stichwort ›andere Spiritualität‹) vollzieht, als »strategischen Essentialismus« (Spivak 1988) komplexer Beziehungen, die zur Erreichung politischer Ziele notwendig sei (z. B. Warren und Jackson 2003; Greene 2004). Bei diesen Autoren steht der Aspekt der Mobilisierung einer breiten Unterstützerfront zur Erreichung der Zielsetzung – territoriale Selbstbestimmungsrechte – im Vordergrund. Diese Unterstützerfront müsse vor allem ›im Westen‹, zum Beispiel in Europa, gewonnen werden. Dort ließen sich die Machtzentren lokalisieren, deren finanzielle und politische Kraft von den indigenen Bewegungen gebraucht würden, um entsprechende Gesetzesänderungen im eigenen Land zu bewirken. So hebt Smith (2002a) die Notwendigkeit des Zusammenschlusses zwischen Umweltschutzverbänden und indigenen Organisationen am Beispiel Perus hervor. Auch er bewertet die eingegangenen Allianzen dabei als einen wichtigen politischen Erfolg: Bis dahin hätten die Umweltschutzorganisationen auf Grund ihrer größeren Finanzkraft im Wettstreit mit indigenen Organisationen um die Ausweisung von Schutzgebieten meist gewonnen. Heute sei es WWF, TNC, CI oder anderen NGOs nicht mehr ganz so einfach möglich, ohne die Rücksprache mit und Beteiligung von indigenen Zusammenschlüssen oder über die Interessen lokaler Gemeinden hinweg Schutzgebiete ausgewiesen zu bekommen.

Die Allianzen mit diesen mächtigen Partnern gestalteten sich indes bislang durchaus problematisch und führten zu tiefgreifenden Konflikten. Rummenhöller stellt bei seinem Vergleich der Interessen von Naturschutzverbänden und indigenen Organisationen in Peru fest:

»Die Ersteren streben die Ausweisung staatlicher und privater Naturschutzgebiete an, um repräsentative Ökosysteme in ihrer Biodiversität zu bewahren. [...] Die indigenen Organisationen streben die Demarkierung von Landrechten und die zumindest teilweise Rekonstruktion der durch historische Verdrängungsprozesse verloren gegangenen indigenen Territorien und ihre selbstbestimmte Bewirtschaftung an« (Rummenhöller 2005: 2).

Fragen ›sozialer Gerechtigkeit‹ oder Bedürfnisse lokaler Bevölkerungen stehen meist nicht auf den Programmen finanzkräftiger Umweltschutzorganisationen. Bündnisse zwischen diesen und den indigenen Bewegungen erweisen sich deshalb letztendlich als wenig effektiv. Die divergierenden Zielsetzungen treten deutlich und schnell zutage. Ein weiterer wichtiger Punkt sind die unterschiedlichen Interessen, die innerhalb der indigenen Bewegungen selbst mit dem Konzept des Territoriums verbunden sind. Ähnlich wie beim Begriff der Selbstbestimmung gibt es divergierende Vorstellungen darüber, was unter der Forderung nach Landrechten zu verstehen ist. Für die einen sind diese gleichbedeutend mit Eigentumsrechten im marktwirtschaft-

lichen Sinn, andere verstehen darunter eine Demarkierung von Territorien zum Schutz der Flächen vor unkontrolliertem Ressourcenabbau durch Dritte. Vielerorts entstehen Konflikte um die Nutzungsrechte an den Ressourcen in Territorien, die indigenen Gruppen legal zuerkannt wurden. Diese Konflikte entfalten sich vor allem zwischen indigenen Gemeinden und nationalen Regierungen bzw. transnationalen Unternehmen, die sich in den entsprechenden Gebieten ansiedeln.³⁰ Ein indigener Repräsentant aus Kanada erläuterte einen wichtigen Aspekt dieser Vorgänge in einer Veranstaltung während des Treffens der Arbeitsgruppe indigene Völker (2004) an Hand des Unterschieds zwischen den Begriffen »subsistence« und »livelihood«. Während indigenen Gruppen von der kanadischen Regierung lediglich Subsistenzrechte zuerkannt werden, fordern sie, die natürlichen Ressourcen des eigenen Territoriums auch über die Abdeckung der Grundbedürfnisse hinaus nutzen zu können. »Livelihood« sei in diesem Sinne ein umfassenderes Konzept als »subsistence« (eigene Aufzeichnungen 20.06.2004). Diese Unterscheidung spielt auch im südamerikanischen Kontext eine wichtige Rolle.

Ein Vertreter aus Mexiko erstaunte das Publikum einer Veranstaltung in Berlin im Rahmen einer Rundreise indigener Repräsentanten aus Lateinamerika im Dezember 2002, als es um die knapper werdende Ressource Trinkwasser ging. Er führte aus, dass dieses Problem indigenen Völkern eine neue wirtschaftliche Chance eröffnen könne, da sie oftmals in Gebieten lebten, wo die größten Süßwasservorräte beständen. Wäre es nicht ein Fortschritt, so die Frage des Repräsentanten, wenn man demnächst Wasser von »indigenen Unternehmen« kaufen könnte?³¹ Das hinter dieser Aussage zum Vorschein tretende Verständnis von Landrechten als Eigentumsrechten im marktwirtschaftlichen Sinn lässt sich nicht mit stereotypen Darstellungen des »indianischen Umweltschützers« verbinden. Diesem zufolge verkörpern indigene Repräsentanten den Prototypen des überzeugten Naturschutzaktivisten westlicher Prägung. Auch Greene (2004: 47f.) verweist in seiner Studie über die moderne Organisationsgeschichte der Aguaruna im peruanischen Amazonasgebiet auf den Umstand, dass indigene Repräsentanten durchaus an privaten Geschäften mit den natürlichen Ressourcen auf indigenen Territorien interessiert sein können und ihre privilegierte Position diesbezüglich ausnutzen. Dies fordert aber nicht nur romantische Vorstellungen von »Indigen-Sein« heraus, sondern erweist sich auch als eine wichtige Facette des Problems, wie

30 Natürlich entstehen auch im Innern der indigenen Gemeinschaften oft Konflikte um Ressourcennutzung. Dies wird bei einem Blick auf lokale Ebene deutlich. Diese Diskrepanzen können hier nur erwähnt, nicht aber diskutiert werden, da sie eine detaillierte Auseinandersetzung erfordern.

31 Persönliche Aufzeichnungen bei einer öffentlichen Veranstaltung im Vorfeld einer von der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützten Fachtagung indiger Repräsentanten aus Lateinamerika in Berlin, 6.12.2002.

indigene Repräsentation im nationalen und internationalen Kontext politisch legitimiert ist. »Strategische Essentialisierungen« können auch dazu dienen, Interessen einer neuen ›indigenen Elite‹ zu stützen, die im Namen von ›Völkern‹ versuchen, ihre soziale Position in gesamtgesellschaftlichen Zusammenhängen zu verbessern. Die enge Verbindung zwischen Naturschutz und Rechten indigener Völker kann ferner zu politischen Bestrebungen führen, die Rummenhöller (2005) für Peru beschreibt: dem »unter Naturschutz-Stellen von Sammlern und Jägern«.

