

Kapitel VI

Politische Ermächtigung Marginalisierter oder Marginalisierung des Politischen – indigene Repräsentation im Feld der internationalen Beziehungen

Die Vertreter indigener Völker konnten sich innerhalb weniger Jahrzehnte als politische Akteure auf internationaler Ebene etablieren. Die UNO erwies sich dabei für sie als politisch bedeutsamer Raum mit besonderem kreativen Potenzial – paradoxerweise auch auf Grund struktureller Schwächen dieser Einrichtung wie der heterogenen Zusammensetzung, geringer politischer Weisungsbefugnisse und des umfassenden bzw. oftmals offen definierten Aufgabengebiets. Politische Prozesse wie Entkolonisierung, Kritik am Entwicklungskonzept oder der Ost-West-Konflikt spielten für den Erfolg einer transnationalen panindigenen Bewegung eine wichtige Rolle (vgl. Kapitel III.2). Grundlegend war dabei jedoch die dominante Stellung, die dem Konzept der Menschenrechte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Kontext der UNO zugewiesen wurde. Menschenrechtsverletzungen wurden in zunehmendem Maße als wichtiger Grund empfunden, sich in die inneren Angelegenheiten ansonsten als autonom verstandener Nationalstaaten einzumischen. In diesem Sinne blieb die UNO nicht eine zwischenstaatliche Instanz, sondern entwickelte sich zu einer Art übergeordnetem, globalem Ethikrat – allerdings mit äußerst eingeschränkter Exekutivgewalt. Jüngster Ausdruck dieser besonderen Stellung von Menschenrechten war, im Rahmen einer ansonsten stockend verlaufenden Reform der UNO, die Einigung der Mitgliedsstaaten auf dem UN-Gipfel im September 2005, das Budget des Hochkommissars für Menschenrechte zu verdoppeln und den bereits erwähnten neuen Menschenrechtsrat zu bilden, der 2006 seine Arbeit aufnahm.

Die enge Verflechtung der Begriffe Menschenrechte und Kultur, die sich durch die Fokussierung auf kollektive Rechte vollzog, begünstigte die Formulierung eines ›subversiven‹ politischen Kulturbegriffs, der von vielen als Ermächtigungsstrategie marginalisierter Gruppen verstanden wurde. Als problematisch an dieser »Politik der Differenz« (Taylor 1992) erwies sich jedoch, dass mit der Einforderung des Rechts auf Eigenart interne Differenzen verdeckt und neue Ausschlussmechanismen in Gang gesetzt wurden, die weniger Beachtung finden.

Wegmarken konnten die indigenen Bewegungen vor allem auf legaler und symbolischer Ebene setzen. Eindrückliche Belege dafür sind: die ILO Konvention 169, die Verfassungsänderungen vieler lateinamerikanischer Staaten zugunsten multikultureller Nationskonzepte nach sich zog, die umfassende Diskussion des Begriffs der Selbstbestimmung und des Stellenwerts kollektiver Menschenrechte auf legaler Ebene sowie die Ausrufung zweier konsekutiver *Dekaden indigener Völker* im Kontext der UNO und die Verleihung des Friedensnobelpreises an die Quiché-Maya und Menschenrechtlerin Rigoberta Menchú Tum.¹ Die Analyse des Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten erlaubte jedoch einen differenzierten Blick auf den Prozess indigener Selbstorganisation jenseits dieser zu Recht als herausragend gefeierten Erfolge. Hier offenbarte sich das schwierige Kräfteverhältnis zwischen indigenen Organisationen, Regierungen und UN-Institutionen auf der einen sowie innerhalb der Gruppe der indigenen Akteure auf der anderen Seite. Es wurde deutlich, dass der Eintritt ins politische Feld der UNO, der als Ermächtigung marginalisierter Völker gefeiert wird, zu neuen Ein- und Ausschlussmechanismen innerhalb der sehr heterogenen Gruppe, die unter dem Begriff ›Indigene‹ subsumiert wird, führte. Die Dominanz und Legitimität bestehender Diskursmodelle konnte von ihren zentralen Akteuren bisher nicht durchbrochen werden.

Prozesse der Isomorphisierung und Heteromorphisierung

Das Forum bietet in der Praxis wenig Raum für lokale Stimmen. Vielmehr wird die Sprache der Indigenität in den Rahmen der UNO eingepasst, um sie mit diesem System kompatibel zu machen. Dies verdeutlicht das am Forum häufig gebrauchte Wort ›mainstreaming‹. Bestes Beispiel dafür ist die Wahl des Schwerpunktthemas der Millenniums-Entwicklungsziele für die Forumsitzungen der Jahre 2005 und 2006. Ein weiteres erklärtes Ziel prominenter Vertreter des Forums ist es, in Anlehnung an den UN-Fonds für Frauen (UNIFEM) oder den für Kinder (UNICEF), einen Fonds für Indigene zu

1 Für eine detaillierte Analyse der Erfolge der ersten UN-Dekade indigener Völker siehe Dahl 2005.

schaffen (eigene Aufzeichnungen 16.05.2005). Ferner soll während der zweiten UN-*Dekade indigener Völker* (2005-2014) die Forderung nach einem diplomatischen Korps Indigener aufgestellt werden. Im ersten Jahrzehnt, so die Begründung, habe es eine Diplomatin, Rigoberta Menchú Tum, gegeben. Eine einzelne Person würde aber nicht ausreichen, um die indigenen Völker angemessen im UN-Kontext zu repräsentieren. Auch wenn viele Teilnehmer der Sitzungen betonen, dass für sie Themen wie ›politische Partizipation‹ oder ›bewaffnete Konflikte‹ wichtig seien, wurden zum Beispiel die Millenniums-Entwicklungsziele vom Sekretariat und den Mitgliedern des Forums als zu diskutierendes Thema vorgegeben. Die Kenntnis der MDGs wird demnach zur notwendigen Voraussetzung für eine aktive Teilnahme an den entsprechenden Sitzungen. Das Forum verfolgt in diesem Sinne einen pragmatischen Ansatz: Die derzeit bestehenden UNO-Aktionspläne werden aufgegriffen und angeeignet, um eine indigene Präsenz in dem Bereich zu etablieren. Doch gerade eine Idee wie die Einrichtung eines UN-Fonds für Indigene oder die Ausrichtung an den Millenniums-Entwicklungszielen wirft die Frage auf, inwieweit indigene Politiker dadurch das Feld der UNO reformieren oder aber, im Gegenteil, von diesem Feld absorbiert werden. So werden im Forum die MDGs zwar kritisiert – zum Beispiel mit dem Argument, dass Armut als absolute Größe – »living with less than a dollar a day« – und nicht als ein Verarmungsprozess definiert würde, dem Indigene durch den Verlust ihrer ›traditionellen Siedlungsgebiete‹ ausgesetzt werden. Dennoch wird das Forum durch seine Ausrichtung auf die UN-Entwicklungsrichtlinien von vielen älteren Teilnehmern als ein Forum für die ›indigene Jugend‹ bezeichnet, da es um das Thema ›Entwicklung‹ ginge. Die indigene Agenda der ›Gründergeneration‹ bestünde hingegen aus den Themen Selbstbestimmung und Landrechte (Gespräch Lázaro 21.06.2004). Vieles deutet darauf hin, dass in diesem Sinne am Forum einer ›Entpolitisierung‹ der indigenen Bewegung Vorschub geleistet wird. Dies konstatiert zum Beispiel Matías Alonso, als er über die Aktivitäten des Sekretariats des Forums während seiner Zeit als Mitglied reflektiert:

»Ich denke, sie haben sich vor allem administrativen Aufgaben zugewandt, was bis zu einem gewissen Grad korrekt ist. Ich denke dennoch, dass das Politische marginalisiert wurde. Wenn ich vom ›Politischen‹ rede, meine ich die transzendentalen Themen für indigene Völker« (Interview Matías Alonso 19.05.2004).

Diese Einschätzung wird, wie im Kapitel V deutlich wurde, von vielen erfahrenen Teilnehmern des Forums geteilt. Das ›Mainstreaming‹ indigener Interessen ist in diesem Sinne ein doppelt wirksamer Prozess: Man erreicht, dass Indigene als Zielgruppe in entwicklungspolitischen Programmen erscheinen, aber auch, dass ihre Organisationen die programmatischen Ziele der UNO und einflussreicher entwicklungspolitischer Organisationen übernehmen. Bei-

de Phänomene – sowohl Sahlins (1993) postulierte »Indigenisierung der Moderne«, als auch die von Hannerz (1996) konstatierte »Modernisierung der Indigenität« – lassen sich somit am Ständigen Forum für indigene Angelegenheiten beobachten. In der Sprache der Organisationsethnologie können diese Prozesse als Isomorphisierung und Heteromorphisierung bezeichnet werden: Der Begriff »Isomorphisierung« dient der Beschreibung von Prozessen, in deren Verlauf sich unterschiedliche Institutionen bzgl. ihrer Organisationsstruktur und Kultur zunehmend ähnlicher werden. Die gegenteilige Entwicklung nennt Wimmer (2002: 80) »Heteromorphisierung«.

Mary Douglas (1989) vermerkt, dass Institutionen unsere Wahrnehmung kanalisieren, damit sie ins etablierte Klassifizierungssystem passen. Ein solcher Standardisierungsprozess des Indigenitätsdiskurses ist am Forum offensichtlich. Eine neue politische Gruppe hat es geschafft, in das Feld der internationalen Beziehungen – verkörpert durch die UNO – einzudringen, indem sie sich als »indigene Völker« definierte. Sie hat, wie beschrieben, die Beitrittsrechte zu dieser zwischenstaatlichen Institution teilweise reformiert. Die jährlich wachsende Teilnehmerzahl am Forum beweist, dass das Label »indigen« es sehr unterschiedlichen Akteuren ermöglicht, das politische Feld zu betreten. Doch einmal eingetreten, müssen die neu Hinzugekommenen ihren Diskurs dem Bestehenden anpassen. Zudem findet eine Trennung im Inneren des Feldes statt: Repräsentationsfachleute stehen Lokalpolitikern diametral gegenüber.

Ein weiteres markantes Beispiel für den Professionalisierungs- und Anpassungsprozess, bei dem sich verschiedene Klassen Indigener herausbilden, ist das Projekt »*Indigenous to Indigenous Cooperation*« des 1953 ins Leben gerufenen *Saami Council* (vgl. Javo 2004). Der *Saami Council* besitzt einen Beraterstatus am ECOSOC und stellt eine der leitenden Stimmen im Forum dar. Hinter dem Begriff »*Indigenous to Indigenous Cooperation*« verbergen sich von der Organisation durchgeführte Entwicklungsprojekte in indigenen Gemeinden in Tanzania, Sierra Leone, Bangladesh, Indien oder auch Guatemala. Ein wichtiger Aspekt der Arbeit ist für Áile Javo, Mitglied des *Saami Council* und aktiver Teilnehmer an den Sitzungen des Ständigen Forums für indigene Angelegenheiten, die Förderung des Austauschs zwischen Saami und anderen indigenen Völkern. So schickt seine Organisation Praktikanten in die Projektregionen und lädt Bewohner dieser Gebiete im Gegenzug zu einem Aufenthalt in Mitgliedsgemeinden der Organisation ein. Áile betont, dass diese Art der Kooperation keine »Entwicklungshilfe« sei – auch wenn sie die Projekte in »Entwicklungsländern« durchführten. Er bezeichnet es stattdessen als »Kooperation zwischen Indigenen«, im Zuge derer der *Saami Council* die Projektpartner mit dem notwendigen Fachwissen in den Bereichen Menschenrechte, Strategieentwicklung und Organisationsstärkung unterstütze (Javo 2004: 184 ff.).

Der Einstieg indigener Organisationen in die internationale Entwicklungszusammenarbeit markiert zunehmend den Übergang zu einer neuen Schwerpunktsetzung innerhalb indigener Bewegungen. Hodgson (2002: 1088) beschreibt entsprechende Verschiebungen für die in den 1990er Jahren in großer Zahl gegründeten Maasai-Organisationen in Tanzania, die sich zuerst für Landrechte und soziale Gerechtigkeit einsetzten und sich später stärker an »Entwicklung« und Bereitstellung von Serviceleistungen wie Wasser- und Gesundheitsprojekten, Schulen etc. orientierten. Auch die Einschätzung älterer Teilnehmer der Arbeitsgruppe indigene Völker verdeutlicht diese Tendenz. Sie bezeichnen das Forum als »Plattform für die Jugend in der Auseinandersetzung mit Entwicklungsfragen«.

Das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten – ein selbstreferentieller politischer Mikrokosmos?

Wenn es in der Politik darum geht, andere von der eigenen Weltsicht zu überzeugen, ist die UNO als zwischenstaatliche Einrichtung ein schwieriges Feld für indigene Lokalpolitiker. Die dem politischen Feld inhärente Tendenz zur Entwicklung eines Eigenlebens, der Abkoppelung von der sozialen Realität, tritt auf internationaler Ebene verstärkt zutage. Die notwendige Abstraktion der eigenen Lebenswirklichkeit, um Kommunikation mit anderen zu ermöglichen, führt dazu, dass kaum etwas anderes als Expertenseminare oder Strategiepapiere als Lösungsansätze am Forum produziert werden können. Zu hinterfragen bleiben die realen Möglichkeiten, die Verbindungen zwischen lokaler und internationaler Gemeinschaft (UNO) direkter und verbindlicher zu gestalten. Bezeichnend ist diesbezüglich die durchgängige Klage, dass es an der Umsetzung der Programme mangle. Dies hängt sicherlich auch eng mit der Stellung des Forums als beratendes Organ des ECOSOC, dem in der UN-Gründungscharta keine Durchsetzungsbefugnisse gegeben wurden, zusammen. Angesprochen auf Umsetzungsdefizite antworten die entsprechenden Redner beim Forum meist, dass die Umsetzung der in diesem Handlungsraum entwickelten Forderungen nicht in den eigenen Zuständigkeitsbereich falle. Gleichzeitig weisen sie entweder darauf hin, wer eigentlich die Realisierung der Programme und Normen in die Hand nehmen müsse, oder aber, dass ihnen vor allem ein offizielles Mandat zur Umsetzung fehle.

Jedes Feld ist, einmal institutionalisiert, primär daran interessiert, sich selbst zu reproduzieren. Das Ständige Forum für indigene Angelegenheiten stellt diesbezüglich keine Ausnahme dar. Die schwache Präsenz indigener »Basisorganisationen« aus Lateinamerika legt auch einen weiteren Rückschluss nahe: Die UNO, die von vielen als wichtige Instanz der transnationalen panindigenen Bewegung dargestellt wird, besitzt derzeit keine hervorge-

hobene Bedeutung für die regionale, nationale oder lokale indigene Selbstorganisation in Lateinamerika.

Das Forum stellt im Sinne Bourdieus (2001) einen relativ autonomen Mikrokosmos dar, der aber gleichfalls Entwicklungen widerspiegelt, die sich auch auf nationaler Ebene beobachten lassen. Dies gilt es im Folgenden im peruanischen Kontext zu untersuchen.