

Zwischen Multilateralismus und Souveränismus

Eine Analyse des Auftritts
lateinamerikanischer Staaten in der Neuen
Weltordnung

Vorgelegt von:

Sören Soika, Eichstätt, 2015

Referent: Professor Dr. Klaus Schubert

Korreferent: Professor Dr. Thomas Fischer

Datum der mündlichen Prüfung: 09.11.2016

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	5
II.	Theoretische Grundlagen	15
III.	Lateinamerika im internationalen System von der Unabhängigkeit bis zum Ende des Ost-West-Konflikts	36
	1. Außenpolitik zwischen Interventionismus und nationaler Souveränität	36
	2. Außenwirtschaftspolitik zwischen Liberalismus und Wirtschaftsnationalismus	45
	3. Die Behandlung der Umwelt zwischen „Erbe der Menschheit“ und nationaler Verfügungsgewalt	55
IV.	Lateinamerika in der Neuen Weltordnung: Multilateralismus oder Souveränismus?	65
	1. Frieden und Sicherheit durch Demokratie und universelle Menschenrechte?	65
	1.1 Grundsatzdebatten in OAS und UN	65
	1.1.1. Stärkung der Demokratie auf dem amerikanischen Kontinent	65
	1.1.2. Die Debatte um Demokratie, Menschenrechte und die Schutzverantwortung in den Vereinten Nationen	72
	1.2. Anwendungsfälle regionaler Tragweite	81
	1.2.1 Lateinamerikanische Demokratiekrise bis 1999	81
	1.2.2 Ermordung des paraguayischen Vizepräsidenten 1999	84
	1.2.3 Sturz des Präsidenten Jamil Mahuad in Ecuador	86
	1.2.4 Umstrittene Präsidentschaftswahl in Peru	89
	1.2.5 Gescheiterter Putsch in Venezuela	90
	1.2.6 Boliviens Präsidenten und der „Gaskrieg“	93
	1.2.7 Ecuador 2005: Putsch gegen einen Putschisten?	96
	1.2.8 Militärputsch in Honduras	97
	1.3 Anwendungsfälle internationaler Tragweite	102
	1.3.1 Internationale Intervention zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti	102
	1.3.2 Humanitäre Krise in Somalia	110
	1.3.3 Völkermord in Ruanda	114
	1.3.4 Der Zerfall des ehemaligen Jugoslawien	119
	1.3.5 Kosovo und die militärische Intervention der NATO	127
	1.3.6 Erneute politische Krise in Haiti	135
	1.3.7 NATO-geführte Intervention in Libyen	141
	1.3.8 Aufstand und beginnender Bürgerkrieg in Syrien	147
	1.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse	156
	2. Wohlstand und Entwicklung durch ein freies Weltwirtschaftssystem?	162
	2.1 Die Uruguay-Runde des GATT und das neue Welthandelsregime	163

2.2	Außenwirtschaftspolitik in Lateinamerika: Integrationsbündnisse und Einzelstaaten	172
2.2.1	Der Mercosur	172
2.2.2	Die Andengemeinschaft	212
2.2.3	Der Gemeinsame Markt Mittelamerikas	246
2.2.4	Weitere Einzelstaaten	268
2.3	Die gescheiterten Verhandlungen zu einer gesamt- amerikanischen Freihandelszone (ALCA) und die Doha-Entwicklungsrunde der WTO	292
2.3.1	Der ALCA-Prozess	292
2.3.2	Die Doha-Entwicklungsrunde	293
2.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse	297
3.	Sicherung und Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit durch Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortung?	302
3.1	Internationale Klimaschutzpolitik	302
3.1.1	Die UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel	303
3.1.2	Auf dem Weg zum Kyoto-Protokoll	306
3.1.3	Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls und der Klimaschutzbeitrag der Entwicklungsländer	315
3.1.4	Was tun „nach Kyoto“?	325
3.1.5	Perspektiven für den Klimaschutz nach 2020	334
3.1.6	Fazit: lateinamerikanische Staaten in den internationalen Klimaverhandlungen	341
3.2	Internationale Biodiversitätspolitik	344
3.2.1	Die UN-Biodiversitätskonvention als Rahmen für ein weites Politikfeld	344
3.2.2	<i>Biosafety</i> : moderne Biotechnologie als Fluch oder Segen?	347
3.2.3	ABS: Zugang gegen Gewinnbeteiligung?	365
3.2.4	Fazit: lateinamerikanische Staaten in den internationalen Biodiversitätsverhandlungen	374
V.	Fazit	378
	Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	382
	Quellen- und Literaturverzeichnis	390

I. Einleitung

Als der deutsche Außenminister Steinmeier 2014 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen (UN) sprach, äußerte er den verbreiteten Eindruck, dass „unsere Welt aus den Fugen geraten“ scheine. Als Symptome nannte er, neben vielen anderen, die Lage in zerfallenden und vom IS-Terror geplagten Staaten wie Syrien, aber auch den Ukraine-Konflikt und die aus seiner Sicht völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch das ständige Sicherheitsratsmitglied Russland.¹

Dabei hatte es nach dem Ende des Ost-West-Konflikts große Hoffnungen auf das Heraufziehen einer „Neuen Weltordnung“ gegeben. „Weltordnung“ meint dabei die grundlegenden Regeln und Werte, die das Handeln internationaler Akteure (in dieser Arbeit hauptsächlich der Staaten) bei der Bewältigung globaler Problemstellungen leiten.² Was waren nun Themen und Lösungsschemata, die diese „Neue Weltordnung“ charakterisieren sollten?

Der Begriff wurde von US-Präsident George Bush Senior geprägt, der am 11.09.1990 vor dem Kongress seine Rede „Toward a New World Order“³ hielt. Das Phänomen des Krieges war nicht von der Erde verschwunden, gerade hatte Saddam Hussein das Nachbarland Kuwait überfallen, um es als neue Provinz des Irak zu annektieren. Gleichzeitig bestand aber die Hoffnung, dass das Ende der Blockkonfrontation eine neue Ära der Kooperation von Staaten über alte Konfliktlinien hinweg - „zwischen Ost und West, Nord und Süd“ - ermöglichen würde, in der „die Herrschaft des Rechts“ über „das Recht des Dschungels“ siegen und die Prinzipien von Freiheit und Gerechtigkeit gegen Despoten auf der ganzen Welt durchgesetzt würden.⁴ Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war nicht länger durch den Ost-West-Gegensatz blockiert, hatte die irakische Aggression bereits verurteilt und Wirtschaftssanktionen verhängt. Diese Geschlossenheit sollte fortbestehen und schließlich im folgenden Jahr in einen Krieg einer internationalen Koalition unter Beteiligung von Staaten aus dem islamischen Raum und unter Führung der USA münden, in dem die irakischen Truppen wieder aus Kuwait vertrieben wurden. Im Rückblick auf jene Jahre stellt Ulrich Menzel fest: „Erneut wurde mit dem Ende eines großen internationalen Konflikts die Hoffnung verbunden, dass sich Frieden, Demokratie und Wohlstand unter dem Dach der Vereinten Nationen weltweit ausbreiten würden.“⁵

Neue Problemstellungen und Themenbereiche waren nach Ansicht mancher Beobachter dabei, auf die internationale Agenda zu drängen. Der deutsche Politikwissenschaftler Ernst-Otto Czempiel beispielsweise wagte 1993 die Prognose, dass die Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts durch drei Merkmale gekennzeichnet sein werde: Nach dem Ende der Bipolarität werde sich ein durch „Polyarchie und Multipolarität“ gekennzeichnetes internationales System herausbilden. In diesem würden weiterhin ökonomische Fragen eine

¹ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140927_69_Generalversammlung_VN.html (letzter Abruf: 26.05.2015)

² In enger Anlehnung an TAO PENG, *Die neue Weltordnung – Eine unipolare Ordnung oder eine Unordnung?* Münster, 2006, S.9f. Auf: <http://d-nb.info/990514242/34> (letzter Abruf: 10.04.2017)

³ Die Rede ist als Video verfügbar unter: <http://www.disclose.tv/forum/george-h-w-bush-s-toward-a-new-world-order-speech-septe-t80096.html> (letzter Abruf: 05.03.2013).

⁴ So Präsident Bush in der angesprochenen Rede (eigene Transkription und Übersetzung).

⁵ ULRICH MENZEL, *Von der neuen Weltordnung zur neuen Hegemonie*. In: MATHIAS ALBERT/BERNHARD MOLTSMANN/BRUNO SCHOCH, *Die Entgrenzung der Politik – Internationale Beziehungen und Friedensforschung*, Frankfurt a.M., 2004, S.260

immer wichtigere Rolle spielen. Schließlich würde sich die reine *Staatenwelt* in eine *Gesellschaftswelt* verwandeln. Dies heiße nicht, dass Nationalstaaten von nun an keine Rolle mehr spielen würden und an die Stelle der nationalen Gesellschaften schnell eine Weltgesellschaft treten würde. Es hieß aber, dass der Handlungsspielraum von Regierungen zunehmend durch die Interessen der Gesellschaften eingeschränkt würde und dass Staaten nach wie vor wichtige, aber nicht mehr die einzigen relevanten Akteure in der Weltpolitik sein würden. Themenfelder, die für Czempiel mit dieser Entwicklung verbunden waren, waren die Friedenssicherung, die Verbreitung von Menschenrechten und Demokratie, oder auch der Umwelt- und hier besonders der Klimaschutz.⁶ Andrew Hurrell weist gedanklich in dieselbe Richtung, wenn er feststellt, dass ab den 1990er Jahren die Auffassung an Bedeutung gewann, dass wirtschaftliche Verwerfungen, Umweltzerstörung, genau wie innerstaatliche Gewalt und das Fehlen einer legitimen staatlichen Ordnung keine exklusiven Angelegenheiten einzelner Staaten sein sollten, sondern dass es sich um Bedrohungen der *internationalen* Sicherheit handelte. Nicht mehr nur die Sicherheit und die Rechte von Staaten standen im Vordergrund, sondern die Interessen von Individuen oder der Menschheit als Ganzer.⁷ Im Grunde ging es also um eine Relativierung des Prinzips staatlicher Souveränität zugunsten multilateral festzulegender Normen, Rechte und Pflichten und damit einen etwa im Vergleich zur klassischen Westfälischen Ordnung, die auf dem Verzicht auf Einmischung in die inneren Angelegenheiten einzelner Staaten beruht hatte, veränderten Ansatz.⁸

Die Ausbreitung von Demokratie und Menschenrechten, das internationale Eingreifen in innerstaatliche Konflikte, hatte seit den 1990er Jahren Konjunktur. Im Rückblick sprechen manche Autoren von einer „Epoche der Intervention“.⁹ Die internationalen Handelsbeziehungen, und in diesem Zusammenhang das Bemühen um eine weitere Zurückdrängung staatlichen Eingriffsspielraums in die internationalen Waren- und Kapitalströme, standen während zweier Verhandlungsrunden unter dem Dach des Allgemeinen Abkommens über Zölle und Handel (GATT) bzw. der Welthandelsorganisation (WTO), sowie zahlreicher regionaler und bilateraler Handelsgespräche im Fokus. Und auch auf dem Gebiet der internationalen Umweltpolitik wurden zahlreiche neue Abkommen geschlossen, welche die Verfügungsgewalt der Staaten über ihre Ressourcen mehr oder weniger stark beschränkten – Hurrell spricht vom „greening of sovereignty“.¹⁰ Gleichzeitig gibt dieser Autor zu bedenken, dass jenes allgemeine Bestreben, die Institution der staatlichen Souveränität auszuhöhlen oder zu relativieren, besonders in der Außenperspektive v.a. westlichen Staaten zugeschrieben werde.¹¹ Mit „Aushöhlung der staatlichen Souveränität“ würden die angesprochenen Staaten ihre Agenda selbst wohl nicht beschreiben. Blickt man aber beispielsweise auf die Vorgaben, die der Vertrag über die Europäische Union (EU) für das „auswärtige Handeln der Union“ macht, dann erkennt man ganz eindeutig das Bestreben, auf den bereits angesprochenen Themengebieten ein möglichst dichtes Netz an multilateralen Regeln zu etablieren, die die Staaten in ihrem Handlungsspielraum einschränken. So heißt es in Artikel 21:

⁶ ERNST-OTTO CZEMPIEL, *Weltpolitik im Umbruch: das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. München, 1993, S.12-16; 52-56; 126f

⁷ ANDREW HURRELL, *On global order: power, values, and the constitution of international society*. Oxford, 2009, S.168-175

⁸ HENRY KISSINGER, *Weltordnung*, C. Bertelsmann, 2014, S.11. Entnommen aus einer Leseprobe, verfügbar auf: https://www.randomhouse.de/leseprobe/Weltordnung/leseprobe_9783570102497.pdf (letzter Abruf: 10.04.2017)

⁹ MICHAEL MARTENS, *Die Deutschen und der Krieg*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.12.2012

¹⁰ HURRELL, *On global order*. S.235

¹¹ Ebenda, S.250

„Die Union strebt an, die Beziehungen zu Drittländern (...) auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein. Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest (...), um (...) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern; (...) die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem auch durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse; (...) zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen (...); (...) eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.“¹²

Schon 2003 hatte die EU in ihrer Sicherheitsstrategie in leicht pädagogischem Tonfall solche Staaten ermahnt, die sich der Unterordnung unter internationale Regeln widersetzen:

„Eine Reihe von Staaten hat sich von der internationalen Staatengemeinschaft abgekehrt. Einige haben sich isoliert, andere verstoßen beharrlich gegen internationale Normen. Es ist zu wünschen, dass diese Staaten zur internationalen Gemeinschaft zurückfinden, und die EU sollte bereit sein, sie dabei zu unterstützen. Denen, die zu dieser Umkehr nicht bereit sind, sollte klar sein, dass sie dafür einen Preis bezahlen müssen, auch was ihre Beziehungen zur Europäischen Union anbelangt.“¹³

Der Preis für diese schwarzen Schafe könne auch „robustes Eingreifen“¹⁴ der Hirten umfassen. Für eine „verantwortungsvolle Weltordnungspolitik“, wie sie der EU vorschwebt, braucht sie natürlich auf der Welt Partner, die ihre Ordnungsvorstellungen zumindest in den Grundzügen teilen. Ansonsten bleibt die postulierte „Weltordnung“ ein lediglich regional akzeptiertes, darüber hinaus aber schwer durchsetzbares Konzept.¹⁵ Nikolas Busse empfiehlt hier eine Besinnung auf die Gemeinsamkeiten des Westens. Die USA und die EU seien die Partner, die sich nach wie vor am nächsten stünden. Eine Konzentration auf diese bewährte Partnerschaft sei einem krampfhaften Ausschauhalten nach neuen vermeintlich „strategischen Partnern“ allemal vorzuziehen.¹⁶ Man kann aber auch über diese nordatlantische Partnerschaft hinausdenken und sich fragen, ob es nicht auch jenseits derselben Staaten und Regionen gibt, die an der erwähnten Weltordnungspolitik mitzuwirken bereit sind und die Andrew Hurrell einen „liberal Greater West“¹⁷ nennt. Hier richten sich von europäischer und deutscher Seite große Erwartungen an Lateinamerika. So heißt es etwa im 2010 erschienenen Konzept der Bundesregierung für Lateinamerika und die Karibik:

„Das Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und zu Menschenrechten sowie das Streben nach einer verlässlichen, multilateral ausgerichteten Weltordnung sind in Lateinamerika weithin anerkannte Grundpfeiler der Politik. (...) Im gemeinsamen Bemühen, Frieden, Freiheit und Sicherheit in der Welt zu stärken, finden wir in Lateinamerika natürliche außenpolitische Partner.“¹⁸

¹² Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. Artikel 21. Auf:

http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190dec_002.pdf#nameddest=article21 (letzter Abruf: 26.05.2015)

¹³ *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie*. S.10. Auf:

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (letzter Abruf: 07.03.2013)

¹⁴ Ebenda, S.11

¹⁵ Kissinger geht z.B. davon aus, dass Weltordnungen zunächst einmal genau dies seien: regional akzeptierte Ordnungskonzepte, die von der sie hervorbringenden Region für global gültig gehalten werden, aber nicht deshalb schon tatsächlich global verwirklicht seien: KISSINGER, *Weltordnung*, S.18

¹⁶ NIKOLAS BUSSE, *Entmachtung des Westens: die neue Ordnung der Welt*. Berlin, 2009, S.247f; 285; 291

¹⁷ HURRELL, *On global order*. S.92f

¹⁸ Auswärtiges Amt, *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*. Berlin, 2010, S.5; 10; auf: <http://www.bogota.diplo.de/contentblob/2766482/Daten/852130/LateinamerikaKonzept.pdf> (letzter Abruf: 27.05.2015)

Diese Zuversicht ist nicht neu. Schon zu Beginn der 1990er Jahre wurden bei einer Zusammenkunft der in Lateinamerika postierten deutschen Botschafter mit Außenminister Klaus Kinkel in Buenos Aires „Thesen zur Lateinamerikapolitik“ erarbeitet, die besagten Subkontinent als möglichen Partner bei der Umsetzung von Lösungskonzepten für weltweite Herausforderungen sahen:

„Wir sehen in Lateinamerika eine Partnerregion von zunehmendem politischen Gewicht, die Reformen im Rahmen der Vereinten Nationen mitträgt, sich der Mitverantwortung für die Lösung der globalen Herausforderungen – Sicherung des Friedens, Durchsetzung der Menschenrechte, Nichtverbreitung von Massenvernichtungsmitteln sowie Kampf gegen Armut, Unterentwicklung und Umweltzerstörung – zunehmend stellt (...).“¹⁹

Und schon 1987 hatte der Europäische Rat die Hoffnung und Einschätzung geäußert, dass „die Europäische Gemeinschaft und Lateinamerika dazu aufgefordert sind, gemeinsam eine aktive Rolle bei der Schaffung einer zukünftigen internationalen *Gesellschaft* einzunehmen“.²⁰ Damit griffen Deutsche und Europäer eine Denktradition auf, die bereits seit den 1950er Jahren Lateinamerika, die USA und Europa als in einem „Atlantischen Dreieck“ verbundene potentielle Partner sah.²¹ Es gab durchaus nicht nur Argumente, die für eine solche Sichtweise sprachen. Die Selbstdefinition und Identitätssuche der Region Lateinamerika hatte sich seit dem 19. Jahrhundert auch in partieller, manchmal aber auch kompletter Abgrenzung zur westlichen Welt vollzogen. Der mexikanische Literaturnobelpreisträger Octavio Paz beispielsweise bezeichnete die Region in den 1970er Jahren als „una porción excéntrica de Occidente“.²² Wenn wir von dieser eher abstrakten Ebene wieder heruntersteigen zu konkreten politischen Positionierungen, dann lassen sich ebenfalls schnell Beispiele finden, die nicht darauf hindeuten, dass Lateinamerika in allen Fällen bereit wäre, staatliche Souveränität zugunsten der Interessen einer Weltgesellschaft und internationaler Pflichten zu relativieren. „Greening of sovereignty“ etwa scheint in Brasilien nicht besonders hoch im Kurs zu stehen, wenn man einen Blick in die Sicherheitsstrategie des Landes aus dem Jahr 2008 wirft. Brasilien war schon in den 1980er Jahren massiver internationaler Kritik wegen der Abholzungsaktivitäten im Amazonasgebiet ausgesetzt gewesen. Selbst bei nicht böse gemeinter Interpretation laufen dann die Empfehlungen der Sicherheitsstrategie auf einen Guerillakrieg gegen eine von den USA geführte Invasion im Amazonas hinaus:

„Die Imperative von Flexibilität und Elastizität finden ihren höchsten Ausdruck in der Vorbereitung auf einen asymmetrischen Krieg, der besonders im Amazonasgebiet eventuell gegen einen militärisch weit überlegenen Feind geführt werden müsste, der als einzelnes Land oder in Form einer Koalition darauf besteht, unter Verweis auf vermeintliche Interessen der Menschheit die uneingeschränkte Souveränität Brasiliens über den Amazonas infrage zu stellen.“²³

¹⁹ Zitiert nach: KLAUS BODEMER/DETLEF NOLTE, *Auf dem Weg zu einem atlantischen Dreieck?* In: Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation (Hamburg), 33 (1996), S.27

²⁰ Zitiert nach: ALBERTO VAN KLAVEREN, *Europa-Lateinamerika: Zwischen Illusion und Realismus auch nach 1992*. In: Zeitschrift für Lateinamerika, Wien, 43, 1992, S.111 (eigene Hervorhebung)

²¹ ROBERTO RUSSELL, *Die Wiederentdeckung Westeuropas: Lateinamerikas Beziehungen in den letzten zwei Jahrzehnten*. In: WOLF GRABENDORFF/RIORDAN ROETT, *Lateinamerika – Westeuropa – Vereinigte Staaten: Ein atlantisches Dreieck?* Baden-Baden, 1985, S.95; WOLF GRABENDORFF, *Einleitung: Neueinschätzung des Atlantischen Dreiecks*. In: GRABENDORFF/ROETT, *Lateinamerika – Westeuropa – Vereinigte Staaten*. S.11 (Zitat an letztgenannter Stelle; eigene Übersetzung)

²² OCTAVIO PAZ, *El ogro filantrópico*. Barcelona, 1979, S.284

²³ *Estrategia nacional de defensa. Paz y seguridad para Brasil*. S.27. Auf:

http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf (letzter Abruf: 06.03.2013; eigene Übersetzung)

Wie hat sich also Lateinamerika in der „Neuen Weltordnung“ – während der Zeit seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes – tatsächlich präsentiert: Als „natürlicher Partner“ bei der Durchsetzung einer Weltordnung, die auf multilateralen Regeln und Werten basiert, die die Staaten in ihrem Handeln – auch nach innen – binden? Oder doch als Antagonist, der keineswegs bereit war, nationale Souveränität zugunsten internationaler Lösungsansätze und Regeln für bestimmte Probleme zu relativieren? Genau diese Frage soll in der vorliegenden Arbeit anhand einer Analyse des konkreten außenpolitischen Verhaltens lateinamerikanischer Staaten auf den Feldern der internationalen Sicherheits- im Sinne von Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik, der internationalen Wirtschaftspolitik und der internationalen Umweltpolitik (und hier im Speziellen der Klima- und Biodiversitätspolitik) beantwortet werden.

Waren also lateinamerikanische Staaten bereit, eine Politik zu betreiben, die Sicherheit auf der Welt dann am besten gewährleistet sieht, wenn grundlegende Menschenrechte geachtet werden und die demokratische Regierungsform möglichst weite Verbreitung findet? Waren sie bereit, zum Schutz der Rechte der Individuen und der Gesellschaft die Rechte und Souveränität der Staaten zu relativieren? Haben diese Staaten weiterhin in einer stabilen und vor allem offenen Weltwirtschaft die beste Garantie für Entwicklung und Wohlstand gesehen? Waren sie bereit, zum Aufbau und Schutz eines solchen Weltwirtschaftssystems auf die Möglichkeit staatlicher Eingriffe und Manipulationen zu verzichten? Haben diese Staaten schließlich im Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit – der biologischen Vielfalt und des Weltklimas – eine Aufgabe gesehen, die *alle* Staaten in die Verantwortung nimmt? Waren sie bereit, im Interesse des Erhalts und der Nutzbarkeit biologischer Ressourcen für die ganze Menschheit und der Begrenzung der Erderwärmung im Interesse der ganzen Menschheit auf ihr unumschränktes souveränes Recht auf die Kontrolle und Ausbeutung ihrer Ressourcen zu verzichten und bindende Auflagen etwa zur Reduktion von Treibhausgasemissionen zu akzeptieren?

Eine Außenpolitik, für die all diese Fragen mit „Ja“ beantwortet werden können, die also eine Einschränkung der souveränen Entscheidungsgewalt von Staaten zugunsten aller Länder bindender Regeln und Standards akzeptiert und vielleicht noch selbst vorantreibt, wird in dieser Arbeit mit dem Begriff „Multilateralismus“ bzw. „multilateralistisch“ bezeichnet werden.²⁴ Für eine Außenpolitik, bei der umgekehrt all die vorangegangenen Fragen mit „Nein“ beantwortet werden können, die also die nationale Entscheidungsmacht gegen jede solche Einengung verteidigt, wird die Bezeichnung „Souveränismus“ bzw. „souveränistisch“ Verwendung finden. Diese beiden Idealausprägungen sind als Extreme eines Kontinuums zu verstehen, auf dem sich die tatsächlich praktizierte Politik der hier betrachteten Akteure bewegen wird.

Soweit dies im Rahmen einer so breit angelegten Untersuchung möglich ist, soll zudem herausgearbeitet werden, welche Gründe und Einflussfaktoren dafür verantwortlich waren, dass der festzustellende Auftritt lateinamerikanischer Staaten jeweils so ausfiel wie er eben ausgefallen ist, was neben der Freude an der Erkenntnis an sich auch deshalb interessant sein kann, da es in manchen Fällen Rückschlüsse darauf zulässt, unter welchen Umständen sich ein bestimmtes Verhalten in Zukunft ändern könnte.

²⁴ Der Begriff bezieht sich somit in dieser Arbeit auf den *Inhalt* einer bestimmten Politik (Unterordnung staatlichen Handelns unter multilaterale Regeln), nicht auf die *formale* Frage, ob ein bestimmtes Thema im Rahmen multilateraler Organisationen bearbeitet werden soll (ein Staat kann z.B. in multilateralem Rahmen – etwa dem UN-Sicherheitsrat – die Schaffung und Anwendung anspruchsvoller Verhaltensnormen genauso bekämpfen wie fördern). Daher ist der Gegenbegriff zu „Multilateralismus“ in dieser Untersuchung eben „Souveränismus“, nicht etwa „Unilateralismus“. Ein mögliches Synonym für „Multilateralismus“ im Sinne dieser Arbeit wäre „Universalismus“.

Wenn bislang in manchen Fällen von „Lateinamerika“ gesprochen wurde, dann soll dies keinesfalls das Bild eines einheitlichen Akteurs in der internationalen Politik suggerieren. Tatsächlich wird die Untersuchung sich im Wesentlichen den einzelnen lateinamerikanischen Staaten widmen. Wenn diese also keinen monolithischen Block bilden, heißt dies aber nicht, dass eine Beschäftigung mit der Region als Ganzer gleich völlig sinnlos wäre. Bei aller möglichen Heterogenität innerhalb des Subkontinents kann doch Alberto van Klaveren zugestimmt werden: „Latin America forms a regional subsystem within the global system; its component states share a sense of regional identity, and are perceived as such by external actors.“²⁵ So hält es wie gesehen auch das deutsche Auswärtige Amt nicht für Zeitverschwendung, eine Strategie für diese Region insgesamt zu formulieren. Wie weit die Gemeinsamkeiten bzw. die Heterogenität zwischen den einzelnen Staaten in der Praxis gereicht haben, wird sich im Laufe der Analyse herausstellen.

Dass in dieser Arbeit der Auftritt lateinamerikanischer *Staaten* ins Zentrum gerückt wird, impliziert keineswegs eine Leugnung der Relevanz anderer, nicht-staatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen, wie sie oben unter dem Stichwort „Gesellschaftswelt“ bereits angedeutet worden ist. Eine Arbeit jedoch, die regional, thematisch und chronologisch ohnehin bereits eher breit angelegt ist, muss hier ganz einfach *eine* Art von Akteuren für die Betrachtung herausgreifen, um nicht vollends auszuufern. Mit Pragmatismus muss hier auch einem zweiten möglichen Einwand begegnet werden: Verfügen überhaupt alle lateinamerikanischen Staaten über das Potential, die von ihrer Regierung bestimmten Positionen und Entscheidungen auch nach innen durchzusetzen? In der Tat kann die Vermutung geäußert werden, dass manche oder sogar viele Staaten der Region hierzu jedenfalls nicht vollumfänglich in der Lage sind. Autoren gebrauchen hierfür oft die Kategorie „Schwache Staatlichkeit“ oder sprechen vom „anomischen Staat“.²⁶ Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass in einer Vielzahl der in dieser Untersuchung betrachteten Sachverhalte dieser Umstand nur eine eingeschränkte Rolle spielt. Mit einer Zustimmung im UN-Sicherheitsrat oder auf einer Weltklimakonferenz kann eine Regierung bereits konkrete Handlungen auf internationaler Ebene ermöglichen, ohne dass im Nachhinein Akteure im eigenen Land dies unmittelbar sabotieren könnten. Andererseits ist es natürlich möglich, dass ein Staat, dessen Regierung sich international für Klimaschutz einsetzt, am Ende innerstaatlich diesen Anspruch nicht durchsetzen kann, da beispielsweise keine Ressourcen vorhanden sind, um illegale Entwaldungsaktivitäten effektiv zu unterbinden. Es ist auch hier die Folge einer bewussten und notwendigen Eingrenzung der Untersuchung, wenn solche Aspekte an dieser Stelle ausgeblendet bleiben.

Natürlich haben sich schon in der Vergangenheit Forscher mit Fragen beschäftigt, die der in dieser Arbeit gestellten zumindest ähneln. Festzustellen ist aber, dass der Schwerpunkt vieler Untersuchungen darauf liegt, die Konvergenzen und Divergenzen der Positionen lateinamerikanischer Staaten auf der einen, westlicher Akteure wie der USA, der EU und ihrer Einzelstaaten auf der anderen Seite, herauszuarbeiten. Arbeiten, die sich mit diesem Problem beschäftigen, laufen häufig auf die Einschätzung hinaus, dass die 1990er Jahre eine Phase der Konvergenz, die Zeit danach aber eher eine der Divergenz gewesen sei. Monika Hirsts Urteil kann als stellvertretend für viele gelten. In einem Artikel für einen Sammelband

²⁵ ALBERO VAN KLAVEREN, *Political Globalization and Latin America: Toward a New Sovereignty?* In: JOSEPH S. TULCHIN, *Latin America in the new international system*. Rienner, 2001, S.117

²⁶ Beispielsweise ULRICH SCHNECKENER, *Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen*. Auf: http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projekte_phase_1/projektbereich_c/c1/us_fragilestaatlichkeit.pdf (letzter Abruf: 27.04.2017); PETER WALDMANN, *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2002. S.9; 11f. Die Autoren nehmen häufig nur wenige Staaten wie Chile, Costa Rica oder Uruguay von dieser Annahme aus.

der Friedrich-Ebert-Stiftung aus dem Jahr 2011, in dem es um „neue und alte Allianzen“ Lateinamerikas gehen soll, lässt sie eine Phasenabfolge Revue passieren, in der der Konsens zwischen den USA und den südlichen Nachbarn nach dem ersten Höhepunkt der Ost-West-Konfrontation langsam dahinbröckelte, dann plötzlich nach deren Ende eine Renaissance erlebte, die sich über alle drei in dieser Arbeit behandelten Themenkomplexe erstreckte, sich aber im Rückblick eher als Illusion entpuppte, die um das Jahr 2000 herum ein jähes Ende fand. Der Titel ihres Artikels drückt diese Einteilung bereits aus, indem er den Begriff der „Pos-Posguerra Fría“ verwendet, also der Jahre, die auf die Zeit nach dem Kalten Krieg (*Guerra Fría*) folgten.²⁷ Konflikt während der Endphase der *Guerra Fría*, Konvergenz während der *Posguerra Fría*, wiederkehrender Konflikt in der *Pos-Posguerra Fría* – dies ist, vereinfachend ausgedrückt, der gemeinsame Nenner, auf den sich viele Forschungsergebnisse bringen lassen. Bodemer und Nolte stellten 1996 fest:

„Augenblicklich ergibt sich im Verhältnis zwischen Deutschland (sowie seinen westlichen Verbündeten) und Lateinamerika eine besonders günstige Konstellation. (...) In den 90er Jahren entwickelten sich Politik und Wirtschaft erstmals wieder synchron: Lateinamerika ist einerseits die demokratischste Südregion, und es besteht ein breiter außenpolitischer Grundkonsens zwischen den führenden Industrienationen und der Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten.“²⁸

Dagegen resigniert Susanne Gratius 2011 fast schon:

„Dennoch stimmen die lateinamerikanischen und europäischen Staaten kaum einmal bei ihrer Einschätzung von Krisen oder ihren Positionen in internationalen Verhandlungen überein. Wichtige Beispiele für diese Zwietracht sind die Doha-Runde der WTO (...), der Klimawandel oder der Konflikt im Mittleren Osten. Ein weiterer Beweis war in jüngerer Zeit der Zusammenstoß Brasiliens mit den USA und der EU wegen des Streits um das iranische Atomprogramm.“²⁹

Ein weiterer in der Forschung immer wieder auftauchender Aspekt ist die Unterscheidung zwischen den 90er Jahren als einem Jahrzehnt vergleichsweise homogenen außenpolitischen Auftretens der lateinamerikanischen Staaten und der Zeit nach der Jahrtausendwende als einer Phase größerer Heterogenität. Roberto Russell etwa bemerkt diese Tendenz, gibt aber zu verstehen, dass aus seiner Sicht die Situation der 1990er im Gesamtkontext der Geschichte lateinamerikanischer Außenpolitik eher die Ausnahme gewesen sei: eine „seltsame und seltene Homogenität“. Für die darauffolgende Phase sei zudem zur Beschreibung der erneuten Heterogenität das Wort „fragmentación“ besser geeignet als das Wort „polarización“, da der Subkontinent zwar aufgrund unterschiedlicher Positionen nicht als Einheit agieren könne, diese Differenzen aber keinesfalls derart scharf seien, dass sie die Gefahr einer ernsthaften Konfrontation entgegengesetzter Lager in Lateinamerika bergen könnten.³⁰ Die Spielarten der Grenzziehung und der Beschreibung der verschiedenen Ländergruppen sind vielfältig. Typisch ist die Rede von einer „ideologischen Spaltung“³¹ Lateinamerikas, die ein dem Westen zugeneigtes und wirtschaftlich liberales Lager von einem

²⁷ MONICA HIRST, *Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en la Pos-Posguerra Fría*. In: GÜNTHER MAIHOLD/MANFRED MOLS/DÖRTE WOLLRAD, *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. 2011, S.34-36, auf: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/08517.pdf> (letzter Abruf: 08.03.2013)

²⁸ BODEMER/NOLTE, *Auf dem Weg zu einem atlantischen Dreieck?* S.7f

²⁹ SUSANNE GRATIUS, *El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias*. In: *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 2011, S.13 (eigene Übersetzung)

³⁰ ROBERTO RUSSELL, *América Latina: ¿Entre la integración y la polarización? Un falso dilema*. In: MAIHOLD/MOLS/WOLLRAD, *La agenda internacional de América Latina*. S.124; 136 (eigene Übersetzung: Im Original wird von „homogeneidad rara“ gesprochen, wobei das Adjektiv sowohl „selten“ als auch „merkwürdig“ bedeuten kann.)

³¹ KARSTEN BECHLE, *Der VI. Gipfel zwischen EU, Lateinamerika und der Karibik: strategische Partner im Wartestand?* In: GIGA Focus, Nummer 5, 2010, S.1

dem Westen abgeneigten, wirtschaftsnationalistischen Lager trennt. Angereichert wird diese Einteilung manchmal mit der Bezeichnung „neues“ Lateinamerika für das letztgenannte, „altes“ Lateinamerika für das erstgenannte Lager.³² Eine originelle Metapher, die aber etwa mit Blick auf Ecuador zu hinterfragen wäre, ist auch die eines neuen „Tordesillas“, das einen neoliberalen Pazifikteil Lateinamerikas von einem antineoliberalen Atlantikteil trenne.³³ Nicht unüblich sind weiterhin feinere Unterscheidungen besonders innerhalb des „neuen“, „atlantischen“ Blocks in gemäßigte und radikalere Regierungen.³⁴ In das „alte“ Lager werden regelmäßig Chile, Kolumbien, Peru oder Mexiko eingeordnet. In das „neue“ Lager Venezuela, Kuba, Nicaragua, Ecuador, Bolivien, Argentinien und Brasilien. Argentinien und Brasilien werden in der Regel als die gemäßigten Vertreter der „neuen“ Regierungen bezeichnet, gerade Brasilien wird sogar häufig eine fast schon neutrale Vermittlerrolle zugeschrieben, während Argentinien zumindest von manchen Pressebeobachtern (gerade infolge einer vermeintlichen Radikalisierung unter Cristina Fernández de Kirchner, die 2007 ihr Amt antrat) auch bereits ins Lager der extremeren Variante um die Staaten der Bolivarianischen Allianz für die Völker unseres Amerikas (ALBA) verschoben wird.³⁵

Der Einfluss externer Akteure auf diese Entwicklungen wird von vielen Autoren zumindest für die größeren Staaten der Region und besonders für die südamerikanische Subregion mittlerweile nicht mehr als entscheidend angesehen.³⁶ Als wesentlich verantwortlich für die relative außenpolitische Konvergenz mit dem Westen in den 1990er Jahren gilt dann die innenpolitische Transformation vieler lateinamerikanischer Staaten im politischen und wirtschaftlichen Bereich: von autoritären zu demokratischen Regierungen und vom Modell der importsostituierenden Industrialisierung zur neoliberalen Öffnung.³⁷ Klaus Bodemer

³² DETLEF NOLTE, *Die Neuverortung Lateinamerikas in der internationalen Politik*. GIGA Focus, Nummer 8, 2007, S.4

³³ Die Bezeichnung stammt vom brasilianischen Politikwissenschaftler Alfredo Valladão, der zitiert wird in: DETLEF NOLTE/CHRISTINA STOLTE, *Lateinamerika: wirtschaftlich erstarkt – politisch uneins*. In: GIGA Focus, Nummer 5, 2008, S.3

³⁴ Tokatlian etwa geht davon aus, dass sowohl Brasilien als auch Venezuela eine Außenpolitik betreiben, die auf eine Gegenmachtbildung zu den USA hinausläuft. Die Version Brasiliens sei aber „gemäßigt“ oder „ausgewogen“, während Venezuela die „provokative“ Version praktiziere. JUAN GABRIEL TOKATLIAN, *Latinoamérica y sus “alianzas” extrarregionales: Entre el espejismo, la ilusión y la evidencia*. In:

MAIHOLD/MOLS/WOLLRAD, *La agenda internacional de América Latina*. S.151 (eigene Übersetzung)

³⁵ Beispielsweise: DETLEF NOLTE/CHRISTINA STOLTE, *Selbstbewusst in die Zukunft: Lateinamerikas neue Unabhängigkeit*. GIGA Fokus, Nummer 12, 2010, S.7; *Gegen die Zeit*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2012; JOSEPH OEHRLEIN, *Neue Wortführer, alte Probleme*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.01.2013. In den gut zweieinhalb Jahren, die zwischen der Abgabe des ersten Entwurfs dieser Dissertation Mitte 2015 und deren Veröffentlichung vergangen sind, hat es verschiedene Ereignisse und Entwicklungen gegeben, die im Kontext der Fragestellung der Arbeit relevant sind. Z.B. mit Blick auf die analysierten außenpolitischen Prozesse: erfolgreiche Aushandlung des Pariser Klimaschutzübereinkommens Ende 2015; mit Blick auf Veränderungen in Lateinamerika: Ablösung linker durch mitte-rechts Regierungen in wichtigen Staaten wie Argentinien und Brasilien Ende 2015 bzw. Mitte 2016; schließlich wirft die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten die Frage auf, ob die hier als „Neue Weltordnung“ bezeichnete Phase der Geschichte der internationalen Beziehungen nicht an ihr Ende gekommen ist, oder ob es für Deutschland und Europa nicht gerade jetzt um so wichtiger ist, diese mit gleichgesinnten Ländern – auch aus Lateinamerika – zu verteidigen. In der deutschen Bundesregierung scheint man letztgenannter Idee durchaus etwas abgewinnen zu können. Die letzte außereuropäische Reise vor dem G20-Gipfel in Hamburg führte die Bundeskanzlerin im Juni 2017 nach Argentinien und Mexiko. Die in dieser Untersuchung Mitte 2015 festgehaltenen Erkenntnisse verlieren durch diese späteren Ereignisse nicht ihre Gültigkeit, ihre Fragestellung könnte sogar aktueller denn je sein.

³⁶ GEORGES A. FAURIOL, *Extrabemispheric Interests and Actions*. In: G. POPE ATKINS, *South America into the 1990s: Evolving International Relationships in a New Era*. Boulder, 1990, S.143; ALISON BRYSK, *Beyond Hegemony: US-Latin American Relations in a “New World Order”*. In: *Latin American Research Review* 27 (3), 1992, S.173

³⁷ Mit Blick auf die interamerikanischen Beziehungen kommt beispielsweise Klaus Bodemer zu genau diesem Ergebnis: KLAUS BODEMER, *Zwischen benign neglect und hegemonic presumption – Die interamerikanischen Beziehungen von Clinton zu Bush*. In: MATHIAS ALBERT/BERNHARD MOLTMANN/BRUNO SCHOCH, *Die Entgrenzung der Politik – Internationale Beziehungen und Friedensforschung*. Frankfurt a.M., 2004, S.302

differenziert dabei aber zwischen der demokratischen Transformation, die seiner Meinung nach tatsächlich ein von innen heraus gewachsener Prozess gewesen sei, und der marktwirtschaftlichen Transformation, die auch unter äußerem Druck erfolgt sei. Angesichts der krisenhaften Entwicklung des überkommenen Entwicklungsmodells und weltweiter Trends, denen sich viele lateinamerikanische Staaten gar nicht entziehen zu können glaubten, könnte die Transformation durch eine Mischung aus innerer Einsicht und Druck der Umstände zustande gekommen sein. Die realen Defizite, die beim neoliberalen Umbau der Wirtschaft dann zu Tage kamen, so ist sich Bodemer aber sicher, könnten über kurz oder lang wieder Gegenbewegungen hervorrufen.³⁸

Es kann also durchaus auf Forschungsleistungen zurückgegriffen werden, die für den Beobachtungszeitraum der vorliegenden Untersuchung bereits wertvolle Vorarbeit geleistet haben. Viele dieser Beiträge zeichnen sich aber auch dadurch aus, dass sie sich mit diesen Fragen in einem entweder zeitlich oder geographisch, oder aber thematisch beschränkteren Rahmen auseinandersetzen (beispielsweise den interamerikanischen Beziehungen während der Regierung Obama). Andere Beiträge wiederum beschäftigen sich mit einem weit ausgedehnteren Rahmen (etwa Abhandlungen zu den internationalen Beziehungen Lateinamerikas seit der Unabhängigkeit oder sogar davor) und verlaufen manchmal eher als Erzählungen oder weisen als Leitfrage wie erwähnt meist die nach Konvergenz oder Konflikt mit den Positionen der Industriestaaten (oft fälschlicherweise gleichgesetzt mit der Frage nach Abhängigkeit oder Autonomie) auf, die letztlich mehr formaler als inhaltlicher Art ist – es interessiert dann nicht in erster Linie, welchen Inhalt die Außenpolitik eines bestimmten lateinamerikanischen Staates hatte, sondern ob er sich mit ihr von einem anderen Staat abgrenzte.

Dazu nicht völlig entgegengesetzt, aber sich doch unterscheidend, soll diese Untersuchung nun für einen Zeitraum mittlerer Reichweite, der sich durch eine spezifische weltpolitische Konstellation mit typischen Herausforderungen auszeichnet (die „Neue Weltordnung“) den konkreten außenpolitischen Auftritt lateinamerikanischer Staaten anhand eines einheitlichen *inhaltlichen* Kriteriums (multilaterale Regeln oder Beharren auf der klassischen, strikten Auffassung von staatlicher Souveränität?) analysieren. Auf Grundlage dieser Analyse ist dann sicher auch ein Rückschluss darauf möglich, ob Lateinamerika bzw. einzelne Staaten der Region als „natürlicher Partner“ einer EU oder eines Deutschland taugen, die es mit der Durchsetzung ihrer eigenen nach außen offiziell bekundeten Ordnungsvorstellungen ernst meinen.

Da wie erwähnt auch so weit wie möglich auf bestimmte ausschlaggebende Einflussfaktoren des außenpolitischen Auftritts lateinamerikanischer Staaten eingegangen werden soll, bietet es sich an, nach dieser Einleitung in Kapitel II zunächst theoretisch herauszuarbeiten, welche Einflussfaktoren überhaupt grundsätzlich in diesem Zusammenhang denkbar wären. Es schließt sich ein Kapitel an, in dem kompakt dargestellt wird, wie sich lateinamerikanische Staaten seit ihrer Unabhängigkeit bis zum Beginn unseres eigentlichen Untersuchungszeitraums auf den in dieser Arbeit untersuchten Themenfeldern positioniert haben. Daran kann dann Kapitel IV als Hauptteil anknüpfen. In diesem wird versucht, das Agieren einzelner Staaten in internationalen Verhandlungen zu den verschiedenen Themenfeldern auf dem oben beschriebenen Kontinuum zwischen den Polen „Multilateralismus“ – also der Bereitschaft, den Handlungsspielraum von Staaten zugunsten internationaler Regeln einzuschränken – und „Souveränismus“ – also der Nicht-Bereitschaft hierzu – einzuordnen. Dabei werden im Teilkapitel IV.1 (Demokratie und Menschenrechte)

³⁸ KLAUS BODEMER, *Wandlungsprozesse im internationalen System und ihre Auswirkungen auf Lateinamerika*. In: WOLFGANG REINHARD/PETER WALDMANN, *Nord und Süd in Amerika*. Freiburg, 1992, S.1098

besonders Verhandlungsprozesse im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und im Sicherheitsrat bzw. der Vollversammlung der Vereinten Nationen analysiert. Im Teilkapitel IV.3 stehen Verhandlungen im Kontext der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und der Biodiversitätskonvention (CBD) von 1992 im Mittelpunkt. Dabei wird nicht zwanghaft versucht, stets alle Staaten der Region einzubeziehen. Stattdessen beschränken wir uns auf diejenigen unter ihnen, die zu einer bestimmten Frage auch erkennbar eine für uns relevante Position bezogen haben. Teilkapitel IV.2 weicht von diesem Prozedere teilweise ab, indem hier nicht entlang von Einzelfragen und Verhandlungsprozessen vorgegangen, sondern hauptsächlich getrennt nach Staaten deren jeweilige tatsächliche Außenwirtschaftspolitik analysiert wird, was hauptsächlich der Quellenlage geschuldet ist. Zum Ende jedes Teilabschnitts dieses Hauptkapitels wird bereits ein Überblick zu den in ihm gewonnenen Erkenntnissen geboten, bevor diese dann in Kapitel V in ein endgültiges Gesamtfazit verdichtet werden.

II. Theoretische Grundlagen

Wie im Einleitungsteil erwähnt soll in der vorliegenden Arbeit nach Möglichkeit auch erklärt werden, warum sich lateinamerikanische Staaten zwischen den Polen Multilateralismus und Souveränismus auf eine bestimmte Art und Weise positioniert haben.

Es geht hier um eine *qualitative*, keine quantitative Herangehensweise. In einem Handbuch der internationalen Politik verweist Manuel Fröhlich auf die Meinung, die Hedley Bull bezüglich des „klassischen Ansatzes“ in der Wissenschaft der Internationalen Beziehungen vertrat, der letztlich auf „the exercise of judgement“ beruhe; sowie eines Ansatzes, der die internationalen Beziehungen mit geradezu numerischer Exaktheit erfassen zu können glaube. Letzterer, so Bull, gehe leider an der Realität seines Untersuchungsgegenstandes vorbei.³⁹ Ohne hier grundsätzlich selbst ein Urteil fällen zu wollen wird in dieser Untersuchung doch auf den „klassischen“ Ansatz in Form von verbaler Argumentation und „Beweisführung“ zurückgegriffen (eine Beweisführung, die in diesem Kontext letztlich natürlich nie die Unanfechtbarkeit einer mathematischen Beweisführung erreichen kann).

Neben der Frage qualitativer oder quantitativer Analyse stellt sich auch stets die Frage nach dem Allgemeinheitsanspruch der Erklärung, die in einem gewissen Widerspruch mit der Passgenauigkeit derselben für einen bestimmten Einzelfall steht. Soll deduktiv, beruhend auf logischen Schlussfolgerungen, eine allgemeingültige Theorie entworfen werden, die dann später an konkreten Fallbeispielen getestet werden kann? Oder soll vielmehr von einem ganz begrenzten Ausschnitt der Wirklichkeit ausgehend induktiv über die Analyse und Interpretation dieser begrenzten Tatsachen eine Theorie von limitiertem Geltungsanspruch hergeleitet werden? Jochen Dehling und Klaus Schubert geben diesen Gegensatz folgendermaßen wieder:

„ – one’s willingness to live with weak explanatory power in some situations for the cleanness and beauty of a simple, elegant model of human behaviour versus one’s desire for high explanatory power in all situations at the cost of analytical consistency and clarity“⁴⁰

Beide heben anschließend die Komplementarität der beiden Ansätze hervor – eine Einschätzung, aus der wir auch in dieser Untersuchung Konsequenzen ziehen, indem wir eine Kombination aus beiden Herangehensweisen versuchen wollen.

In diesem Abschnitt II soll deshalb in eher deduktiver Form ein theoretischer Rahmen entwickelt werden, durch den erschlossen werden soll, welche Erklärungen für den außenpolitischen Auftritt der betrachteten Staaten prinzipiell denkbar wären. Der Geltungsanspruch dieser theoretischen Überlegungen wird dementsprechend relativ umfangreich sein. Man muss nicht gleich so weit gehen zu sagen, dass durch sie grundsätzlich jede staatliche Außenpolitik zu jeder Zeit erklärbar wäre. Zumindest aber wäre davon auszugehen, dass man durch sie auch andere Untersuchungsgegenstände jenseits des Lateinamerikas des Vierteljahrhunderts nach Ende des Ost-West-Konflikts sinnvoll analysieren könnte.

³⁹ MANUEL FRÖHLICH, *Politische Philosophie*. In: CARLO MASALA/KONSTANTINOS TSETOS, *Handbuch der internationalen Politik*. Wiesbaden, 2010, S.13

⁴⁰ JOCHEN DEHLING/KLAUS SCHUBERT, *Ökonomische Theorien der Politik*. Wiesbaden, 2011, S.161

Abschnitt IV wird dann stärker induktiv vorgehen. Er wird sich der Frage widmen, welche der vorher hergeleiteten Antwortmöglichkeiten auf die Frage nach der Erklärung der Positionierung lateinamerikanischer Staaten in dem gewählten Untersuchungsrahmen tatsächlich überzeugen können.

Zu entwickeln ist also zunächst ein allgemeiner theoretischer Rahmen, mit dem wir den Auftritt lateinamerikanischer Staaten mit Blick auf die Gründe für ein bestimmtes festzustellendes außenpolitisches Verhalten erfassen können. Auf der Suche nach solchen potentiellen Erklärungsfaktoren steht eine Reihe von Theorien zur Verfügung. Einige dieser Theorien nehmen wie unten gezeigt für sich in Anspruch, Theorien der Internationalen Beziehungen oder des internationalen Systems statt Theorien der Außenpolitik zu sein. Letztgenannte könnte beispielsweise folgendermaßen definiert werden:

„Außenpolitik (...) umschließt (...) jegliches Verhalten eines in der Regelung seiner inneren Ordnungen - wenigstens dem Anspruch nach – unabhängigen Herrschaftsystems zu seiner Umwelt.“

„Außenpolitik ist (...) situationsbedingtes, interessenbezogenes und lernfähiges Entscheidungsverhalten der Führungskräfte einzelner Staaten (...) mit der Funktion, die Beziehungen ihres Staates (...) zu anderen Staaten (...) bei bestmöglicher Wahrung und Durchsetzung der von diesen Führungskräften definierten Normen und Interessen zu regeln. Die inhaltliche Festlegung und Strukturierung dieser Interessen sowie die Verhaltensplanung und der Mitteleinsatz zu ihrer Verwirklichung werden von den Führungskräften im Regelfall unter doppelseitiger Berücksichtigung sowohl innerstaatlicher Prozesse der politischen Willensbildung als auch des Verhaltens anderer Staaten (...) vollzogen.“⁴¹

Außenpolitik erscheint also als Handeln oder Verhalten eines Staates bzw. seiner Regierung, das auf die internationale Umwelt wirkt, wo bestimmte Interessen mit bestimmten Mitteln verfolgt werden sollen. In der zweiten Definition wird bereits auf die Einbettung dieser Außenpolitik in einen internationalen Kontext hingewiesen. Außenpolitik richtet sich nicht nur auf die internationale Umwelt; diese Umwelt – hier zunächst in Form anderer Staaten - übt auch wiederum einen Einfluss auf die Außenpolitik des betrachteten Staates selbst aus. Diese ist also wahrscheinlich nicht ausreichend zu verstehen ohne einen Bezug auf Phänomene wie das internationale System und die internationale Politik.

⁴¹ Die erste Definition ist entnommen aus: ERNST-OTTO CZEMPIEL, *Der Primat der auswärtigen Politik*. In: Politische Vierteljahresschrift, II.4, 1963, S.267; die zweite Definition aus: GOTTFRIED-KARL KINDERMANN, *Klassischer Realismus und Synoptischer Neorealismus*. In: MASALA/TSETOS, *Handbuch der internationalen Politik*, S.49. Bei einem Blick in verschiedene soziologische Lexika (hier: WERNER FUCHS-HEINRITZ, *Lexikon zur Soziologie*. Wiesbaden, 2011; sowie: KARL-HEINZ HILLMANN, *Wörterbuch der Soziologie*. Stuttgart, 2007) erfährt man, dass die beiden in diesen Definitionen auftauchenden Begriffe „Verhalten“ und „Handeln“ oft synonym gebraucht würden. Es sei allerdings auch eine Unterscheidung zwischen Beiden gebräuchlich, bei der „Verhalten“ in einem umfassenderen Sinne alle denkbaren Aktivitäten, Unterlassungen oder Reaktionen eines Organismus bezeichne, während „Handeln“ in einem engeren Sinne eine bestimmte Art von Verhalten meine, die mit „einem subjektiven Sinn für den Akteur verbunden ist“. In Wirklichkeit seien die Grenzen zwischen Handeln und „bloß reaktivem Verhalten“ fließend. (Zitate im zweitgenannten Lexikon, S.326). In dieser Arbeit werden die beiden Begriffe im Prinzip gleichbedeutend verwendet und beziehen sich auf solche Formen des Tuns und Unterlassens, die sich von anderen Vorgängen dadurch unterscheiden, dass das Individuum bei ihnen nicht bloß Objekt physikalischer oder ähnlicher natürlicher Kräfte ist. Außenpolitik ist eine Art solchen Verhaltens bzw. Handelns.

„Internationale Politik [ist] ein vielschichtiges, polyzentrisches Interaktionssystem zwischen Staaten und anderen Systemen, ohne zentrale Entscheidungs- und Vollzugsorgane sowie ohne erzwingbares Rechtssystem“.⁴²

Für Kenneth Waltz wiederum ist das Internationale System „composed of a structure and of interacting units“.⁴³ Das Internationale System also umfasst nicht nur *Akteure* wie Staaten, sondern auch deren *Interaktionen* und die Art und Weise, wie die Akteure zueinander *angeordnet* sind. Mit Waltz werden wir uns im Laufe dieses Kapitels noch näher beschäftigen. Zunächst sei auf Folgendes verwiesen: Waltz selbst hatte mit seiner „Theory of International Politics“ überhaupt nicht den Anspruch, eine *Außenpolitiktheorie* zu entwickeln. Sein Ziel war vielmehr, eine Theorie der Internationalen Politik oder des Internationalen Systems zu konzipieren, die die grundlegenden und unveränderlichen Regeln in den Mittelpunkt rückt, die sich aus den Eigenschaften des Internationalen Systems – nicht aus denen der Staaten – ergeben und die diesen Staaten bei der Ausübung ihrer Außenpolitik ganz spezifische Grenzen und Anreize setzen, die vermeintlich eine erstaunliche Gleichartigkeit der Außenpolitik ganz verschiedener Staaten zu verschiedenen Zeitpunkten erklären könnten. Eine Theorie der Außenpolitik dagegen könne sich dann durchaus auch mit den Eigenheiten der einzelnen Staaten befassen und die Unterschiede erklären, die es innerhalb der relativen Homogenität zwischen den verschiedenen Staaten immer noch gebe.⁴⁴

Wenn man Waltz‘ Neorealismus in diesem – bescheidenen – Sinne liest, gewinnt er wahrscheinlich auch sehr im Vergleich zu einer Lesart, die in ihm eine Erklärung dafür sucht, wie sich Staaten tatsächlich außenpolitisch in jeder Situation verhalten. Daher wollen wir die aus dieser Theorie ableitbaren Einflussfaktoren auf den Auftritt lateinamerikanischer Staaten in dieser Arbeit gleichberechtigt mit und neben alternativen Faktoren einbeziehen. Letztlich müssen wir davon ausgehen, dass in der Praxis natürlich *all* diese Arten von Einflussfaktoren wirken, die jetzt schon angeklungen sind: interne Faktoren, externe Faktoren in Form anderer Staaten, sowie vom Internationalen System (und nicht von einzelnen Staaten) ausgehende Einflüsse.

Ruth Zimmerling unterscheidet bei ihren Überlegungen zu den Erklärungsfaktoren in lateinamerikanischen Integrationsprozessen ebenfalls zumindest implizit zwischen internen Faktoren, externen Faktoren im Sinne eines intendierten Einflusses durch einen externen Akteur, und schließlich anderen äußeren, nicht direkt von einem einzelnen Akteur ausgehenden Einflüssen.⁴⁵ Schließlich entspricht diese Dreiteilung auch der Unterscheidung, die der spanische Philosoph José Ortega y Gasset in seinen soziologischen Grundüberlegungen trifft und welche zwischen Individuellem, Inter-Individuellem und Sozialem trennt.⁴⁶ Zwischen solchen Faktoren bestehen selbstverständlich die verschiedensten Wechselwirkungen. Wenn in dieser Arbeit eine Betrachtung des außenpolitischen Auftritts lateinamerikanischer Staaten angeboten wird, dann bedeutet dies, dass zwar sowohl interne als auch externe und systemische Faktoren in ihren verschiedenen Ausprägungen in die Analyse einbezogen werden, dass aber gleichzeitig die externen und systemischen Faktoren als zwar wichtig und auch variabel, aber doch als *gegeben* betrachtet

⁴² KINDERMANN, *Klassischer Realismus und Synoptischer Neorealismus*. In: MASALA/TSETOS, *Handbuch der internationalen Politik*. S.49

⁴³ Zitiert in: CARLO MASALA, *Neorealismus*. In: MASALA/TSETOS, *Handbuch der Internationalen Politik*. S.57

⁴⁴ Ebenda, S.55-59

⁴⁵ RUTH ZIMMERLING, *Externe Einflussfaktoren auf Integrationsprozesse in Lateinamerika*. In: HANS-JOACHIM LAUTH/MANFRED MOLS, *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent*. Politikwissenschaftliche Standpunkte, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, 2, 1993, S.42

⁴⁶ JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *El hombre y la gente*. In: JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Obras completas*. Tomo X. Madrid, 2009, S.260f

werden. In Abschnitt IV werden also in der Regel diese externen Faktoren nicht wiederum in ihrer Entstehung und Wirkungsweise analysiert. Es wird normalerweise nicht betrachtet, wie die Außenpolitik des analysierten Staates ihrerseits wieder auf andere Staaten und das Internationale System einwirkt, auch wenn diese vielfältigen Zusammenhänge natürlich prinzipiell gegeben sind. Ausführliche Betrachtungen hierzu in jedem Einzelfall würden aber den Rahmen der Arbeit sprengen.

Zuvor, in diesem Kapitel II, werden diese Wechselbeziehungen aber in ihren Grundzügen teilweise nachvollzogen werden, wenn wie bereits angedeutet eine Herausarbeitung potentieller außenpolitischer Erklärungsfaktoren anhand der wichtigsten Theorien der Internationalen Beziehungen erfolgt. Es werden v.a. drei Theorierichtungen herangezogen: der Neue Liberalismus, dessen prominentester Vertreter Andrew Moravcsik ist; der Neorealismus auf Basis der Theorie von Kenneth Waltz; und der Konstruktivismus – hier werden beispielsweise Beiträge von Alexander Wendt eine bedeutende Rolle spielen. Es wird nicht darum gehen, eine umfassende Kritik all dieser Ansätze vorzunehmen. Keine dieser Theorien soll primär dafür gelobt oder verurteilt werden, dass sie die Außenpolitik von Staaten in jeder Situation erklären kann (wenn das denn überhaupt ihr Anspruch ist) oder eben bei diesem Versuch leider scheitert. Selbstverständlich werden Schwächen bestimmter Theorien zur Sprache kommen müssen; das eigentliche Ziel aber wird darin bestehen, aus jeder Theorie die Erklärungsfaktoren für außenpolitisches Verhalten festzuhalten, von denen logisch anzunehmen ist, dass sie potentiell wirksam sind. Dies entspricht einer Synthese, wie sie von manchem der angesprochenen Autoren selbst als pragmatisch wünschenswert angesehen wird.⁴⁷

Wenn Andrew Moravcsik für eine Theoriesynthese plädiert, dann ist für diesen US-amerikanischen Politikwissenschaftler allerdings klar, dass jede Synthese logisch mit *seiner* Theorie beginnen müsse.⁴⁸ Ob ihm zuzustimmen ist oder nicht – dazu hier kein Urteil. *De facto* werden wir ihm diesen Gefallen allerdings tun.

Was *wollen* Staaten eigentlich?

Schließlich wäre es intuitiv zunächst einleuchtend, zur Beantwortung der Frage: „Welche Außenpolitik betreibt ein Staat?“ als erstes ebenjene andere Frage zu stellen, die auch Moravcsik umtreibt: Was *wollen* Staaten eigentlich?⁴⁹ Seine liberale Theorie der Internationalen Beziehungen sieht in der innerstaatlichen Gesellschaft und ihren Interessen eine entscheidende Einflussgröße auf staatliches Handeln.⁵⁰

Die Formulierung „Was *wollen* Staaten eigentlich?“ wirkt problematisch, da sie den Staat als eine Art Individuum oder Lebewesen erscheinen lässt, das einen eigenen, eindeutigen Willen hat. Sie ist deshalb an dieser Stelle nicht wörtlich zu nehmen. Buchanan und Tullock sprechen in diesem Zusammenhang von einer „organischen Interpretation“ des Staates.

⁴⁷ ANDREW MORAVCSIK, *Liberal International Relations Theory. A Scientific Assessment*. In: COLIN ELMAN/MIRIAM FENDIUS ELMAN, *Progress in International Relations Theory. Appraising the Field*. Cambridge, M.A., 2003, S.200f

⁴⁸ ANDREW MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. In: *International Organization* 51:4, 1997, S.516; 542

⁴⁹ In diesem Sinne stellt Moravcsik an konkurrierende Theorien die Frage, wie sie denn überhaupt den Einfluss anderer Faktoren auf einen Staat beurteilen möchten, wenn sie nicht fragten, was dieser Staat denn vorher überhaupt *wollte*. ANDREW MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaka, N.Y., 1998, S.21

⁵⁰ MORAVCSIK, *Liberal International Relations Theory*. In: ELMAN/ELMAN, *Progress in International Relations Theory*. S.161

Dieser verkörpere nach dieser Auffassung einen einheitlichen gesellschaftlichen Willen; die Gesellschaft wirkt wie ein vollkommen homogener Gesamtkörper. Eine solche Auffassung aber stehe in völligem Gegensatz besonders zu modernen westlichen Gesellschaften, die sich eben gerade durch ihren Pluralismus auszeichneten. Menschliche Individuen müssten demnach den Ausgangspunkt für die Betrachtung auch kollektiven Handelns abgeben. Solches Handeln kann erforderlich sein, wenn bestimmte Ziele von einem Individuum alleine nicht erreicht werden können. Die logische Verbindung zwischen diesem Handeln und den zugrunde liegenden Interessen könne nicht über eine Einheit von Individuum, Gesellschaft und Staat hergestellt werden, sondern müsse eben bei den Interessen der einzelnen Individuen ansetzen, die sich des Staates bzw. der Regierung lediglich als Instrument – als „Maschine“ – zur Umsetzung dieses Willens bedienten.⁵¹ Wir können vor dem Hintergrund unserer eigenen Überlegungen hinzufügen, dass dies ebenso für kollektives Handeln in einer Gesellschaft gilt, das sich auf einen Gegenstand außerhalb dieser Gesellschaft richtet oder welches Konsequenzen für die äußere Umwelt dieser Gesellschaft hat. Dann betreibt diese Gesellschaft über das Vehikel ihres Staates, genauer gesagt ihrer Regierung, eben *Außenpolitik*.

Die ersten beiden Grundannahmen des Liberalismus in den Internationalen Beziehungen – die ersten beiden „core assumptions“, wie Moravcsik sie in seinem Artikel „Taking Preferences Seriously“ nennt, mit dem er 1997 in der Zeitschrift „International Organization“ die Grundlagen seiner Theorie darlegte – lauten:

„Assumption 1: (...) The fundamental actors in international politics are individuals and private groups (...). *Liberal theory rests on a ‘bottom-up’ view of politics in which the demands of individuals and societal groups are treated as analytically prior to politics. (...) Individuals and groups are assumed to act rationally in pursuit of material and ideal welfare.*”

„Assumption 2: (...) States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics. (...) *Representative institutions and practices constitute the critical ‘transmission belt’ by which the preferences and social power of individuals and groups are translated into state policy.*”⁵²

Begriffe wie „interests“ oder „preferences“ tauchen hier bunt gemischt auf. Ihre Gemeinsamkeit gewinnen diese Begriffe durch ihre Abgrenzung zu „strategies“ – zu Taktiken, zu konkretem Verhalten in der Außenpolitik. Wenn Moravcsik von „preferences“ spricht, dann sind damit bestimmte „states of the world“ gemeint, die anderen möglichen Zuständen vorgezogen werden.⁵³ In Vorgriff auf später in diesem Kapitel angestellte Überlegungen soll hier gleich eingeschränkt werden, dass natürlich auch in diesem Stadium bestimmte Bedingungen gelten. Flügel zu haben oder die Schwerkraft abgeschafft zu sehen; ein kürzerer Winter und ein früherer Frühling: Dies sind zweifelsohne äußerst wünschenswerte *states of the world*. Wir wollen aber davon ausgehen, dass die überwältigende Mehrzahl der Menschen mit bestimmten von der Natur gegebenen Grenzen kalkuliert und unter den Optionen wählt, die „objektiv“ realisierbar erscheinen.

⁵¹ JAMES M. BUCHANAN/GORDON TULLOCK, *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, 1989, S.11-13 (eigene Übersetzungen)

⁵² MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously*. S.516-518 (Hervorhebungen im Original). Moravcsik bezieht sich hier auch auf nicht-staatliche Akteure, thematisiert diese aber ansonsten selbst nicht mehr weiter. Unsere Untersuchung bezieht sich ohnehin auf die Analyse *staatlichen* Verhaltens.

⁵³ Ebenda, S.519. Die Unterscheidung von „Präferenzen“ und „Strategien“, von „Wollen“ und „Tun“, wird im weiteren Verlauf dieses Kapitels immer wieder auftauchen.

Welcher Art können solche Präferenzen, die von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen ausgebildet und über den Staat nach außen getragen werden, nun inhaltlich sein? Auf welche Fragen können sie sich beziehen? Moravcsik selbst spricht in dem oben zitierten Abschnitt von materiellen und ideellen Zielen. Im weiteren Verlauf des angesprochenen Artikels konkretisiert er diese Ziele weiter, wobei die Grenzziehung zwischen materiellen und ideellen Zielen nicht immer ganz einfach möglich zu sein scheint. Sein „ideational liberalism“ beinhaltet Vorstellungen von einer gerechten gesellschaftlichen und politischen Ordnung, von den rechtmäßigen Grenzen eines Staates, aber auch von einer guten wirtschaftlichen Ordnung. Besonders auf wirtschaftliche Aspekte bezieht sich dann sein „commercial liberalism“, der die Wohlfahrtsinteressen in den Vordergrund stellt, die mit Fragen von internationalen Handelsbeziehungen verbunden sind. Ist also die (praktisch vielleicht dennoch sinnvolle) Grenzziehung zwischen den Kategorien von ideellen und materiellen Interessen schwierig, so können sich die Interessen in verschiedenen Fragen auch in dem Sinne mischen, dass z.B. bei einer Frage, die zunächst einmal eindeutig ideeller Natur zu sein scheint, sehr konkrete materielle, etwa finanzielle Interessen eine bedeutende Rolle spielen können. Die verschiedenen Kategorien müssen also gegebenenfalls zueinander in Verbindung gesetzt werden.⁵⁴

Man könnte vermuten, dass es unter den Interessen der Individuen und in der Folge des Staates bzw. der Regierung ganz bestimmte Interessen gibt, von denen wir annehmen sollten, dass sie (zumindest fast) permanent vorhanden sein werden. Das eigene Überleben könnte so ein Interesse sein, bildet es doch die Voraussetzung für die Realisierung aller weiteren Interessen. Solche weitergehenden Interessen könnten dann eher variieren und hätten weitaus eher einen optionalen Charakter. Genau dies ist die Auffassung von Ernst-Otto Czempiel:

„Wie alle menschlichen Entscheidungen, haben die politischen Ziele ihren Positionswert auf der Skala von Freiheit und Notwendigkeit. (...) Dementsprechend sind die Abhängigkeiten zwischen Innen- und Außenpolitik, die aus diesen Zielen folgen, gleichfalls als notwendig, als nur erforderlich oder lediglich als programminhärent zu klassifizieren.“⁵⁵

Sicherheit und Ernährung fielen dementsprechend in die Kategorie der Existenznotwendigkeiten. Daher müsse auch jede Außenpolitik mit diesen Zielen kompatibel sein. Schwächer fällt der Zusammenhang dann schon bei anderen Zielen aus: Entfaltung und Entwicklung fielen in die Kategorie der Bedürfnisse, während eine Vergrößerung von Reichtum und Herrschaft als Programme zu bezeichnen wären.⁵⁶

In Vorbereitung auf die weitere Diskussion sei bereits hier auf einen bestimmten Aspekt gesellschaftlicher Präferenzen hingewiesen, die uns hier als wichtiger Erklärungsfaktor für die Außenpolitik eines Staates präsentiert werden. Die Individuen bilden diese Präferenzen in der Sichtweise des Neuen Liberalismus ohne äußere Beeinflussung. Wir können, wie oben angesprochen, davon ausgehen, dass sie bei ihrer Präferenzbildung gewisse „Tatsachen“ und „objektive Gegebenheiten“ ins Kalkül einbeziehen. Die Interessen, die die Individuen an den Staat herantragen, und damit das vom Staat dann nach außen vertretene Interesse, werden aber nicht unter Beeinflussung durch andere Individuen, andere Staaten, gesellschaftliche

⁵⁴ Ebenda, S.525-534

⁵⁵ CZEMPIEL, *Der Primat der auswärtigen Politik*. S.268

⁵⁶ Ebenda

oder internationale Normen, gebildet. Es wird davon ausgegangen, dass diese Präferenzen das Produkt einer eigenverantwortlichen, autonomen Entscheidung sind.⁵⁷

Wie kann man sich nun mit Blick auf die zweite Grundannahme des Liberalismus die Übertragung von individuellen und gesellschaftlichen Präferenzen in staatliches Handeln vorstellen? Die Assoziation mit der demokratischen Staatsform liegt in diesem Punkt nahe. In der Tat könnte man davon ausgehen, dass sich diese Staatsform wie keine andere eignet, um gesellschaftliche Wünsche in staatliches Handeln zu überführen. Moravcsik erweitert seine Annahme aber auch auf nicht-demokratische Staaten. Selbst der tyrannischste Alleinherrscher müsse über kurz oder lang gewisse gesellschaftliche Bedürfnisse berücksichtigen. Wenn den Menschen das Mittel der Abstimmung in der Wahlkabine nicht zur Verfügung stehe, dann stimmten sie eben z.B. mit den Füßen ab oder leisteten Widerstand.⁵⁸ Man könnte hinzufügen, dass in Nicht-Demokratien durchaus in manchen (rein theoretisch sogar in allen) Fragen eine Interessengemeinschaft von Regierung und Gesellschaft bestehen kann. Und auch in Demokratien muss die Übertragung individueller Interessen in Regierungshandeln nicht immer unverzerrt und idealtypisch vonstatten gehen.

U.a. mit solchen Fragen beschäftigen sich die „Ökonomischen Theorien der Politik“. Anthony Downs stellt dar, warum prinzipiell zunächst von einer Korrelation von gesellschaftlichen Präferenzen und Regierungshandeln auszugehen sei: „Da Regierungen ihre Maßnahmen mit dem Ziele planen, die Wähler zu befriedigen, und die Wähler ihre Wahlentscheidung aufgrund der Regierungstätigkeit treffen, beruht das Funktionieren eines demokratischen Regierungssystems auf einer zirkulären Beziehung gegenseitiger Abhängigkeit.“⁵⁹ Es gebe nun, so Downs, bestimmte Ziele, die im Prinzip in der politischen Debatte nie zur Disposition stünden. So werde kaum eine Diskussion darüber entbrennen, dass der Staat die Sicherheit der Gesellschaft gewährleisten muss. Dies entspricht Czempels Kategorie der „Existenznotwendigkeiten“. Wir können mutmaßen, dass es vielleicht auch in anderen eher „programmatischen“ Fragen manchmal einen – wenn nicht universellen – so doch breiten Konsens in der Gesellschaft gibt. Downs geht davon aus, dass in relativ egalitären Gesellschaften die Parteien ihre Programme und ihr Handeln immer weiter der politischen Mitte annähern werden. Genauso wäre aber auch eine polarisierte Gesellschaft (wie in vielen Staaten Lateinamerikas) denkbar, in der z.B. zwei Parteien mit ihren Programmen jeweils ein ganz bestimmtes Wählerlager vertreten.⁶⁰ Ein Regierungswechsel könnte in diesem Falle mit einem deutlicheren Politikwechsel (und für uns: auch Außenpolitikwechsel) verbunden sein. Programme erfüllen laut Downs zudem die Funktion der Komplexitätsreduktion. Wähler können und wollen sich nicht über jede Frage umfassend informieren. Programme und Parteiideologien bieten in diesem Sinne eine Orientierungshilfe, wenn sie über die Zeit ein Mindestmaß an Konstanz aufweisen.⁶¹ Es ist also möglich, dass Menschen eine Partei speziell wegen eines bestimmten Themas wählen und den Rest des Programms sozusagen „mitkaufen“.

Der Hinweis auf mangelnde Information und möglicherweise auch mangelndes Interesse an manchen Fragen leitet auch zu einem weiteren Aspekt über, der die verzerrte Übertragung von Präferenzen zu erklären sucht: „Oft erreicht trotz der scheinbaren Herrschaft der Mehrheit eine relativ kleine Gruppe oder ein Industriezweig einen Zolltarif oder eine

⁵⁷ Moravcsik verweist in einer Fußnote auf mögliche Beeinflussungen der autonomen individuellen Präferenzbildung, widmet dem Thema dann aber keine besondere Aufmerksamkeit mehr. MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously*. S.517

⁵⁸ Ebenda, S.518

⁵⁹ ANTHONY DOWNS, *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen, 1968, S.72

⁶⁰ DEHLING/SCHUBERT, *Ökonomische Theorien der Politik*. S.58-61

⁶¹ Ebenda, S.56f

Steuererleichterung auf Kosten von Millionen von Verbrauchern oder Steuerzahlern.“⁶² Diese Worte stammen von Mancur Olson, der in seiner Theorie kollektiven Handelns darstellt, wie kleine Gruppen bei der Verfolgung ihrer Interessen gegenüber größeren, aber diffuseren und schlechter organisierten Gruppen strukturell im Vorteil sind.

Schließlich sei noch auf eine ganz spezielle einzelne Gruppe – im Extremfall ein einzelnes Individuum – verwiesen: die Regierung bzw. den Regierungschef oder die Regierungschefin. Die Regierung ist oben bereits einmal als eine „Maschine“ aufgetaucht, als bloßes ausführendes Organ, dem die Aufgabe zukommt, die innergesellschaftlichen Präferenzen nach außen zu tragen. Dies ist sicher ein Teil der Wahrheit, aber nicht der einzige. Robert D. Putnam äußert einen anderen Teil der Wahrheit. Die Regierung müsse in Wirklichkeit gar nicht immer als neutraler Sachverwalter gesellschaftlicher Interessen in einer außenpolitischen Frage auftreten, sondern könne durchaus auch ihre ureigenen Interessen verfolgen.⁶³ Wir müssten vermuten, dass einer Regierung oder einer einzelnen Führungspersönlichkeit dies am ehesten dann möglich sein sollte, wenn ihr spezifisches Interesse nicht mit breiteren gesellschaftlichen Interessen kollidiert, die auch tatsächlich von ihren Trägern als wichtig wahrgenommen werden. Auf jeden Fall wäre die Regierung selbst als Akteur in einem doppelten Sinne in die Analyse einzubeziehen: neben ihrer Rolle als „Transmissionsriemen“ für gesellschaftliche Interessen auch ihrerseits als Akteur mit eigenen Interessen.

Zusammenfassend lässt sich zu diesem Zeitpunkt also festhalten, **dass als erste mögliche Art von Erklärungsfaktoren für die Außenpolitik eines Staates innergesellschaftliche Präferenzen gelten können.** Inhaltlich können diese Präferenzen beispielsweise grob in ideelle und materielle Präferenzen unterteilt werden. Von manchen – wie dem Überleben – können wir annehmen, dass sie sich (fast) immer antreffen lassen; von anderen können wir vermuten, dass sie eher Schwankungen unterworfen sind. Als Träger dieser Präferenzen können wir in einer ersten Annäherung beispielsweise zwischen einer „breiten Mehrheit“ der Bevölkerung (im Idealfall die gesamte Bevölkerung), verschiedenen politischen Lagern, einzelnen Interessengruppen und – als *einer* solchen Gruppe – der Regierung selbst unterscheiden.

Ein Einwand liegt nach all dem bislang Gesagten natürlich geradezu auf der Hand. Es wurde viel von Präferenzen gesprochen, die die Individuen – und in einem zweiten Schritt dann der Staat bzw. die Regierung – in Anbetracht vielleicht noch bestimmter „objektiver“ Einschränkungen - bilden. Wenn ein Staat Außenpolitik betreibt, handelt er aber oft so, dass andere Staaten davon betroffen sind. Diese Staaten werden nicht passiv bleiben, sondern reagieren. Die bisherigen Überlegungen waren – mit Blick auf das Staatensystem gesprochen – individuell. Die Betrachtung muss das tatsächliche Handeln des Staates nach außen weiterverfolgen, und hier zwingt sich automatisch die inter-individuelle Betrachtungsebene auf. Dies ist natürlich ziemlich offensichtlich und selbstverständlich will auch Moravcsik nicht an diesem Punkt seine Betrachtung der internationalen Politik beenden. Eventuelle Vorwürfe, seine Theorie suggeriere, dass in seiner Außenpolitik „jeder Staat handeln könne wie es ihm beliebt“⁶⁴, weist er entschieden zurück. Die Freiheit eines Staates endet dort, wo die Präferenzen des anderen beginnen.

⁶² MANCUR OLSON, *Die Logik kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen, 1998, S.142

⁶³ ROBERT D. PUTNAM, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. In: *International Organization* 42:3, 1988, S.456

⁶⁴ MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously*, S.522 (eigene Übersetzung)

Externe Beschränkungen – was der *andere* Staat will

Die Durchsetzung der Präferenzen eines Staates kann also Folgen für die Durchsetzbarkeit der Präferenzen eines anderen Staates haben. Für das außenpolitische Handeln von Staaten ist somit das Verhältnis der staatlichen Präferenzen entscheidend. Da die liberale Theorie der Internationalen Beziehungen diese Präferenzkonstellation durchaus beachte – so Moravcsik in Entgegnung zu der oben angesprochenen Kritik – sei sie durchaus eine Theorie, die sich nicht nur auf die Idealvorstellungen von Staaten beziehe und so tue, als könne jeder Staat diese auch umsetzen; sondern eine, die das Internationale System mit einbeziehe.⁶⁵ Die dritte zentrale Annahme dieser Theorie, die bislang unerwähnt blieb, ist nämlich diese: „Assumption 3: (...) The configuration of interdependent state preferences determines state behavior.“⁶⁶

Denkbar sind dabei drei Arten von Konstellationen. Die Präferenzen zweier Staaten können vollkommen kompatibel sein. In diesem Fall ist schlicht eine friedliche Koexistenz zu erwarten. Mit Blick auf gemeinsames Handeln in bestimmten Fragen von gemeinsamem Interesse, so können wir ergänzen, wäre eine harmonische Kooperation zu prognostizieren. Denkbar wäre aber auch eine Situation, in der die Präferenzen zweier Staaten nicht völlig kompatibel wären und es zu komplizierteren Verhandlungen über die jeweilige Frage kommen müsste. Bei völlig inkompatiblen Präferenzen schließlich wird es zu konflikträchtigen Verhandlungen und vielleicht sogar bis zur bewaffneten Auseinandersetzung kommen.⁶⁷ Immer wenn in einer Frage die Präferenzen zweier Staaten also nicht vollkommen übereinstimmen, wird am Ende zumindest einer der beiden, vermutlich aber in vielen Fällen sogar beide, nicht in der Lage sein, seine ursprünglichen Wünsche tatsächlich umzusetzen. Putnam modelliert solche Auseinandersetzungen im Rahmen internationaler Verhandlungen als „Zwei-Ebenen-Spiel“, bei dem am Ende das tatsächliche Verhandlungsergebnis, nach dem die Staaten dann handeln müssen, nur innerhalb der Schnittmenge zwischen der Menge an Ergebnissen, die international durchsetzbar sind, und der Menge an Ergebnissen, die innerstaatlich durchsetzbar sind, liegen kann.⁶⁸

Eine solche Interaktion ist jedoch nicht zwangsläufig von friedlichen Verhandlungen in einem Kontext geprägt, in dem kriegerische Zwangsmaßnahmen ausgeschlossen werden. Aber auch der Krieg ist zumindest in seinen Zielen (wenn es sich nicht um den Ausnahmefall eines Vernichtungskrieges handelt) ebenfalls darauf gerichtet, beim Gegenüber in einer bestimmten Frage eine Abweichung zwischen eigentlichen Präferenzen und tatsächlichem Tun zu erzeugen:

„Es ist der Zweck des modernen Krieges, den Willen des Gegners zu brechen; das radikalste Mittel dazu ist, ihm sein ganzes Reich zu nehmen (...). Dies ist ein moderner Krieg bis zum letzten Ende; aber man kann den Feind so zermürben und erschöpfen, daß er nachgibt, bevor es so weit kommt (...).“

⁶⁵ Ebenda, S.522f; MORAVCSIK, *Liberal International Relations Theory*. In: ELMAN/ELMAN, *Progress in International Relations Theory*. S.165f

⁶⁶ MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously*. S.520

⁶⁷ Ebenda, S.520f

⁶⁸ PUTNAM, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. S.437

„Das politische Ziel des Krieges ist an sich nicht die Eroberung fremden Gebiets und die Vernichtung feindlicher Armeen, sondern ein Wandel im Denken des Feindes, der ihn dazu führen wird, sich dem Willen des Siegers zu unterwerfen.“⁶⁹

Die Beziehungen innerhalb des Krieges, so stellt Morgenthau heraus, sind nicht politisch. Hier herrscht eine rein physikalische Beziehung zwischen Körpern – eine sehr unschöne und grausame Beziehung. In seiner Zielsetzung aber ist der Krieg tatsächlich eine politische Handlung, denn er zielt auf eine psychologisch bedingte „Herrschaft von Menschen über das Denken und Handeln anderer Menschen“.⁷⁰

Morgenthaus Formulierung ist dann aus unserer Sicht so zu verstehen, dass zwar unser Handeln beeinflusst wird, aber nicht unser Denken in der Art, dass wir mit Blick auf die zugrunde liegende Streitfrage unsere Präferenzen geändert hätten. Diese bleiben unverändert, auch wenn wir natürlich „denken“, dass wir jetzt im Sinne der Präferenzen des Gegenübers handeln sollten. Dies geschieht schon im Falle einer Außenpolitik, bei der ein Staat in einer Verhandlung ein Ergebnis akzeptiert, das nicht seinen Wünschen entspricht. Er zieht dies einem Scheitern der Verhandlungen vor (in diesem Sinne handelt es sich natürlich auch um eine Präferenzbekundung), aber hat nicht seine Auffassung darüber geändert, welches Ergebnis er *eigentlich* anstreben würde. Und dies geschieht eben auch, wenn ein Staat nach einem Krieg kapituliert und völlig seinen ursprünglichen Präferenzen in der dem Krieg zugrunde liegenden Streitfrage zuwider handelt. Natürlich zieht er auch hier wieder die Kapitulation einem Fortführen des Krieges vor, drückt in diesem Sinne eine Präferenz aus. Dennoch bleiben seine Präferenzen zu der eigentlichen Streitfrage unberührt. Er handelt im Widerspruch zu diesen Präferenzen nicht aus Einsicht, sondern aus Rücksicht auf andere, in diesem Fall vorrangige Interessen – erinnert sei an Czempiels „Existenznotwendigkeiten“. Ebenso wäre natürlich die Entscheidung zur völligen Selbstaufgabe und zum Kampf bis zur eigenen Vernichtung eine extreme Form von Außenpolitik.

Das Fazit dieser Betrachtung: Neben innerstaatlichen Präferenzen **können wir den gezielten Einfluss eines externen Akteurs, in der Regel eines anderen Staates, als weiteren möglichen Faktor bei einer Außenpolitikanalyse festhalten.**

Neben die individuelle ist mit diesem Faktor die inter-individuelle Ebene ins Blickfeld gerückt. Daneben ist allerdings oben bereits eine dritte Ebene – die „soziale“ – erwähnt worden. In der Tat kann man die Frage stellen, ob die liberale Theorie der Internationalen Beziehungen durch ihre hier erläuterte dritte Grundannahme einen Status „als Systemische Theorie“⁷¹ beanspruchen kann, wie Moravcsik es gerne sähe. Sie beobachtet hier die Interaktionen von Staaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Präferenzen. Nun gibt es aber Analysten der Internationalen Beziehungen, die grundsätzlich bestreiten, dass auf diese Art und Weise internationale Politik ausreichend erfasst werden kann. Die Kooperation könne auch in solchen Fällen unterbleiben, in denen die Präferenzen mehrerer Staaten auf den ersten Blick auf Kooperation hindeuten, denn es genüge nicht, nur die Wünsche der Staaten und ihre Interaktionen zu betrachten. Dies entspreche noch nicht einer wahrhaft systemischen Herangehensweise.

⁶⁹ Die erste Einschätzung stammt aus: RUDOLF KJELLÉN, *Der Staat als Lebensform*. Leipzig, 1917, S.62f; die zweite aus: HANS MORGENTHAU, *Macht und Frieden: Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*. Gütersloh, 1963, S.73.

⁷⁰ Im letztgenannten Werk auf S.71

⁷¹ MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously*. S.521 (eigene Übersetzung)

Wenn alle Staaten dasselbe *wollen* und es doch nicht *tun*

Eine solche Herangehensweise nahm Kenneth Waltz für sich in Anspruch als er 1979 seine „Theory of International Politics“ veröffentlichte: „leaving aside the personality of actors, their behavior, and their interactions“.⁷² Um grundsätzliche Züge dieses Verhaltens und dieser Interaktionen im Internationalen System zu erklären, zieht Waltz vor allen Dingen Eigenschaften heran, die diesem System selbst zuzurechnen sind. Mit Blick auf die Akteure, die Staaten, nimmt er nicht wie andere Autoren vor ihm an, dass sie aufgrund bestimmter unveränderlicher menschlicher Grundeigenschaften nach Macht streben und ihre Herrschaft ausdehnen wollen. Waltz setzt als Minimalannahme lediglich voraus, dass diese Staaten ihr eigenes Überleben sichern wollen, so wie Czempiel Sicherheit, nicht aber Erweiterungen des Machtbereichs, zu den Interessen zählt, mit denen eine Außenpolitik stets vereinbar sein müsse. Weiter geht Waltz davon aus, dass sich diese Staaten zwar in ihrem Machtpotential unterscheiden, nicht aber in den grundsätzlichen Aufgaben, die sie alle zu bewältigen hätten. Anders als in einer innerstaatlichen, arbeitsteiligen Gesellschaft, in der manche Menschen über internationale Politik nachdenken können, dafür aber nicht in der Lage wären, eine Mauer zu bauen, widmen sich alle Staaten einer Reihe von Grundaufgaben und unterscheiden sich eben nur darin, dass sie unterschiedlich gut dazu in der Lage sind, diese Aufgaben tatsächlich zu erfüllen. Schließlich unterscheidet sich das Internationale System von einer innerstaatlichen Ordnung fundamental dadurch, dass es anders als diese nicht hierarchisch, sondern anarchisch strukturiert sei. Während sich innerhalb eines Staates die Bürger einer übergeordneten Zwangsinstanz – eben dem Staat – unterordnen müssen, der Gesetze verbindlich durchsetzen kann, besteht *zwischen* diesen Staaten ein Koordinationsverhältnis ohne formal übergeordnete zentrale, globale Instanz.⁷³

Hieraus ergeben sich bestimmte Konsequenzen. Man könnte beispielsweise an Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen denken, in denen alle beteiligten Staaten der Auffassung sind, dass Freihandel in ihrem Interesse läge, da ihr jeweiliger gesamtgesellschaftlicher Wohlstand gemehrt würde. Bislang müssten wir annehmen, dass einem solchen Abkommen in diesem Falle nichts mehr im Wege stünde. In der neorealistischen Sichtweise aber kann es durchaus dazu kommen, dass dieses Abkommen nie unterzeichnet wird. Ein solches Abkommen nämlich könnte zwar tatsächlich für jeden einzelnen Staat absolut gesehen einen Wohlfahrtsgewinn erbringen. Andererseits werden aber mit einiger Wahrscheinlichkeit manche Staaten von dem Abkommen mehr profitieren als andere. Letztgenannte hätten also einen *relativen* Verlust zu verzeichnen. In einer Welt aber, in der solche relativen ökonomischen Verluste auch relative Nachteile etwa bei den Rüstungsausgaben nach sich ziehen könnten und in der keine übergeordnete Polizeigewalt verhindern kann, dass der andere Staat sein relativ erhöhtes Militärpotential anschließend gegen seinen relativ geschwächten Nachbarn richten wird, wird dieser davon absehen, dem freien Handel zuzustimmen, selbst wenn der Nachbarstaat aktuell überhaupt keine Anzeichen einer expansiven Machtpolitik aufweist.⁷⁴

Ähnlich kann mit Blick auf Abrüstungsverhandlungen argumentiert werden: Jeder einzelne Staat könnte für sich zu dem Ergebnis kommen, dass Abrüstung erstrebenswert ist, um z.B. die so eingesparten Ressourcen anderweitig verwenden zu können. In einem Internationalen System aber, in dem niemand garantieren kann, dass nicht mein Nachbar „schummeln“ und sich nicht an die Vereinbarung halten, vielmehr meine Ehrlichkeit und tatsächliche Abrüstung eiskalt ausnutzen wird um mich zu überwältigen, wird es außerordentlich schwer

⁷² KENNETH WALTZ, *Theory of International Politics*. Reading, Mass., 1979, S.80

⁷³ Ebenda, S.81f; 88-91; 93-97

⁷⁴ Ebenda, S.105; 107

sein, eine solche Abrüstungsvereinbarung zu erreichen, selbst wenn kein einziger Staat aktuell plant, gegen einen anderen Krieg zu führen. Kooperation ist in einer solchen Welt immer nur unter der Herrschaft eines Hegemons oder im Rahmen bestehender Sicherheitsallianzen denkbar und so wie diese brüchig und temporär.⁷⁵

Nun könnte man aber anzweifeln, ob in einer Situation, die von Unsicherheit über das Verhalten und die Intentionen eines anderen Staates und dem Fehlen einer übergeordneten Instanz, die Schutz garantieren könnte, gekennzeichnet ist, dieses pessimistische Szenario tatsächlich eintreten müsste, wenn es nicht vorher bereits negative Erfahrungen bezüglich des Verhaltens anderer Staaten gegeben hätte. In diesem Sinne äußert Alexander Wendt: „Self-help security systems evolve from cycles of interaction in which each party acts in ways that the other feels are threatening to the self, creating expectations that the other is not to be trusted.“⁷⁶ Festgehalten werden soll aber auch, dass tatsächlich dieses Selbsthilfeprinzip, wenn es einmal aus bestimmten konkreten Interaktionen hervorgegangen ist, eine Wirkung auf die Außenpolitik von Staaten entfalten kann, die von weiteren aktuellen Interaktionen dieser Staaten unabhängig ist. Wie lange diese Wirkung hält, bis sie eventuell durch fortdauernde ihr widersprechende Interaktionen ausgehöhlt wird, ist eine andere Frage.

Es handelt sich also um einen kooperationshemmenden Einflussfaktor, der logisch von einer gezielten Beeinflussung durch einen konkreten anderen Staat zu trennen ist. Er wirkt unabhängig vom Handeln anderer Staaten, vielleicht sogar in Widerspruch zu diesem Handeln. Er ist aber ebenso wie der gezielte Einfluss einzelner anderer Staaten logisch von der Kategorie der nicht-menschlichen Einflüsse zu trennen, die in die Präferenzen der Individuen, Gesellschaften und Staaten einfließen. Dieser Einfluss ist aus menschlichen Interaktionen hervorgegangen. Diese Interaktionen hatten die Erzeugung dieses Einflussfaktors vielleicht überhaupt nicht zum Ziel. Wenn dieser Einflussfaktor aber erst einmal erzeugt ist, wirkt er letzten Endes als eine Norm, eine Handlungsanweisung an die Staaten. Man könnte auch von einer „Institution“ sprechen, wenn man darunter „auf Dauer gestellte Problemlösungen“⁷⁷ versteht – hier eben für das Problem der Begegnung mit einem anderen Staat, über dessen Ziele man nicht sicher sein kann. Diese „Institution“ kann einem Staat ein Verhalten auferlegen, das seinen Präferenzen in einer bestimmten Frage widerspricht.

Auch wenn wir mit Waltz' Theorie noch nicht fertig sind und sie ja auch bislang nicht vollkommen akzeptiert haben, so können wir doch als einen weiteren möglichen – nicht alles bestimmenden oder permanent wirksamen – Faktor für die Außenpolitikanalyse festhalten: **einen aus der anarchischen Struktur des Internationalen Systems erwachsenden Einfluss, der Staaten einen Anreiz zu kooperationsaverser und sicherheitsfixierter Außenpolitik bietet.**

Empirische Argumente, die gegen eine Allmacht dieses Faktors sprechen, bieten sich an. Czempiel spricht davon, dass Sicherheitsinteressen keineswegs immer inkompatibel mit der Verfolgung weiterer, weniger existenznotwendiger Interessen seien.⁷⁸ Und erleben wir nicht die Verfolgung viel weiter gehender Interessen wie Wohlstand und Entwicklung durch verstärkte Zusammenarbeit heute zumindest in bestimmten Teilen der Welt? Was ist denn sonst die Bedeutung der Organisation für *wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

⁷⁵ Ebenda, S.126; PHILIPP C. DITZEL/PHILIPP D. HOEGERLE, *Der Neorealismus in den Internationalen Beziehungen*. In: MARKUS M. MÜLLER, *Casebook internationale Politik*. Wiesbaden, 2011, S.18f

⁷⁶ ALEXANDER WENDT, *Anarchy is What States Make of It*. In: International Organization 46:2, 1992, S.402; 406 (das Zitat stammt von S.406)

⁷⁷ DEHLING/SCHUBERT, *Ökonomische Theorien der Politik*. S.137f

⁷⁸ CZEMPIEL, *Der Primat der auswärtigen Politik*. S.268f

(OECD)? Innerhalb des Einflussbereiches dieser Organisation, so erklärt Dieter Senghaas, seien das klassische Sicherheitsdilemma und das daraus resultierende Selbsthilfeverhalten der Staaten überwunden.⁷⁹ Denken wir an die EU, so stehen wir vor einem Beispiel für eine besonders, geradezu beispiellos, enge Zusammenarbeit von Staaten. Was besonders „schlimm“ (für Theoretiker wie Waltz) ist: Diese Zusammenarbeit überdauerte auch noch das Ende des Ost-West-Konflikts, welcher diese Kooperation (Zusammenarbeit innerhalb eines Bündnisses im Angesicht des gemeinsamen Gegners) noch theoretisch akzeptabel gemacht hatte.

Könnte es also sein, dass tatsächlich das nach wie vor zweifellos anarchische Internationale System gar nicht zwangsläufig in ein Selbsthilfesystem münden muss? Dann wäre die Skepsis, die die Waltzsche Theorie mit Blick auf den Zusammenhalt der Europäischen Integration nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion geböte, vielleicht unbegründet. Könnte es also sein, dass weder die Natur und die Präferenzen der staatlichen Akteure, noch die Eigenschaften der Strukturen, innerhalb welcher sie handeln, als ein für alle mal gegeben betrachtet werden können? John Mearsheimer nahm an, dass das Ende des Kalten Krieges die europäischen Staaten in eine Situation zurückführen könnte, wie sie sie schon vor dessen Beginn erlebt hatten.⁸⁰ Dies führt ein zyklisches und ahistorisches Moment in die Diskussion ein bzw. verdeutlicht die möglichen Schwächen der Erklärungsansätze, die von einer unveränderlichen menschlichen Natur oder einer unveränderlichen Wirkung des anarchischen Internationalen Systems ausgehen. Menschliche Gemeinwesen erscheinen dann wie ein Haufen von Atomen, die unter gleichen Bedingungen genau dieselben Reaktionen zeigen werden wie ein halbes Jahrhundert zuvor. Der Mensch aber, so sieht es nicht nur Ortega, „hat kein festes Wesen: Sein Wesen besteht genau darin, frei zu sein. Und das bedeutet, dass der Mensch, solange er lebt, immer ein wenig anders sein kann als er es bislang gewesen ist (...). Erst wenn der Mensch (...) tot ist, bekommt er ein festes Wesen.“⁸¹ So stellt auch Wendt die Möglichkeit in Aussicht, dass die europäischen Staaten um 1990 tatsächlich „nicht mehr die Staaten von 1950 sein könnten“.⁸²

Denn nach Auffassung der Anhänger der konstruktivistischen Theorie in den Internationalen Beziehungen sind weder Strukturen noch Akteure der internationalen Politik unveränderbar in ihren Eigenschaften. Vielmehr gebe es einen dynamischen Interaktionsprozess zwischen beiden Ebenen, durch den sie sich laufend gegenseitig konstituierten und ausformten: „Social structures are the result of the intended and unintended consequences of human action, just as those actions presuppose or are mediated by an irreducible structural context.“⁸³ Daher gelte auch der Vorbehalt, den wir oben bereits mehrfach mit Blick auf den zwangsläufigen Zusammenhang von Anarchie und Selbsthilfesystem gemacht haben: „I argue that self-help and power politics do not follow either logically or causally from anarchy and that if today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure. (...) Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. *Anarchy is what states make of it.*“⁸⁴

Hier taucht wieder die Einordnung des Selbsthilfeprinzips als „Institution“ auf. Fehlt diese Institution, argumentiert Wendt, müsse ein erstes Aufeinandertreffen zweier sich völlig

⁷⁹ DIETER SENGHAAS, *Wobin driftet die Welt?: über die Zukunft friedlicher Koexistenz*, Frankfurt a.M., 1996, S.132

⁸⁰ JOHN J. MEARSHEIMER, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*. In: *International Security*, Summer 1990, S.46f

⁸¹ ORTEGA, *El hombre y la gente*. In: ORTEGA, *Obras completas*. Tomo X, S.245 (eigene Übersetzung)

⁸² WENDT, *Anarchy is What States Make of It*. S.418 (eigene Übersetzung)

⁸³ ALEXANDER WENDT, *The Agent-Structure-Problem in International Relations Theory*. In: *International Organization* 41:3, 1987, S.360

⁸⁴ WENDT, *Anarchy is What States Make of It*. S.394f (Hervorhebung im Original)

unbekannter Menschen keineswegs kooperationsfeindlich verlaufen. Der Wunsch, mit dem Anderen in Kontakt zu treten, mit ihm zum gemeinsamen Vorteil zu kooperieren, wird dazu führen, auf Basis von Wahrscheinlichkeitsabschätzungen und der Interpretation von Handlungen, Gestik und Mimik des Anderen im Laufe immer weiterer Interaktionsrunden ein immer höheres Maß an Erwartungssicherheit herzustellen.⁸⁵ Dies muss nicht heißen, dass das Verhältnis zwangsläufig gut werden muss. Die prinzipielle Möglichkeit der Kontaktaufnahme und Kooperation aber wird nicht allein durch den Faktor der Ungewissheit und Anarchie vereitelt.

Oben wurde bereits die Frage aufgeworfen, ob nicht auch die Institution der Selbsthilfe, selbst wenn sie einmal etabliert ist, zwar Wirkung entfaltet, aber dennoch durch permanentes ihr widersprechendes Verhalten von Staaten ausgehöhlt werden kann. Wendt vertritt die Auffassung, dass eine solche Überwindung eines einmal etablierten Selbsthilfesystems schwierig, aber keineswegs unmöglich ist.⁸⁶ Eventuelles aggressives Handeln einzelner Staaten, das der sich herausbildenden Institution des Verzichts auf Kriege – oder zumindest solche, die die Existenz anderer Staaten an sich infrage stellen – zuwiderläuft, kann diesen Prozess aufhalten und umkehren, wenn er noch nicht „reif“ ist: Alle Staaten sind plötzlich wieder unsicher über die Intentionen der anderen. Wenn die Institution aber reif ist, dann werden vereinzelte Verstöße als ebensolche erkannt und von den anderen Staaten gemeinsam sanktioniert werden.⁸⁷

Genau dies kann in der Geschichte auch beobachtet werden. Eine Situation, in der Staaten voneinander begründet annehmen, dass sie gegenseitig eine Existenzbedrohung darstellen, ist denkbar und sicher auch tatsächlich in Vergangenheit und vielleicht auch Gegenwart anzutreffen. Doch auch Morgenthau sieht bei seiner Betrachtung des europäischen Gleichgewichtssystems ja, dass es um wirkliche Existenzängste in diesem System eben nicht ging. Anders sind Worte wie diese nicht zu verstehen:

„[I]m Krieg werden die Kräfte Europas in maßvollen und entscheidungslosen Wettkämpfen geübt.“

„Es war eine Frage der Geschicklichkeit und des Glücks, wer an die Spitze gelangen würde. Internationale Politik wurde zum aristokratischen Zeitvertreib, zum Spiel der Monarchen mit denselben Spielregeln und denselben Einsätzen.“⁸⁸

Die Institution der Souveränität – hier verstanden als Verzicht darauf, die Existenz des anderen Staates als solche anzutasten – war es, die dies ermöglichte. Figuren wie Napoleon und später in noch extremerer Form Hitler (der nicht nur die Existenz von Staaten, sondern auch von Bevölkerungsgruppen bedrohte) bilden die (von einer Koalition der anderen Staaten niedergerungenen) Ausnahmen, durch die die Regel nur umso deutlicher wird.⁸⁹

Nun ist „Souveränität“ als Institution, die das Existenzrecht des anderen Staates garantiert, noch eine recht bescheidene Institution. Krieg als „aristokratischer Zeitvertreib“ war hier stets möglich. Die Beschränkungen dieses Krieges wird man angesichts der Erfahrungen besonders des Zweiten Weltkrieges schätzen müssen. Dennoch ist eine Weiterführung des Evolutionsprozesses des Internationalen Systems hin zu einem tatsächlichen Ausschluss von Krieg als Handlungsform denkbar und glücklicherweise in Teilen der Welt heute zu beobachten. Es wäre also festzuhalten, dass der oben formulierte außenpolitische

⁸⁵ Ebenda, S.404f

⁸⁶ Ebenda, S.407

⁸⁷ Ebenda, S.408f (eigene Übersetzung)

⁸⁸ MORGENTHAU, *Macht und Frieden*. S.190; 196

⁸⁹ WENDT, *Anarchy is What States Make of It*. S.414-416

Einflussfaktor einer aus dem anarchischen Internationalen System erwachsenden Kooperationsaversion und Sicherheitsfixierung ein Faktor ist, der in von Fall zu Fall unterschiedlichem Ausmaß zu den vorher formulierten Einflussfaktoren tritt. Er kann diese völlig überwiegen oder im anderen Extremfall völlig irrelevant werden, sodass die anderen Faktoren voll zum Zuge kommen.

Zuletzt soll noch auf ein Phänomen hingewiesen werden, dass in seinem Wesen Ähnlichkeiten mit dem hier geschilderten Sicherheitsdilemma aufweist. Man könnte eine Situation annehmen, in der Krieg als Mittel zwischen Staaten geächtet ist. Auch unterhalb der Sicherheitsschwelle lassen sich nun aber weitere Kooperationsdilemmata konstruieren, die sich ebenfalls dadurch auszeichnen, dass sich in einem System frei von einer übergeordneten Zwangsinstantz agierender Staaten mit Blick auf manche Fragen gewisse im Interesse aller beteiligten Staaten liegende Ergebnisse nicht erzielen lassen. Alle Staaten wissen womöglich, dass es das Beste wäre, in einem bestimmten Sinne zu handeln. Da aber niemand dafür garantieren kann, dass auch alle anderen dies tun und eventuelle Verweigerer Vorteile zulasten der „ehrlichen“ Staaten erzielen könnten, wird dieses Handeln enorm erschwert.

Konkret bezieht sich Senghaas auf zwei weitere Themenfelder, die für diese Arbeit von erheblichem Interesse sind: „Das Sicherheits-, Entwicklungs- und Ökologiedilemma veranlaßt Akteure, wenn sie sich – wie in aller Regel – individuell-rational verhalten, zu einer Maximierung eigener Positionsvorteile mit dem Ergebnis eines kontraproduktiven Gesamteffekts für alle Beteiligten“.⁹⁰ Wenn Staaten über internationalen Freihandel nachdenken, dann sind sie sich vielleicht im Klaren darüber, dass der Reichtum der gesamten Welt durch einen Abbau aller Handelshemmnisse maximiert werden könnte. Gleichzeitig aber können sie Nachteile fürchten, wenn sie selbst zwar ihre Zollschränken abbauen, andere sich aber nicht daran halten. Umgekehrt könnten sie darauf spekulieren, dass es für sie zumindest kurzfristig das Beste wäre, darauf zu warten, dass alle anderen Staaten sich öffnen, dies selbst aber nicht zu tun, um damit den eigenen Wohlstand zu erhöhen.⁹¹ Wenn nun keine zentrale Instanz das Verhalten aller Staaten kontrollieren und eine Befolgung der Abmachungen garantieren kann, könnten Staaten (auch wenn sie nicht selbst eine solche „Betrugsstrategie“ verfolgen) vor ihrer Unterzeichnung zurückschrecken.

Alle Staaten könnten sich weiterhin einig darüber sein, dass zu einer Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der gesamten Menschheit eine Beschränkung der Ausbeutung natürlicher Ressourcen in jedem Staat die wirkungsvollste und beste Handlungsweise wäre. Wenn aber auch hier die Befürchtung entsteht, durch eigene Beschränkungen Nachteile zu erleiden, wenn diese Beschränkungen von anderen umgangen werden; wenn auch hier einzelne Staaten die Versuchung verspüren könnten, Vorteile aus den Selbstbeschränkungen der anderen zu ziehen, ohne selbst einen Beitrag zu leisten, dann kann auch in diesem Themenbereich ein Staat, der eigentlich den Willen zu einer solchen Selbstbeschränkung hat, angesichts der ungewissen allgemeinen Durchsetzbarkeit einer Vereinbarung von dieser Abstand nehmen.

An dieser Stelle kann eine erste Bilanz gezogen werden. Als Einflussfaktoren, die auf die Außenpolitik eines Staates einwirken, sind innergesellschaftliche Präferenzen (das individuelle Element), der gezielte Einfluss eines anderen Staates (das inter-individuelle Element) und der Einfluss systemisch bedingter Faktoren herausgearbeitet worden, die in einem gewissen Sinne als Institutionen und sozial bedingte Faktoren charakterisiert wurden. Diese Institutionen waren bislang noch relativ anspruchslos: Sie besagten etwa, dass

⁹⁰ SENGHAAS, *Wohin driftet die Welt?* S.161

⁹¹ Der Einwand, dass dies ökonomisch zumindest langfristig gar nicht eintreffen muss oder wird, ist berechtigt. Eine „falsche“ Auffassung innerhalb einer Regierung schließt dies aber nicht aus.

Kooperation mit anderen Staaten besser zu unterlassen sei; dass andere Staaten nicht zu vernichten seien; oder dass sie nicht kriegerisch anzugehen seien. Letzteres ist zweifellos praktisch ein riesiger Fortschritt. Ein nächster Schritt zu noch anspruchsvolleren Institutionen bestünde aber darin, die Frage zu stellen, wie Staaten, die sich nicht gegenseitig bekriegen, eventuell bezüglich spezifischer Probleme gemeinsam handeln könnten. Gibt es vielleicht Institutionen oder – allgemeiner gesprochen – aus dem Internationalen System hervorgehende Einflüsse, die nicht nur den Staaten ermöglichen zu versuchen, bestimmte neben dem Sicherheitsinteresse stehende Präferenzen in Auseinandersetzung mit anderen Staaten zu realisieren, da ihre Existenz und eventuell sogar friedliche Existenz gesichert ist, sondern die auch auf diese sonstigen Präferenzen selbst einwirken – den Staaten also eine Idee davon vermitteln, welchen *Inhalt* ihre Kooperation haben sollte?

Woher *wissen* Staaten eigentlich, was sie wollen?

Und woher wissen es die Individuen und gesellschaftlichen Gruppen, deren Präferenzen einen möglichen Einflussfaktor für die Außenpolitik eines Staates darstellen? In der liberalen Theorie der Internationalen Beziehungen, wie Andrew Moravcsik sie formuliert hat, waren diese Präferenzen aus einer autonomen Entscheidung ihrer Träger hervorgegangen. An dieser Stelle legen Konstruktivistinnen entschieden Widerspruch ein: „Actors do not have a ‘portfolio‘ of interests that they carry around independent of social context“.⁹² Nun sollte gleich klargestellt werden, dass auch liberale Autoren in Wahrheit nicht davon ausgehen, dass jeder Mensch ein Köfferchen mit Präferenzen durch sein Leben trägt, aus dem er zu bestimmten Fragen stets dieselben Antworten herauszaubern wird. Moravcsik gesteht an mehreren Stellen zu, dass individuelle Präferenzen im Laufe der Zeit veränderbar sind, dass Entscheidungen nie *völlig* autonom getroffen werden.⁹³ Bei der Analyse eines außenpolitischen Prozesses setzt sein Liberalismus dann aber einfach den Schwerpunkt so, dass diese sozial bedingten Charakteristika der individuellen Präferenzen vernachlässigt werden. Putnam seinerseits führt bei seinen Gedanken zum „Zwei-Ebenen-Spiel“ bei internationalen Verhandlungen ganz explizit einen Faktor ein, der mit der Exogenität innerstaatlicher Präferenzen und der strikten Trennung zwischen innerstaatlicher Präferenzbildung und strategischem Handeln nach außen kaum mehr vereinbar ist: den von ihm sogenannten „Widerhall“. Vertreter eines Staates könnten bei internationalen Verhandlungen tatsächlich nicht nur ihre Verhandlungsstrategie ändern, sondern ihre Präferenzen selbst. Besonders in Fragen, die komplex sind und keine leichten Antworten zulassen, können sich die Staatsvertreter von anderen Meinungen *überzeugen* lassen.⁹⁴

Für Alexander Wendt ist klar: Akteure bilden ihre Interessen, ja ihre gesamte Identität, nicht im luftleeren Raum, sondern immer in einem sozialen Kontext in Interaktion mit anderen Akteuren. In diesem gesellschaftlichen Kontext werden den Dingen, anderen Akteuren und sich selbst Bedeutungen zugeschrieben, nach denen dann gehandelt wird.⁹⁵ Solche gesellschaftlichen Wirklichkeitsdeutungen, Normen und damit Handlungsanweisungen können neben der oben eingeführten Form der Institution als dauerhaftem

⁹² WENDT, *Anarchy is What States Make of It*. S.398

⁹³ MORAVCSIK, *Liberal International Relations Theory*. In: ELMAN/ELMAN, *Progress in International Relations Theory*. S.202f; MORAVCSIK, *The Choice for Europe*. S.22f

⁹⁴ PUTNAM, *Diplomacy and domestic politics*. S.454-456 (eigene Übersetzung)

⁹⁵ WENDT, *Anarchy is What States Make of It*. S.396-398; SEBASTIAN HARNISCH, *Sozialer Konstruktivismus*. In: MASALA/TSETZOS, *Handbuch der internationalen Politik*. S.105f

Problemlösungskonzept auch als *materiell greifbare* Institutionen im umgangssprachlichen Sinne vorliegen. Nach der Auffassung soziologischer Institutionalisten sind diese Institutionen genau der Raum, in dem – wie Konstruktivisten annehmen – Identitäten und Interessen von Akteuren mit geformt werden. Diese Institutionen wiederum werden dann im historischen Institutionalismus in ihrer zeitlichen Dimension betrachtet.⁹⁶ Sie beeinflussen das Denken und Handeln der Akteure heute, prägen Überzeugungen und üben Druck auch auf Nicht-Überzeugte aus, sind aber ihrerseits das Produkt vergangener gesellschaftlicher Wirklichkeitsdeutungen.⁹⁷ Die Vergangenheit entwickelt auf diese Art und Weise – mit oder ohne greifbare institutionelle Ausgestaltung - ideellen Einfluss auf heutige Entscheidungen, aber auch ganz materiellen. Hat z.B. eine bestimmte Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit neue Interessengruppen herangezüchtet, so werden diese die Wirtschaftspolitik der Zukunft zu beeinflussen suchen.⁹⁸ All diese Erwägungen lassen sich natürlich einerseits auf die Individuen innerhalb eines Staates beziehen, die ihre Identitäten und Präferenzen beeinflusst von ihrer nationalen Gesellschaft konstruieren. Genauso lassen sie sich auf die Staaten als „Individuen“ beziehen, die ihre Identitäten und Präferenzen beeinflusst von der internationalen Gesellschaft bilden.⁹⁹ Zwischen diesen Ebenen lassen sich die unterschiedlichsten Beziehungen vorstellen. Der Einfluss der internationalen Gesellschaft könnte minimalistisch als der Einfluss aufgefasst werden, den die Diskussion und Meinungsbildung auf einer internationalen Konferenz auf eine dort vertretene nationale Regierung ausübt. Maximalistisch könnte eine Situation vorgestellt werden, in der jeder Bürger eines Staates parallel zum nationalen Diskurs auch und in genau der gleichen Art und Weise in einen internationalen, weltweiten gesellschaftlichen Diskurs über bestimmte Themen eingebettet ist. Dass letztgenannte Variante der Realität nicht entsprechen dürfte, zeigt nicht zuletzt die „Eurokrise“.¹⁰⁰ Man sollte von zwei unterschiedlichen Gesellschaften – einer nationalen und einer weltweiten Gesellschaft - ausgehen, von denen die erstere als gesellschaftliche „Verdichtung“ letzterer interpretiert werden könnte.¹⁰¹ Weiter sei darauf hingewiesen, dass natürlich auch ein nationaler Diskurs Einfluss auf die weltweite Diskussion zu einem Thema haben kann.

Als weiterer außenpolitischer Einflussfaktor wären also zu nennen: **Einflüsse internationaler (wie auch nationaler), oft geschichtlich bedingter, Normen, Institutionen, Debatten oder Rechtssätze, welche auch die innergesellschaftlichen Präferenzen in einem bestimmten Staat verändern können.**

⁹⁶ MARCO OVERHAUS/SIEGFRID SCHIEDER, *Institutionalismus*. In: MASALA/TSETZOS, *Handbuch der internationalen Politik*. S.125-128

⁹⁷ MARIA BEHRENS/EIKE HENNIG, *Qualitative Methoden*. In: MASALA/TSETZOS, *Handbuch der internationalen Politik*. S.261

⁹⁸ MORAVCSIK, *The Choice for Europe*. S.489

⁹⁹ SARAH KÖLTZOW, *Die Gründung und Entwicklung des Mercosur aus konstruktivistischer Sicht*. In: MÜLLER, *Casebook internationale Politik*. S.240

¹⁰⁰ Entsprechende Stimmen, die sie als Geburtsstunde einer europäischen Öffentlichkeit feiern, könnten sich in einem Punkt täuschen: Natürlich gibt es ein gemeinsames Bewusstsein davon, dass es wohl ein gewisses Problem gibt, das offensichtlich das Schicksal eines Landes eng an das Handeln eines anderen knüpft. Das Charakteristische und Fatale aber ist ja gerade, dass offenbar in verschiedenen Ländern in der breiten Bevölkerung ziemlich unterschiedliche Vorstellungen davon herrschen, was eigentlich *ist* und was entsprechend *getan* werden sollte. Bezahlte der deutsche Steuerzahler im Alleingang die Frührente fauler Südeuropäer? Oder bereichert sich da gerade ein wie eh und jäh machtlüsterner Staat auch noch – etwa durch die Zinsen, die er von seinen südeuropäischen „Protektoraten“ einstreicht – am Leid anderer Staaten, das er durch seine übertriebene Lohnzurückhaltung und das Hineinzwingen anderer Länder in das Eurosystem zu überhöhten Wechselkursen erst herbeigeführt hat?

¹⁰¹ Ortega y Gasset führt das Bild einer „Verdichtung“ mit Blick auf die europäische und die nationalen Gesellschaften ein. JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *De Europa Meditatio Quaedam*. In: ORTEGA, *Obras Completas*. Tomo X, S.84

Dementsprechend können dann folgende Arten von außenpolitischem Handeln unterschieden werden: Zunächst ein Handeln, das vollkommen den von den Individuen autonom gebildeten und dann an den Staat herangetragenen Präferenzen entspricht. Zweitens gibt es eine Art von Handeln, die nach wie vor den tatsächlichen Präferenzen der Individuen bzw. den aggregierten staatlichen Präferenzen entspricht, bei der aber diese Präferenzen nicht mehr autonom gebildet worden sind, sondern unter sozialem Einfluss – sei es innerstaatlicher sozialer Einfluss, der Einfluss weltweiter Diskussionen und Normen, oder eine Mischung aus beidem. Drittens ist an eine Art von Handeln zu denken, bei der Präferenzen und Handeln auseinanderfallen. Dieses Auseinanderfallen kann in der Außenpolitik, wie zunächst ausgeführt, auf den konkreten, gezielten Einfluss eines anderen Staates zurückgehen. Es kann weiterhin auf systemische Zwänge wie das Sicherheitsdilemma oder „unterstufige“ Kooperationsdilemmata zurückzuführen sein. Es kann schließlich auf internationale Normen, Rechtsvorschriften oder Institutionen zurückzuführen sein, die den Staat um der Vermeidung von Sanktionen willen dazu bewegen, gegen seine Präferenzen in der eigentlichen Frage zu handeln (genau wie auch innerstaatlich bestimmte Institutionen manche gewollte Handlung erschweren oder ganz verhindern können).

Man sollte annehmen, dass sozial konstruierte Wirklichkeiten, Lösungsansätze und Ideen nicht losgelöst von gewissen „objektiven“ Tatsachen existieren, die einer im Prinzip losgelöst von der subjektiven Wahrnehmung der Menschen bestehenden Welt entstammen. Dies zeigt sich beispielsweise, wenn es darum geht zu fragen, warum manche Individuen sich veranlasst sehen könnten, plötzlich abweichend von bestimmten hergebrachten Normen zu denken und zu handeln. Sarah Költzow spricht die Bedeutung bestimmter Faktoren an, die den Namen „scope conditions“ erhalten und die verstanden werden „als Momente, die dazu beitragen, dass gewisse Ideen im politischen Prozess verworfen werden und andere an politischer Signifikanz gewinnen. Dies kann konkret erfolgen durch Schocks (...) oder infolge einer starken Divergenz zwischen herrschenden Ideen und Umständen.“ Dies entspreche ganz der von ihr zitierten Auffassung Alexander Wendts: „There must be a reason to think of oneself in novel terms.“¹⁰²

Was aber sind nun „objektive“ Einflussfaktoren, die unabhängig von und manchmal auch gegen sozial und subjektiv bedingte Faktoren wirken können? Die Abgrenzung kann oft schwer fallen. Ein abstraktes Bild oder ein Gedicht würden die meisten Menschen wohl als eindeutig subjektive Interpretation der Wirklichkeit bezeichnen. Ortega allerdings rückt beispielsweise auch die moderne Physik – deren Erkenntnisse wohl viele Menschen schon weit eher als objektive Tatsachen deuten würden - in die Nähe der Poesie. Beide seien menschliche Phantasien über die Realität: Als Tatsache offenbare sich mir in meinem Leben unmittelbar nur ein Tisch, an dem ich mich stoße; seine Atome und Elektronen keineswegs.¹⁰³ In der Tat scheint das Ausmaß der von verschiedenen Menschen als gegebene Tatsachen akzeptierten Umstände manchmal erstaunlich gering zu sein¹⁰⁴, wir wollen aber dennoch davon ausgehen, dass es prinzipiell eine solche „objektive“ Welt gibt, die bestimmte subjektive Wahrnehmungen eher ermöglicht als andere. Auch wenn man die Manipulierbarkeit eines Menschen sehr hoch einschätzt, könnte man z.B. davon ausgehen, dass es einem anderen Menschen, der ihn davon überzeugen will, dass gerade winterliches Wetter herrsche, leichter fallen wird, sein Ziel zu erreichen, wenn die beiden sich an einer Bushaltestelle in einem Schneesturm unterhalten als wenn sie vor Hitze schwitzen.

¹⁰² KÖLTZOW, *Die Gründung und Entwicklung des Mercosur aus konstruktivistischer Sicht*. In: MÜLLER, *Casebook internationale Politik*. S.242

¹⁰³ ORTEGA, *El hombre y la gente*. In: ORTEGA, *Obras completas*. Tomo X, S.189; 200f

¹⁰⁴ Man denke an die oben gemachten Bemerkungen zur Eurokrise.

Ein Beispiel für solche „objektiven“ Gegebenheiten könnte die geographische Lage eines Staates sein. Wenn man Literatur zum Begriff der „Geopolitik“ heranzieht, dann wird man schnell erkennen, dass es eine ganze Reihe unterschiedlicher Deutungen und Definitionen des Begriffs gibt. Viele dieser Deutungen sind mit der Kategorie von „objektiven“ außenpolitischen Einflussfaktoren kaum vereinbar. Tatsächlich gibt es eine recht unheilvolle Tradition „geopolitischen“ Denkens, die einer ganz bestimmten *Interpretation* der räumlichen Existenz von Staaten – einer Ideologie – wesentlich eher entspricht. Hier *soll* und *muss* der Staat nach räumlicher Expansion streben, so wie ein vitaler Organismus wachsen will.¹⁰⁵ Jack Child bezeichnet bei seiner Analyse von „Geopolitik“ in Südamerika entsprechend eine Interpretation, nach der Geopolitik sich stets auf eine geradezu darwinistische Machtpolitik beziehe, als eine mögliche Definition, während er den bloßen – zunächst neutralen – Zusammenhang zwischen geographischen Gegebenheiten und Politik als „simplistic notion“ abtut.¹⁰⁶ Um die wahre oder falsche Definition von „Geopolitik“ brauchen wir uns hier zum Glück nicht zu kümmern. Für unsere Zwecke beschreibt diese simplistische Vorstellung genau den Zusammenhang, der in die Kategorie der „objektiven“ Einflussfaktoren auf Außenpolitik fallen sollte. Dabei ist nicht daran zu denken, dass geographische Gegebenheiten die Außenpolitik eines Staates determinieren. Vielmehr könnte ganz einfach die Möglichkeit bestehen, dass bestimmte geographische Gegebenheiten bestimmte Handlungsweisen näher legen als andere, bestimmte Interpretationen eher ermöglichen als andere. Wenn man sie in diesem Sinne liest, bringen Friedrich Ratzels Worte diesen Umstand zum Ausdruck:

„Im Leben der Völker gibt es Stetigeres und Vergänglicheres. (...) So geben die Geschlechter der Menschen über die Erde hin, deren Boden, unveränderlich oder wenig veränderlich, auf ihre Bewegungen an gleicher Stelle gleichen Einfluß übt.“¹⁰⁷

Weiter könnte in diese Kategorie von Einflussfaktoren das eingeordnet werden, was in entsprechenden Analysen als „Erfolg“ oder „Misserfolg“ einer bestimmten Strategie, einer bestimmten Politik, bezeichnet wird. Wirklich objektiv „Erfolg“ von „Misserfolg“ und „Daten“ von „Interpretationen“ zu trennen, mag schwierig sein. Es soll aber davon ausgegangen werden, dass bestimmte Statistiken zu Arbeitslosigkeit, Wohlstandsentwicklung usw. zwar von interessierten Akteuren mit bestimmten Zielen veröffentlicht werden können, aber als solche wie die ihnen zugrundeliegenden Tatsachen wie beispielsweise ein Laden, in dem die Regale leer stehen, zunächst als Faktoren aufgefasst werden können, die die Individuen als „objektive“ Umstände in ihre Präferenzbildung einbeziehen.

Eine weitere **Art von außenpolitischen Einflussfaktoren können wir also als „objektive“ Faktoren oder „Daten“ bezeichnen.** Sie können beispielsweise die geographische Lage eines Staates oder den „Erfolg“ oder „Misserfolg“ einer bestimmten Politik umfassen.

¹⁰⁵ Beispielsweise: KJELLÉN, *Der Staat als Lebensform*, S.46; 80f

¹⁰⁶ JACK CHILD, *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels Among Neighbors*. Praeger, 1985, S.19f

¹⁰⁷ FRIEDRICH RATZEL, *Kleine Schriften*. Band 2, München, 1906, S.284

Zusammenfassung

In den vorherigen Abschnitten sind verschiedene Einflussfaktoren herausgearbeitet worden, die einen Beitrag dazu leisten könnten, den Auftritt lateinamerikanischer Staaten im Rahmen dieser Arbeit zu erklären. Wenn wir uns von den dabei zurate gezogenen Theorien nun endgültig lösen, können wir zusammenfassen:

Die Außenpolitik eines Staates kann zunächst einmal durch **materielle wie ideelle gesellschaftliche Interessen** von Akteuren innerhalb dieses Staates motiviert sein. Solche Präferenzen bilden sich einerseits ausgehend von „objektiven“ Umständen oder „Daten“, die beispielsweise die Form der geographischen Lage, aber auch von markanten und prägenden Ereignissen und den Ergebnissen vergangener Politiken annehmen können. Ausgehend von solchen „Daten“ entspinnen sich auf nationaler wie internationaler Ebene Diskurse und Interpretationen, die ebenfalls auf die Ausbildung gesellschaftlicher Präferenzen einwirken. Solche **Wirklichkeitsdeutungen und Normen** können sich aus vergangenen Prozessen herleiten und auch materiellen Ausdruck in Form von Gesetzen und Institutionen finden. Denkbar sind somit sowohl relativ volatile vom Staat in Außenpolitik übersetzte Interessen als auch beständigere Präferenzen. Hängt die Außenpolitik eines Staates an den Partikularinteressen des Regierungschefs, können sie sich mit dessen Abwahl ändern. Handelt es sich dagegen um allgemein akzeptierte Werte, aus denen der gesamte Staat seine Identität bezieht, ist eine größere Konstanz der von diesem Staat vertretenen Präferenzen zu erwarten. Ein solcher Staat kann dennoch gezwungen sein, eine Außenpolitik zu verfolgen, die nicht genau diesen Präferenzen entspricht. Ein solches Auseinanderklaffen dessen, was ein Staat „eigentlich will“ und dem, was er schließlich tut, kann einmal durch den **Einfluss eines oder mehrerer konkreter anderer Staaten** begründet sein. Andererseits kann dieses Phänomen von Einflüssen des internationalen Systems herrühren, die in Form diverser **Kooperationsdilemmata**, aber auch des **Einflusses internationaler Normen und Institutionen** auftreten können. Letzteres wäre beispielsweise dann der Fall, wenn ein Staat seine Handelspolitik aufgrund eines Urteils im Rahmen der WTO ändern muss.

Im Anschluss an dieses Beispiel sollen kurz zur Illustration einige mögliche Konkretisierungen mit Blick auf die in dieser Untersuchung bearbeiteten Themenfelder gegeben werden. Über alle Themenfelder hinweg könnte nach dem Einfluss anderer Staaten – hier wohl in erster Linie der USA – gefragt werden. Eine Unterwerfung unter multilaterale Regeln zur Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten, zur Sicherung eines freien Welthandelssystems, oder zur Bewahrung der Umwelt erschiene unwahrscheinlich, wenn wirklich Kooperationsdilemmata eine entscheidende Rolle gespielt hätten. Haben dennoch zumindest manche lateinamerikanische Staaten den Weg einer solchen Unterwerfung beschritten? Änderte sich die Position dieser Staaten mit Blick auf die internationale Demokratie- und Menschenrechtspolitik mit jedem Regierungswechsel oder sorgten gewachsene Traditionen für Kontinuität? Erfolgten außenpolitische Kurswechsel bei einer Veränderung der Lage von Demokratie und Menschenrechten¹⁰⁸ „zu Hause“, z.B. durch das Eigeninteresse einer Regierung, die „Einmischungen“ in die eigenen Angelegenheiten fürchtet, oder umgekehrt eine solche Einmischung zur Sicherung einer noch instabilen jungen eigenen Demokratie gerade wünscht? Änderte sich die Außenwirtschaftspolitik eher

¹⁰⁸ Diese Lage wird in dieser Arbeit anhand einer Gesamtschau gängiger Indizes zur Bewertung politischer Regime eingeschätzt: Polity IV; Freedom House und Bertelsmann Transformation Index (BTI; betrachtet wird hier nur der Unter-Index zu Demokratie bzw. politischer Transformation). Es werden, soweit verfügbar, neben den quantitativen Rankings auch qualitative Berichte herangezogen, da die Kriterien und Aussagekraft der Indizes für unsere Zwecke variieren. So kann ein Staat z.B. im Falle des BTI einen besseren Wert durch die Existenz eines besonders durchsetzungsfähigen Staatsapparats erhalten, der aber natürlich auch zur wirkungsvollen Durchsetzung einer autokratischen Ordnung genutzt werden kann, wie z.B. im Falle Kubas.

mit der Ausrichtung der jeweiligen Regierung oder nur nach besonderen Krisenerfahrungen? Hatten ideelle Präferenzen in der Umweltpolitik irgendeinen Einfluss oder diktierte hier beispielsweise die Geographie (man denke an die Gefahr für kleine Inselstaaten durch den Klimawandel) die Außenpolitik?

Da die vorliegende Arbeit einen sehr breiten Ansatz verfolgt – immerhin wird die Politik von etwa 20 Staaten auf drei verschiedenen Themenfeldern über ungefähr ein Vierteljahrhundert hinweg verfolgt – kann natürlich auch der Versuch, die im Hauptteil darzustellenden Positionen lateinamerikanischer Staaten zu erklären, nicht sehr in die Tiefe gehen. Jedenfalls ist es in diesem Zusammenhang unmöglich, jede einzelne Position in jedem Einzelfall quasi detektivisch zu entschlüsseln. In manchen Fällen wird sicher auch eine einzelfallspezifische Erklärung angeboten werden können. Das Hauptaugenmerk wird aber darauf liegen, Schlüsse auf die relevanten Erklärungsfaktoren für den Auftritt lateinamerikanischer Staaten aus der *Gesamtschau* der analysierten Prozesse zu ziehen. Dabei sind keine eindeutigen und „beweisbaren“ Aussagen zu erwarten. Dennoch wird der Versuch unternommen, plausibel darzulegen, warum in bestimmten Bereichen von einer größeren Relevanz des einen, aber einer geringeren Relevanz eines anderen möglichen Einflussfaktors auszugehen ist.

Bevor dies geschieht, erscheint es sinnvoll – um die Darstellung im Hauptteil nicht bei Null beginnen zu lassen - in einem kurzen historischen Rückblick einen Überblick darüber zu liefern, wie sich lateinamerikanische Staaten in der Vergangenheit, vor dem in dieser Arbeit betrachteten Zeitraum, in diesen Fragen international positioniert haben. Zudem sind in diesem Kapitel historische Traditionen als ein Aspekt dargestellt worden, der relevant für die Praxis der Außenpolitik in der Gegenwart ist. Durch den historischen Rückblick können vergangene Politikmuster aufgezeigt und solche Traditionen bereits herausgearbeitet werden, sodass dann in Abschnitt IV ein Verweis genügt und allenfalls einzelfallspezifische Ergänzungen vorzunehmen wären.

III. Lateinamerika im internationalen System von der Unabhängigkeit bis zum Ende des Ost-West-Konflikts: zwischen Einbettung und Abgrenzung

Die (Außenpolitik-)Geschichte jedes einzelnen lateinamerikanischen Staates seit der Unabhängigkeit ausführlich darzustellen und zu analysieren wird in diesem Abschnitt nicht angestrebt. Vielmehr sollen allgemeine Tendenzen nachgezeichnet, v.a. das Verhalten besonders bedeutender Staaten wie etwa Brasilien, Mexiko und Argentinien verfolgt, sowie auf interessante und aufschlussreiche Episoden auch mittlerer und kleinerer Staaten eingegangen werden. Dass während dieser beiden Jahrhunderte die in jüngerer Zeit relevanten Themen, die in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehen, nicht in genau der gleichen Form auf der internationalen Agenda standen wie heute, ist offensichtlich und gilt besonders für die Umweltpolitik, die erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts größere Bedeutung erlangt hat. Dennoch haben sich viele Fragen in manchmal etwas anderem Gewand auch schon im 19. Jahrhundert gestellt, beispielsweise die des Verhältnisses zwischen unterschiedlichen Staatsformen; oder auch die nach bestimmten vermeintlichen zivilisatorischen Mindeststandards: nach der Institution der Sklaverei oder den Rechten – besonders den Eigentumsrechten – ausländischer Bürger.

1. Außenpolitik zwischen Interventionismus und nationaler Souveränität

Zu der Zeit als die lateinamerikanischen Staaten ihre Unabhängigkeit erlangten, war die Frage der besten und legitimen Staatsform auch innerhalb der westlichen Welt keineswegs zugunsten der Demokratie bzw. der Republik geklärt. Die europäischen Mächte waren sämtlich Monarchien und mit der Heiligen Allianz existierte sogar ein Bündnis, das es sich zum Ziel gesetzt hatte – ganz im Gegensatz zum späteren Export der Demokratie – die Monarchie gegen das Vorrücken des Republikanismus zu schützen. Auch unter den lateinamerikanischen *libertadores* gab es diesbezüglich Diskussionen, wobei sich allerdings bei einem Treffen in Guayaquil 1822 die republikanischen Vorstellungen eines Simón Bolívar gegen die eines San Martín durchsetzen konnten, der eine konstitutionelle Monarchie befürwortete. Tatsächlich wurden dann auch alle ehemaligen spanischen und portugiesischen Besitzungen mit Ausnahme von Brasilien (Kaiserreich bis 1889) und Mexiko (Kaiserreich für wenige Jahre, dann erneut kurz in den 1860ern) als Republiken unabhängig.¹⁰⁹

Gleichzeitig muss eingeschränkt werden, dass die Realität, die sich hinter dem Etikett „Republik“ oder „Demokratie“ versteckte, keineswegs dem Bild entsprach, das die Menschen heute von einer modernen Demokratie haben. Bolívar selbst machte seine Zugeständnisse an die soziale Realität Lateinamerikas, wie sie sich für ihn darstellte und die eine eher autoritäre Variante der Demokratie erforderte, was auf die Herrschaft eines auf Lebenszeit von einem begrenzten Kreis von Wahlberechtigten gewählten Präsidenten

¹⁰⁹ DEMETRIO BOERSNER, *Relaciones internacionales de América Latina*. Caracas, 1986, S.88; HAROLD DAVIS/JOHN FINNAN/TAYLOR PECK, *Latin American Diplomatic History: An Introduction*. Baton Rouge, 1977, S.94

hinauslief – eine Funktion, die er u.a. in seiner Heimat (Groß-)Kolumbien gerne selbst wahrnahm.¹¹⁰ Zudem gab es auch gleich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Welle von autoritären Herrschern, die die ursprünglichen zumindest auf dem Papier liberalen Verfassungen in ihrem Sinne umschrieben. Beispiele wären der mexikanische Vielfachpräsident Santa Anna oder der langjährige Gouverneur von Buenos Aires: Juan Manuel de Rosas.¹¹¹

Auch die Haltung zur Sklaverei war in der damaligen westlichen Welt nicht eindeutig, vielmehr sollten die unterschiedlichen Positionen in den USA noch Jahre später zum Bürgerkrieg führen. Die lateinamerikanischen Staaten schafften die Sklaverei nach der Unabhängigkeit zwar nicht gleich völlig ab, begannen aber doch mehr oder weniger konsequent, die Institution zu schwächen. Verboten wurde zu Beginn der Sklavenhandels. Später folgte dann oft die Gewährung der Freiheit für die *Kinder* von Sklaven, bevor etwa zur Mitte des Jahrhunderts in den meisten Staaten die Sklaverei ganz abgeschafft wurde. Auch hier war Brasilien, das die Institution erst 1888 aufgab, Nachzügler.¹¹²

Die Frage der Sklaverei wie der Staatsform hatte internationale Implikationen. In gewisser Weise kann davon gesprochen werden, dass es auf dem amerikanischen Kontinent mit der 1823 vom gleichnamigen US-Präsidenten formulierten Monroe-Doktrin ein republikanisches Gegenstück zur Heiligen Allianz gab. Monroe hatte die europäischen Monarchien gewarnt, dass jeder Versuch, erneut auf ihre ehemaligen Kolonien zuzugreifen und speziell auch ihr Regierungssystem dort zu restaurieren, von den USA als unfreundlicher Akt aufgefasst würde.¹¹³ Die Doktrin wurde von lateinamerikanischen Staatsmännern durchaus begrüßt. Andererseits lud der kolumbianische Vizepräsident Santander, der Monroes Worte gefeiert hatte, dann entgegen dem Willen von Simón Bolívar zu einem von diesem geplanten Kongress der amerikanischen Staaten in Panama nicht nur Republiken, sondern z.B. auch Brasilien ein. Zudem beruhigte Santander monarchische Mächte, dass ein in Panama zu schmiedender Staatenbund nicht militant republikanisch sein werde. Dies entsprach auch den Wünschen mancher lateinamerikanischer Republiken, die keine Einmischung in ihre innenpolitischen Prozesse wünschten, wie dies etwa Peru hatte durchblicken lassen.¹¹⁴

Auch in der Frage der Sklaverei wurden auf dem Panamakongress, an dem 1826 ohnehin letztlich nur die Vertreter Kolumbiens, Perus, Mexikos und Zentralamerikas teilnahmen, abgemilderte Positionen festgehalten. Hatte Bolívar im Vorfeld eine komplette Abschaffung der Sklaverei gefordert und sogar eine Expedition zur Befreiung der Sklaven auf Kuba ersonnen, so beschränkte sich der Panamakongress auf ein Verbot des Sklavenhandels und damit letztlich auf die damalige britische Position. Bedeutung hatten die Beschlüsse und Vorbereitungen des Kongresses ohnehin nur deswegen, weil durch sie die Aktualität der Themen und die Haltung der Staaten zum Ausdruck kamen. Praktische Bedeutung als geltendes Vertragswerk erlangten sie nicht, da die Ratifikation der ohnehin abgemilderten Positionen in keinem einzigen der Teilnehmerstaaten erfolgte.¹¹⁵

Dennoch spielte die Frage der rechtmäßigen staatlichen Ordnung auch weiter für Staatsmänner und Denker in Lateinamerika eine Rolle. Der Chilene Pedro Félix Vicuña forderte z.B. 1837 in einer Schrift die Einrichtung eines amerikanischen Kongresses, der

¹¹⁰ TULIO HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. Madrid, 2008, S.170

¹¹¹ HOWARD J. WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America: History, Politics, and U.S. Policy*. 1990, S.16f; 34f

¹¹² HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.139f; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.86f; BOERSNER, *Relaciones internacionales de América Latina*. S.148-150

¹¹³ DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.60

¹¹⁴ INDALECIO LIÉVANO AGUIRRE, *Bolivarismo y Monroísmo*. Bogotá, 1988, S.13f; 20; 44; 71-74

¹¹⁵ Ebenda, S.54f; 108-110; 117

zugunsten verfassungsmäßiger Regierungen und gegen Tyrannen intervenieren sollte. Der Argentinier Juan Bautista Alberdi – ein Liberaler, der später auch an der argentinischen Verfassung vom 1853 mitwirken sollte – unterstützte solche Forderungen 1844, indem er für solche Fälle einen amerikanischen Gerichtshof schaffen wollte.¹¹⁶

In der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts kam es in vielen Staaten der Region zu einer Ausdehnung des Wahlrechts und in manchen Staaten des *Cono Sur* – z.B. Argentinien – sogar zum Durchbruch zum allgemeinen Wahlrecht.¹¹⁷ Es war aber nicht das Thema der Demokratie, das in der ersten Hälfte der lateinamerikanischen Unabhängigkeit vor dem Hintergrund der Frage nach Souveränität und Intervention ganz oben auf der Agenda für die Staaten des Subkontinents stand. Diesen Platz nahm die Problematik der Durchsetzung von Eigentumsansprüchen ausländischer Bürger in lateinamerikanischen Staaten ein. Durften die europäischen Mächte in Lateinamerika intervenieren, um Besitzansprüchen ihrer Bürger dort Geltung zu verschaffen? Durften sie etwa nicht bediente lateinamerikanische Staatsschulden zur Not mit Kanonenbooten eintreiben? Solche Fälle gab es in der Tat mehrfach. Buenos Aires, Mexiko und zuletzt 1902 auch noch Venezuela machten Erfahrungen mit der Insistenz und Gewaltbereitschaft ihrer Gläubiger.¹¹⁸ Nach dem europäischen Eingreifen vor Venezuela formulierte US-Präsident Theodore Roosevelt seine Ergänzung zur Monroe-Doktrin, die ein US-amerikanisches Veto gegen europäische Ausgriffe auf den amerikanischen Kontinent ausgesprochen hatte:

„Chronic wrong doing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly (...) to the exercise of an international police power.“¹¹⁹

In der Folge sollten die USA dann diese moralische Bürde aufopferungsvoll annehmen und die Einhaltung finanzieller Zivilisationsstandards gerade in Mittelamerika und der Karibik – teilweise durch glatte Übernahme des entsprechenden Staatsapparats – garantieren.¹²⁰

Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die lateinamerikanische Gegenbewegung bereits formiert. Vor allem zwei Argentinier, deren Land ja selbst Objekt wirtschaftlich motivierter Interventionen geworden war, formulierten diese Gegenposition. Schon 1868 – kurz nach der Mexiko-Intervention – hatte der Jurist Carlos Calvo seine Doktrin formuliert, nach der europäische Interventionen zur Erfüllung von Vermögensforderungen europäischer Bürger nicht rechtmäßig waren, wenn diese Bürger im Gastgeberland die gleiche rechtliche Behandlung wie Inländer erfahren hatten.¹²¹ Die Weiterführung dieser Doktrin mit einem speziellen Fokus auf der Ächtung der gewaltsamen Eintreibung von Staatsschulden durch den argentinischen Außenminister Luis M. Drago erfolgte 1902 dann direkt unter dem Eindruck der Venezuela-Expedition und entsprach der öffentlichen Meinung in Lateinamerika in jenen Tagen.¹²² Waren diese Doktrinen zunächst einmal einseitig aus lateinamerikanischer Perspektive verkündet, so versuchten die Staaten der Region auch, sie auf der

¹¹⁶ G. POPE ATKINS, *Latin America in the international political system*. Westview Press, 1995, S.220f

¹¹⁷ WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America*. S.19; 36; 282

¹¹⁸ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.200f; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.108f; BOERSNER, *Relaciones internacionales de América Latina*. S.206

¹¹⁹ Zitiert nach: DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.154

¹²⁰ Ebenda, S.160-162

¹²¹ ATKINS, *Latin America in the international political system*. S.210

¹²² Ebenda; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.283

interamerikanische Ebene – also im Dialog mit den USA – und weltweit durchzusetzen, scheiterten aber mit diesem Versuch in den Jahrzehnten um die Jahrhundertwende stets.¹²³

In der Zeit vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg kam es zunächst zu einer Bestätigung der demokratischen Durchbrüche in manchen südamerikanischen Staaten. Aber auch Costa Rica erlebte in dieser Hinsicht eine weitgehend erfreuliche Entwicklung. Die Weltwirtschaftskrise läutete jedoch ein jähes Ende vieler solcher Entwicklungen ein: Zwischen 1930 und 1934 kam es in 14 lateinamerikanischen Staaten zu Regierungsumstürzen.¹²⁴

Eine besondere Entwicklung machte Mexiko durch, wo 1910 eine Revolution gegen den Langzeitdiktator Porfirio Díaz ausgebrochen war, die nach blutigem Bürgerkrieg 1917 zu einer neuen Verfassung führte, deren demokratische und soziale Ansprüche in der Praxis aber nicht immer erfüllt wurden. So blieb die Revolutionspartei unter ihren verschiedenen Namen lange *de facto* Einheitspartei und hielt sich bis ins Jahr 2000 an der Macht. Mexiko war auch eines der Felder, auf dem sich eine neue Spielart des US-amerikanischen Interventionismus entfalten konnte. Unter Präsident Wilson gewannen neben finanziellen auch demokratische Mindeststandards bei den südlichen Nachbarn an Bedeutung. Als in Mexiko zwischenzeitlich ein Vertreter des alten Díaz-Regimes die Macht wieder erobert hatte, verweigerten die USA dieser Regierung die Anerkennung, worin ihr auch Argentinien, Brasilien und Chile folgten. Damit verhielten sie sich in Einklang mit einer Doktrin, die der ecuadorianische Diplomat Carlos R. Tobar 1907 formuliert hatte: Undemokratische Regierungen sollten international bekämpft werden, indem keine Regierung anerkannt wurde, die durch gewaltsamen Sturz der Vorgängerregierung an die Macht gelangt war.¹²⁵ Argentinien, Brasilien und Chile waren nominell Republiken mit gewählten Regierungen, wobei besonders für Brasilien aber darauf zu verweisen wäre, dass es sich noch um ein extrem exklusives und oligarchisches System handelte.¹²⁶ Der spätere mexikanische Präsident Venustiano Carranza, dem diese Nicht-Anerkennungspolitik genau wie weitere Interventionsavancen eigentlich nützen sollte, lehnte sie aber aus prinzipiellen Gründen ab und steht damit für eine auch später in der mexikanischen Außenpolitik oft präsenste Denkrichtung, die 1930 vom damaligen Außenminister Estrada auf den Punkt gebracht wurde: Ausländische Regierungen besäßen ganz grundsätzlich nicht das Recht, über die Anerkennung bestimmter anderer Regierungen zu entscheiden.¹²⁷ Daraus folgte das Gebot des steten diplomatischen Kontakts mit den *de facto* an der Macht befindlichen Regierungen. Es ist nicht abwegig zu vermuten, dass hinter dieser mexikanischen Linie auch der Versuch einer Absicherung des eigenen nicht „lupenrein“ demokratischen und in wirtschaftlicher Hinsicht potentiell für auswärtige Mächte unangenehmen Regimes steckte.

Die Tobar-Doktrin war zu einem Zeitpunkt formuliert worden, als gerade eine Konferenz zu Mittelamerika tagte, die mit der damals gängigen Praxis Schluss machen sollte, die verschiedene mittelamerikanische Regierungen immer wieder dazu führte, sich am Sturz von Regierungen in Nachbarländern zu beteiligen. Nachdem sich die Konferenz auf Tobars

¹²³ LOTHAR BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik: Die Gründung der OAS und die Entwicklung der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA*. Hain, 1975, S.50; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.168f; 172

¹²⁴ WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America*. S.23; FERNANDO HENRIQUE CARDOSO/ENZO FALETTO, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt a.M., 1976, S.147; EDUARDO DEVÉS VALDÉS, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad. Tomo I: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. 2000, S.230; CARLOS MALAMUD, *América Latina, siglo XX: la búsqueda de la democracia*. Madrid, 1992, S.55

¹²⁵ DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.13f; 174f; ATKINS, *Latin America in the international political system*. S.221

¹²⁶ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.349

¹²⁷ ATKINS, *Latin America in the international political system*. S.221

Prinzip verständigt hatte, spielte dieses dann 1922/23 bei einer Nachfolgekonferenz wieder eine wichtige Rolle. Besonders das relativ demokratische Costa Rica, das in den 1920er Jahren nur einmal einen schließlich vereitelten Umsturzversuch erlebte, vertrat offensiv die Politik der Nicht-Anerkennung undemokratischer Regierungen. Es beendete diese dann aber im folgenden Jahrzehnt, nachdem sie sich gegenüber dem Diktator Hernández Martínez aus El Salvador als nicht zielführend erwiesen hatte.¹²⁸

Insgesamt war aber besonders gegenüber den USA auch diese Phase von dem Versuch geprägt, Interventionen zu ächten. Auf der Interamerikanischen Konferenz von Havanna 1928 war es an der Spitze der lateinamerikanischen Staaten Argentinien, das handelspolitische Zugeständnisse an die USA vergeblich von einer Bestätigung der Calvo- und Drago-Doktrin abhängig machen wollte. Auch die Initiativen, die endlich zum gewünschten Erfolg führen sollten, gingen letztlich besonders auf das inzwischen nicht mehr demokratisch regierte Argentinien zurück. 1933 und 1936 wurde das Nicht-Interventionsprinzip von den USA im Vertrag von Montevideo bzw. im Protokoll von Buenos Aires offiziell anerkannt.¹²⁹

Die Jahre um 1945 sahen dann einen Aufschwung der Demokratie in Lateinamerika, der auch Auswirkungen auf das außenpolitische Denken und Handeln lateinamerikanischer Politiker hatte. So war schon zu Beginn des Krieges eine *Unión Democrática Centroamericana* entstanden. Eine wichtige Figur dieser Bewegung war der Guatemalteke Juan José Arévalo, der 1944 Präsident seines Landes werden sollte. Ziel der Union sollte es in seinen Augen sein, die alte zentralamerikanische Einheit unter demokratischen Vorzeichen wieder herzustellen. Wahlfälschung und andere antidemokratische Praktiken sollten nicht mehr toleriert werden. Sei dazu eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Nachbarn nötig, so sei dies allemal hinzunehmen, schließlich sei die demokratische Staatsform auch die beste Garantin für friedliche Beziehungen *zwischen* den Nationen.¹³⁰

Auf der interamerikanischen Konferenz auf Schloss Chapultepec in der mexikanischen Hauptstadt Anfang 1945 plädierte der inzwischen in Amt und Würden befindliche Arévalo entsprechend für eine interamerikanische Praxis der Nicht-Anerkennung nicht-demokratischer und totalitärer Regierungen in Amerika, was der Haltung entsprach, die im Krieg auch bereits der uruguayische Außenminister Guani geäußert hatte, dessen Land 1942 seine eigene demokratische Tradition wieder aufgenommen hatte.¹³¹ Ein Vorstoß von Guanis Nachfolger Rodríguez Larreta ging Ende 1945 noch weiter, da er ein kollektives Vorgehen der amerikanischen Staaten gegen solche undemokratischen Regierungen forderte. Die Eingabe, die auch von den USA mit Wohlwollen betrachtet wurde, konnte mit der Unterstützung Guatemalas wie auch Venezuelas rechnen, wo der überzeugte Demokrat Rómulo Betancourt gerade nach dem Ende einer langen Militärdiktatur an die Macht gekommen war. Es fanden sich aber auch Unterstützer, die kaum aus ideellen Gründen gehandelt haben dürften. So schloss sich auch Nicaraguas Diktator Anastasio Somoza der auch von den USA getragenen Position an – offenbar und wohl nicht zu unrecht in dem festen Glauben, dass die nördliche Macht ihn selbst vor einer solchen Intervention angesichts seiner Zuverlässigkeit als Sachwalter ihrer wirtschaftlichen Interessen sicher bewahren würde. Gegen den Vorschlag aus Uruguay waren aber an prominenter Stelle

¹²⁸ DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.158f; 163-65; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.342

¹²⁹ DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.180-83; 187f; 199f; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.377

¹³⁰ DEVÉS VALDÉS, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. S.227-29

¹³¹ BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.145

Mexiko und Brasilien, auch wenn zumindest Letztgenanntes inzwischen einen Demokratisierungsprozess im eigenen Land eingeleitet hatte.¹³²

Als 1947 in Rio de Janeiro die amerikanischen Staaten den Interamerikanischen Vertrag über gegenseitigen Beistand (Rio-Vertrag) schmiedeten, war es wieder Guatemala unter Arévalo, das die Einbeziehung auch des Bruchs der demokratischen Ordnung in einem amerikanischen Staat als Bündnisfall in den Vertrag anstrebte, damit aber scheiterte. Die heftigste Kritik kam dabei einerseits aus Argentinien, das zwar mit Juan Domingo Perón einen frei gewählten Präsidenten hatte, der sich aber andererseits klar darüber war, dass seine Regierung in den USA nicht hoch im Kurs stand und der im Laufe der Zeit immer autoritärere Tendenzen entwickelte. Andererseits kam sie aus offen diktatorisch beherrschten Ländern wie Honduras und der Dominikanischen Republik.¹³³ Einen erneuten Versuch in dieselbe Richtung unternahm Guatemala, unterstützt von Uruguay, dann noch einmal auf der Interamerikanischen Konferenz in Bogotá 1948, auf der die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) gegründet werden sollte. Wieder scheiterten sie am Widerstand einer Koalition, die auf der Gültigkeit der Estrada-Doktrin beharrte und der neben dem „Mutterland“ dieser Doktrin – Mexiko – auch wieder Argentinien angehörte. Auch die USA hatten ihren Demokratisierungseifer zu diesem Zeitpunkt bereits wieder verloren und sorgten in Bogotá dafür, dass das in die OAS-Charta integrierte Beistandsverfahren des Rio-Vertrags hauptsächlich in ein antikommunistisches Instrument umgewandelt wurde. Unter einem im Rio-Vertrag erwähnten nicht-bewaffneten Angriff sollte nicht der Sturz einer demokratischen Regierung, wohl aber eine Machtübernahme durch den Kommunismus verstanden werden können. Dabei war nicht eine fehlende Abneigung gegen den Kommunismus das Motiv, das manchen Staaten wie den demokratischen Venezuela und Guatemala die Zustimmung zu diesem Kurs schwer machte. Es war vielmehr deren Bestreben zu betonen, dass *sämtliche* antidemokratischen und totalitären Ideologien ohne Unterschied eine Gefahr für Amerika darstellten.¹³⁴

Das alte Motiv der Abwehr politisch und wirtschaftlich motivierter Interventionen durch die USA blieb in Lateinamerika insgesamt präsent, was zu einem teils widersprüchlichen Nebeneinander von Demokratiebekenntnissen einerseits, umfangreicher Anti-Interventionsklauseln andererseits in der OAS-Charta führte. So wurden die Bestimmungen von Montevideo 1933 und Buenos Aires 1936 in Artikel 15 der Charta überführt und auf Antrag Chiles und Perus sogar noch verschärft.¹³⁵ Besonders mit Blick auf wirtschaftliche Streitigkeiten sorgten Kuba, Chile, Kolumbien und Brasilien dafür, dass in Artikel 16 eine sehr umfassende Formulierung aufgenommen wurde: „Kein Staat darf Zwangsmaßnahmen ökonomischer oder politischer Art anwenden oder deren Anwendung fördern, um den souveränen Willen eines anderen Staates zu beeinträchtigen und von ihm einen Vorteil zu erlangen.“¹³⁶ Für solche Regelungen plädierten damit Staaten, die etwa im Falle Chiles, Kubas und Brasiliens zu jenem Zeitpunkt durchaus demokratisch regiert wurden, die aber gleichzeitig auf wirtschaftlichem Gebiet einen Kurs zu steuern begannen, der sie potentiell in Konflikte mit den USA führen konnte, wie dies in Kuba bereits geschehen war.¹³⁷

Die US-amerikanische Unterstützung für die Demokratisierungswelle in Lateinamerika war 1948 also spürbar zu Ende gegangen und machte einer Einordnung der interamerikanischen Beziehungen in das Schema des Ost-West-Konflikts Platz. Viele demokratische Regierungen

¹³² Ebenda, S.146-48; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.410

¹³³ Ebenda, S.448; BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.141; 143; 148f

¹³⁴ Ebenda, S.142; 151-56

¹³⁵ Ebenda, S.134

¹³⁶ Zitiert nach: BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.138

¹³⁷ Ebenda, S.135; 138

stürzten wieder.¹³⁸ Das in den kommunistischen Staaten praktizierte System war selbstverständlich mit der Demokratie und der Durchsetzung bestimmter, besonders politischer, Menschenrechte nicht vereinbar. Wenn aber im Rahmen der OAS dann in den folgenden Jahrzehnten gegen tatsächliche oder vermeintliche kommunistische Umtriebe vorgegangen wurde, dann war dies dennoch nicht immer ein Kampf für Demokratie und Menschenrechte. Bereits im Falle Guatemalas 1954 war dieser Zusammenhang mehr als zweifelhaft. Vielmehr handelte es sich bei der Abwehr der vorgeblichen kommunistischen Gefahr um den durch die USA mitbetriebenen Sturz des demokratisch gewählten Präsidenten Arbenz, der lediglich den Fehler begangen hatte, eine Landreform zu beschließen, die die Interessen der *United Fruit Company* berührte. Argentinien allerdings schlug in diesem Zusammenhang als Gegenentwurf zu einer von den USA unterstützten OAS-Resolution einen Text vor, in dem das Nicht-Interventionsprinzip *grundsätzlich* bekräftigt wurde.¹³⁹

Anders gestaltete sich die Situation mit Blick auf Kuba, wo sich das politische System nach der Revolution von 1959 keineswegs in Richtung Demokratie bewegte. Vielmehr erklärte Fidel Castro Anfang der 1960er Jahre Kubas Hinwendung zum Kommunismus, übte die Führung des Landes autoritär aus und nahm menschenrechtlich fragwürdige Hinrichtungen von Anhängern des Vorgängerregimes in Schnellverfahren in Kauf.¹⁴⁰ Der Ausschluss Kubas aus der OAS 1962 erfolgte dann auch nicht nur unter dem Druck der USA, sondern hatte auch innerhalb Lateinamerikas Anhänger: bezeichnenderweise die Staaten, die sich schon in der Vergangenheit durch ein Engagement für die Durchsetzung der Demokratie hervorgetan hatten: Costa Rica und Venezuela, das seit 1958 wieder demokratisch durch Betancourts Partei *Acción Democrática* (AD) regiert wurde. Die nötige Mehrheit wurde dennoch nur knapp erreicht, da keineswegs alle Staaten in Kubas Entwicklung eine Unvereinbarkeit mit dem Interamerikanischen System sahen. Neben den üblichen Kandidaten Mexiko und Argentinien stimmte auch das linkspopulistisch regierte Brasilien nicht für den Ausschluss. Ebenso wenig Chile, obwohl es 1958 mit Jorge Alessandri einen konservativen Präsidenten gewählt hatte.¹⁴¹ Als zwei Jahre später in Einklang mit dem Rio-Vertrag auch noch Sanktionen aller Art außer militärischem Eingreifen gegen Kuba verhängt wurden, wussten die USA wiederum Venezuela, jetzt aber auch Brasilien auf ihrer Seite, wo im selben Jahr das Militär die Macht übernommen und einen pro-nordamerikanischen Kurs eingeschlagen hatte. Auch hier kamen Gegenstimmen u.a. wieder aus Chile und Mexiko, eine Enthaltung aus Argentinien.¹⁴² Venezuela wiederum befand sich 1965 dann wieder unter den Staaten, die die Intervention der USA bzw. der OAS in der Dominikanischen Republik ablehnten, die erneut die Demokratie in dem Karibikstaat mehr untergraben als fördern sollte.¹⁴³

Dass es in verschiedenen Phasen dieser Epoche v.a. Venezuela, Guatemala, zeitweise auch Kuba und Costa Rica waren, die sich für die Demokratie in der Region einsetzten, zeigte sich in der Anfangsphase des Kalten Krieges am Beispiel der „Karibischen Legion“, die von diesen Staaten in ihrem Kampf auch gegen rechte Diktaturen wie die des Dominikaners

¹³⁸ WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America*. S.102f

¹³⁹ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.476f; BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.216f; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.251

¹⁴⁰ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.512f; MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.117

¹⁴¹ BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.224f; MANFRED WILHELMY, *Politics, Bureaucracy, and Foreign Policy in Chile*. In: HERALDO MUÑOZ/JOSEPH TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. Westview Press, 1984, S.49f

¹⁴² BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.226; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.255

¹⁴³ BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.227; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.263; BOERSNER, *Relaciones internacionales de América Latina*. S.302f

Trujillo unterstützt wurde.¹⁴⁴ Zur Interamerikanischen Konferenz 1954 war Costa Rica aus Protest gegen die zwischenzeitliche venezolanische Diktatur von Oberst Pérez Jiménez (1952-58) gar nicht angereist. Und als 1959 erneut Streitigkeiten mit dem Dominikaner Trujillo ausbrachen, der hierbei implizit von den USA unterstützt wurde, war es u.a. wieder Venezuela, das betonte, das Nicht-Interventionsprinzip dürfe nicht zum Schutz von Diktatoren verabsolutiert werden.¹⁴⁵ Diese als Betancourt-Doktrin bezeichnete Nicht-Anerkennung undemokratischer Regierungen war im Programm der AD schon vor der erneuten Machtübernahme nach den Wahlen 1958 aufgetaucht und wurde von Betancourts Nachfolger und Parteifreund Leoni ebenfalls hochgehalten.¹⁴⁶

In manchen Phasen der 1970er Jahre allerdings war kaum ein lateinamerikanisches Land demokratisch regiert. Allein in 12 der 21 Staaten war das Militär direkt, in einer Handvoll weiterer indirekt an der Macht.¹⁴⁷ Für die wenigen verbliebenen Demokratien hätte eine puristische Durchsetzung der Demokratie- und Menschenrechtsagenda praktisch eine Einstellung der regionalen diplomatischen Beziehungen bedeutet. Der schöne Begriff, der die bereitwillige oder resignative Hinnahme auch noch der repressivsten Regime umkleiden sollte, war der des „ideologischen Pluralismus“, der natürlich – wie Ronald L. Scheman festhält – nur zwischen, aber nicht innerhalb der Staaten gelten sollte. Entsprechend verabschiedete die OAS-Vollversammlung dann auch 1973 eine Resolution, die festhielt:

„In accordance with the principles of the Charter of the Organization, and especially with those of mutual respect for sovereignty, the self-determination of peoples, and the juridical equality of states, every state has a right to adopt, with complete independence, its own system of government (...).“¹⁴⁸

Auch Venezuela schwenkte auf diesen Kurs ein. Schon Leonis Nachfolger von der christdemokratischen Partei COPEI hatte sich zur Anerkennung von Regierungen bekannt, die nicht den demokratischen Idealvorstellungen seines Landes entsprachen. Dass der Kurswechsel nicht nur mit dem Wechsel der Regierungspartei, sondern auch mit der veränderten internationalen Lage zusammenhing, wurde dadurch deutlich, dass auch der 1973 gewählte Präsident Carlos Andrés Pérez, der wieder der AD angehörte, schon im Wahlkampf betonte, dass die Betancourt-Doktrin ihren früheren Sinn unter veränderten Umständen verloren habe. So wurden im Laufe der Zeit wieder Beziehungen zu den lateinamerikanischen Rechtsdiktaturen, aber auch zu Kuba und zur Sowjetunion aufgenommen.¹⁴⁹

Bereits zum Ende der 1970er Jahre hatte aber ein Trend begonnen, der sich im folgenden Jahrzehnt fortsetzen und dazu führen sollte, dass fast alle lateinamerikanischen Staaten um 1990 demokratisch regiert wurden, was eine glatte Umkehrung der vorangegangenen Verhältnisse bedeutete. Hierbei spielten interne Faktoren wie das Scheitern der diktatorischen Regime mit ihren teils krassen Menschenrechtsverletzungen ebenso eine Rolle wie die Internalisierung eines weltweiten Trends, der den Niedergang repressiver Regime einzuläuten schien. Die Demokratie wurde – wie Howard Wiarda es ausdrückt – zu „la moda“ und war „in“, während Autokratie „out“ war.¹⁵⁰

¹⁴⁴ BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.211-213

¹⁴⁵ Ebenda, S.220f; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.246f

¹⁴⁶ JOHN D. MARTZ, *Venezuelan Foreign Policy and the Role of Political Parties*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.134f

¹⁴⁷ WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America*. S.27

¹⁴⁸ Zitiert nach: RONALD L. SCHEMAN, *The inter-American dilemma: the search for inter-American cooperation at the centennial of the inter-American system*. New York, 1988, S.70f

¹⁴⁹ MARTZ, *Venezuelan Foreign Policy*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.136f

¹⁵⁰ WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America*. S.70f; 241

Neben vielen anderen stürzten in den 1980er Jahren auch die Militärregime des südlichen Südamerika, wobei der Bruch in Argentinien schärfer erfolgte als etwa in Uruguay oder Brasilien, aber auch Chile, wo der Übergang zur Demokratie wie in Paraguay erst am Ende des Jahrzehnts stattfand.¹⁵¹ Auch Zentralamerika, das weiterhin von Bürgerkriegen gezeichnet blieb, erlebte einen leichten Liberalisierungsprozess. Nicht nur die linksrevolutionären Sandinisten, die 1979 in Nicaragua die Somoza-Diktatur gestürzt hatten, öffneten sich nach anfänglichen autoritären Avancen immer mehr dem politischen Pluralismus, was schließlich zu ihrer Entmachtung durch Wahlen führen sollte. Auch die rechtsgerichteten Diktaturen wie Guatemala, El Salvador und Honduras duldeten demokratisch gewählte Präsidenten, die aber weder bei der Verfolgung vergangener Menschenrechtsverletzungen noch bei der Verhinderung neuer Verbrechen durch das Militär freie Hand hatten – ein Problem, das sich in etwas geringerem Maße auch für die demokratischen Regierungen Ecuadors und Boliviens nach dem Ende der dortigen Diktaturen Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre stellte. In Peru ging ebenfalls auch nach Ende der Militärherrschaft der Kampf gegen die Guerilla in den späten 1980er Jahren mit einem teils brutalen Vorgehen des Militärs einher. Besonders in Haiti und Panama konnte auch in den späten 1980ern nicht von einem stabilen Trend zur Demokratie gesprochen werden, ganz zu schweigen von Kuba.¹⁵²

Auf der Ebene der subregionalen Integrationsbündnisse, von denen ursprünglich keines eine Demokratieklausele aufgewiesen hatte, kam nun eine Bewegung in Gang. So gab sich der Andenpakt 1980 eine demokratische *Carta de Conducta*, also eine demokratische Verhaltensregel.¹⁵³ Auch Venezuela nahm seine pro-demokratische außenpolitische Tradition wieder auf und Präsident Herrera von der COPEI konnte 1980 verkünden: „The despotism and the violence organized in portions of our continent where liberty had previously flamed, can only postpone *sine die* the democratic normalization (...).“¹⁵⁴ Bereits während der Übergangsphase des brasilianischen Militärregimes hatten ähnliche Formulierungen Eingang in seine Außenpolitik gefunden.¹⁵⁵ Als 1988 in Panama der zivile Präsident vom Militär entmachtet wurde, zeigte sich, wie weit lateinamerikanische Staaten zur Verteidigung der Demokratie zu gehen bereit waren – und wie weit *nicht*. Panama wurde aus der sogenannten Rio-Gruppe, die sich aus im Kontext von Vermittlungsbemühungen im Zentralamerikakonflikt entstandenen Koordinierungsgruppen gebildet hatte und der damals auch Kolumbien, Venezuela, Mexiko, Argentinien, Brasilien, Peru und Uruguay angehörten, ausgeschlossen. Auch billigten die lateinamerikanischen Außenminister in der OAS Bemühungen für einen demokratischen Übergang. Die Intervention, mit der die USA aber General Noriega von der Macht in Panama entfernten, wurde wieder verurteilt.¹⁵⁶

Dennoch bleibt der Eindruck, dass es gerade im 20. Jahrhundert einige lateinamerikanische Staaten gegeben hat, die eine gewisse Tradition der Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten entwickelt haben. Ansätze hierzu gab es zeitlich begrenzt etwa in Kuba, Guatemala oder Uruguay; noch beständiger aber – wenn auch nicht ununterbrochen – in Costa Rica oder Venezuela. Während keineswegs immer alle lateinamerikanischen Staaten,

¹⁵¹ Ebenda, S.75-77; 225f; 228f; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.641f; 668

¹⁵² CARLOS MALAMUD, *América Latina, siglo XX: la búsqueda de la democracia*. Madrid, 1992, S.138-44;

WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America*. S.77-82; 249f; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.694-96; 706

¹⁵³ OLIVIER DABÈNE, *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. New York, 2009, S.71

¹⁵⁴ Zitiert nach: MARTZ, *Venezuelan Foreign Policy*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.145

¹⁵⁵ MONICA HIRST, *Democratic Transition and Foreign Policy: The Experience of Brazil*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.223

¹⁵⁶ ATKINS, *Latin America in the international political system*. S.216

die zu einem bestimmten Zeitpunkt demokratisch regiert wurden, dieses System auch international aktiv verteidigen oder verbreiten wollten, haben wir besonders beständige Fürsprecher einer strikten Antiinterventionslinie mit Mexiko oder Argentinien kennengelernt.

2. Außenwirtschaftspolitik zwischen Liberalismus und Wirtschaftsnationalismus

Mit dem Beginn der Unabhängigkeitskämpfe öffneten sich die im Entstehen begriffenen lateinamerikanischen Staaten dem Welthandel. Der portugiesische König beispielsweise war 1808 kaum nach Brasilien geflohen als er auch schon die Häfen für den Welthandel öffnete. Bald kam ein erster Handelsvertrag mit Großbritannien zustande, der 1827 nach der Unabhängigkeit verlängert wurde und dann bis 1844 galt, wobei er britischen Waren einen besonders niedrigen Importzoll von 15% einräumte.¹⁵⁷ Ganz ähnlich gestaltete sich die Situation am Río de la Plata, wo sich in einem unstillen Prozess über Jahrzehnte das heutige Argentinien herausbilden sollte. 1810 dauerte es nach der Ausrufung der Unabhängigkeit nur drei Tage bis zur Öffnung der Häfen und im Jahre 1827 schloss man unter Präsident Bernardino Rivadavia – einem europäerfahrenen überzeugten Liberalen – ein dem brasilianischen ähnliches Abkommen mit Großbritannien, genau wie es in jenen Jahren auch Mexiko und Kolumbien taten.¹⁵⁸

Andererseits sollte trotz aller scheinbaren und auch tatsächlichen Weltmarktöffnung der lateinamerikanischen Staaten im 19. Jahrhundert nicht vergessen werden, dass dieses Modell von Beginn an nicht immer unumstritten war und die Zölle im Laufe der Zeit durchaus stiegen. In Brasilien etwa erreichten sie in den 1860er Jahren 30%; eine ähnliche Entwicklung war in Argentinien zu beobachten.¹⁵⁹ Die Gründe für eine solche Tendenz in mehreren lateinamerikanischen Staaten waren mehrere: Zum einen gab es Gruppen wie die einheimischen Handwerker und Gewerbetreibenden, die schlicht und einfach die britische Konkurrenz fürchteten, mit der sie kaum mithalten konnten. Weiter gab es besonders in konservativen Kreisen das Bestreben, sich nach Erlangung der politischen Unabhängigkeit nicht gleich in eine neue – wirtschaftliche – Abhängigkeit zu stürzen. Ein weiterer Aspekt bestand darin, dass interne Steuern, etwa auf Landbesitz, äußerst unpopulär waren und weitgehend vermieden wurden, sodass eine Öffnung für den Welthandel – aber mit einem gewissen Grad an Zöllen – die politisch attraktivste Option zur Generierung von Staatseinnahmen darstellte.¹⁶⁰

Und so gab es auch im frühen und mittleren 19. Jahrhundert bereits eine Reihe von „Ausreißern“ aus dem Freihandelsschema. Ein Beispiel hierfür stellt Mexiko während der Zeit der Regierungsverantwortung des 1853 verstorbenen Konservativen Lucas Alamán dar, der die Freihandelstheorie als Gift für die mexikanische Wirtschaft sah und dessen

¹⁵⁷ JÖRG RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas vom 18. bis zum 21. Jahrhundert*. Leipzig, 2009, S.31-33; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.86f

¹⁵⁸ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.33; 35; 56

¹⁵⁹ LUIS BÉRTOLA/JEFFREY G. WILLIAMSON, *Globalization in Latin America before 1940*. In: VICTOR BULMER-THOMAS/JOHN H. COATSWORTH/ROBERTO CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America. Volume II: The Long Twentieth Century*. 2006, S.30f

¹⁶⁰ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.41; 51; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.151

Zollpolitik klar protektionistische Züge hatte.¹⁶¹ Ein weiterer „Rebell“ war Juan Manuel de Rosas, der bis zu seinem Sturz 1852 am Río de la Plata eine protektionistische Politik der wirtschaftlichen Abschottung besonders gegenüber Großbritannien einführte und auch aus diesem Grund letztlich gestürzt wurde.¹⁶² Das vielleicht plakativste Beispiel für eine Abschottung vom Weltmarkt stellte das Paraguay des *Doctor Francia* dar, der gleich nach der Unabhängigkeit die Macht erlangt hatte und sie bis zu seinem Tode 1840 nicht mehr abgeben sollte. Unter seinen Nachfolgern wurde der Außenhandel zwar etwas liberalisiert, hohe Importzölle auf viele Güter blieben aber bestehen. Auch diesem protektionistischen Experiment wurde letztlich gewaltsam durch den Tripelallianzkrieg mit Uruguay, Argentinien und Brasilien unter mindestens wohlwollender Betrachtung durch Großbritannien ein Ende bereitet.¹⁶³

Das spätere 19. und frühe 20. Jahrhundert gelten als die Blütezeit lateinamerikanischer Weltmarktintegration. Eine innenpolitische Allianz aus exportorientierten Landbesitzern und städtischen Handels- und Finanzinteressen, bestätigt noch durch die in Lateinamerika weit verbreitete Freihandelsideologie, profitierte von einer auch durch sinkende Transportkosten begünstigten immer stärkeren Eingliederung Lateinamerikas in die globalen Wirtschaftsströme.¹⁶⁴ Zu diesem Bild scheint wenig zu passen, dass zu ebenjener Zeit die lateinamerikanischen Zölle mit durchschnittlich 25-30% oft die höchsten der Welt waren und nur zeitweise von denen in den USA übertroffen wurden.¹⁶⁵ Dieses Bild wäre allerdings – besonders was den Vergleich mit späteren Perioden betrifft – auch dadurch zu relativieren, dass nicht-tarifäre Handelshemmnisse damals noch keine relevante Rolle spielten und dass diese Zölle eher der Generierung von Staatseinnahmen dienten.¹⁶⁶ Als die USA die lateinamerikanischen Staaten auf der ersten Interamerikanischen Konferenz 1889/90 zu einer Zollunion einluden, die vor dem Hintergrund der damaligen US-Zollpolitik ein protektionistisches Bollwerk gegen den Rest der Welt bedeutet hätte, lehnten sie dankend ab.¹⁶⁷

Etwa ab 1890 begann sich aber besonders in den größeren lateinamerikanischen Staaten tatsächlich ein gezielter Protektionismus zu etablieren. Dieser folgte keiner expliziten Entwicklungsideologie, sondern war das Produkt teilweise sich herausbildender Konsumgüterindustrien, die jedoch auf Dauer im freien Wettbewerb mit der Produktion aus Übersee nicht konkurrieren konnten und deren Vertreter – wenn Ansätze einer solchen Industrie entstanden waren – sofort begannen, bei ihrer jeweiligen Regierung um Schutz zu ersuchen. Dass die nun erhobenen Zölle nicht mehr primär der Schaffung von Staatseinnahmen dienen sollten, zeigte sich daran, dass in vielen Fällen hohe Importzölle auf die ausländischen Gegenstücke der von den entstehenden heimischen Industrien produzierten Endprodukte, jedoch niedrige Importzölle auf die eventuell bei der heimischen Produktion benutzten importierten Inputs erhoben wurden.¹⁶⁸ Mexiko unter Porfirio Díaz

¹⁶¹ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.54-56

¹⁶² Ebenda, S.57f; BOERSNER, *Relaciones internacionales de América Latina*. S.144

¹⁶³ BARBARA POTTHAST, *Alterität als nationale Identität: Die Neuformulierung der nationalen Identität in Paraguay nach dem Tripel Allianz Krieg*. In: MICHAEL RIEKENBERG/STEFAN RINKE/PEER SCHMIDT, *Kultur-Diskurs: Kontinuität und Wandel der Diskussion um Identitäten in Lateinamerika im 19. und 20. Jahrhundert*. Stuttgart, 2001, S.246; RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.59-62

¹⁶⁴ CARDOSO/FALETTO, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. S.85; BÉRTOLA/WILLIAMSON, *Globalization in Latin America before 1940*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.15f; 18f

¹⁶⁵ Ebenda, S.36

¹⁶⁶ Ebenda, S.30; 36-38

¹⁶⁷ BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.50

¹⁶⁸ STEPHEN HABER, *The Political Economy of Industrialization*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.539-41

war ein exemplarischer Fall. Auch in Brasilien, Argentinien, Kolumbien und Chile, etwas später dann in Uruguay, gab es ähnliche Entwicklungen.¹⁶⁹

Während also der Warenverkehr in manchen Fällen immer stärker gesteuert und mit Zöllen behindert wurde, waren Kapitalverkehrsbeschränkungen zu jener Zeit kein Thema; und so floss europäisches – besonders britisches – und zunehmend auch US-amerikanisches Kapital sowohl in Form von Staatsanleihen als auch von Direktinvestitionen reichlich nach Lateinamerika. Genau wie in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts folgten aber auf kurze Boomphasen zuverlässig die lateinamerikanischen Zahlungsausfälle. Erst gegen Ende der 1920er Jahre gab es eine kurze Phase, in der kein einziges lateinamerikanisches Land in Zahlungsverzug war.¹⁷⁰ Ausländischen Direktinvestitionen erging es im Regelfall besser. Viele Staaten bemühten sich, ein positives Investitionsklima für Ausländer herzustellen. So sorgte auch der dem Protektionismus wie gesehen nicht prinzipiell abgeneigte Porfirio Díaz für Rechtssicherheit, indem seit 1884 ein Bergbaugesetz das private Eigentum an den Bodenschätzen garantierte. Und so war Mexiko kein Sonderfall in Lateinamerika, wenn 1910 drei Viertel seiner Minen in ausländischem Besitz waren.¹⁷¹ Wenn es auch einzelne Fälle gab, in denen durch Verstaatlichungen ausländische Investitionen berührt waren, konnte ausländisches Kapital dennoch so ungehindert nach Lateinamerika fließen und tat dies angesichts guter Bedingungen offenbar auch, dass vor dem Ersten Weltkrieg das Verhältnis von vorhandenem Auslandskapital zur Wirtschaftsleistung in Lateinamerika mit 2,7:1 deutlich höher als in anderen Entwicklungsregionen (Afrika: 1,1:1; Asien: 0,4:1) lag. Höher zudem als in allen späteren Phasen der lateinamerikanischen Entwicklung, trotz eines erneuten Auslandskreditbooms in den 1920er Jahren.¹⁷²

Auch das Aufkommen neuer innenpolitischer Machtfaktoren, die sich nicht mit den klassischen Exporteliten identifizierten, änderte daran noch nicht grundsätzlich etwas, wie in Argentinien und Mexiko beobachtet werden konnte. In Argentinien verfolgten auch die seit 1916 regierenden Präsidenten Yrigoyen und Alvear von der zunächst als teils gewalttätige Opposition entstandenen *Unión Cívica Radical* (UCR) keine den traditionellen Exportinteressen entgegengesetzte Politik. Sogar die aus der auch von unteren Volksschichten getragenen mexikanischen Revolution von 1910 hervorgegangenen Präsidentschaften senkten – auch wegen des Zwangs, die vom Bürgerkrieg zerstörte Wirtschaft schnell wieder ins Laufen zu bringen – zunächst sogar bis zur Mitte der 1920er Jahre die Zölle und ließen ausländische Investoren wie Ford ins Land, die zudem durch ein Urteil des Verfassungsgerichts beruhigt wurden, wonach die in der Verfassung von 1917 enthaltene Bestimmung zum nationalen Eigentum der Bodenschätze nicht rückwirkend angewandt wurde.¹⁷³

Wenn schon der Erste Weltkrieg durch die mit ihm verbundene Unterbrechung der internationalen Handelsströme die Risiken des bisherigen Wirtschaftsmodells

¹⁶⁹ Ebenda, S.548-51; ROSEMARY THORP, *Progress, poverty, and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Washington D.C., 1998, S.56; 62; 70f; HALPERIN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.325f

¹⁷⁰ ALAN M. TAYLOR, *Foreign Capital Flows*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.63-70

¹⁷¹ CARDOSO/FALETTO, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. S.127

¹⁷² DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.128; TAYLOR, *Foreign Capital Flows*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.72

¹⁷³ CARDOSO/FALETTO, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. S.105f; HABER, *The Political Economy of Industrialization*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.568f; THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.68; MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.86

lateinamerikanischer Staaten gezeigt hatte, erfolgte der eigentliche Einschnitt mit der Weltwirtschaftskrise ab 1929. In deren Folge verschlechterte sich das bereits zuvor in Mitleidenschaft gezogene Austauschverhältnis der lateinamerikanischen Exportgüter im Vergleich zu den Hauptimportgütern noch einmal erheblich, was einen enormen Druck auf die Leistungsbilanzen dieser Staaten ausübte. Da gleichzeitig der Zustrom ausländischen Kapitals versiegte, gab es keine Möglichkeit, entsprechende Defizite über Auslandsverschuldung zu finanzieren, sodass unter dem Eindruck der Notsituation Import- und Kapitalverkehrsbeschränkungen in bislang unbekanntem Ausmaß in vielen lateinamerikanischen Staaten eingeführt wurden, wie es zu jener Zeit auch in den USA und Europa geschah.¹⁷⁴

Wenn dieser Umschwung in vielen Staaten – etwa in Argentinien, wo 1930 ein Militärputsch die UCR-Herrschaft beendet hatte – von Regimen vollzogen wurde, deren politische Ausrichtung einen solchen Schritt eigentlich nicht nahe legte, schienen der zunehmende Protektionismus und der forcierte Aufbau einer heimischen Industrie in Brasilien stärker ideologisch grundiert zu sein. Dort hatte 1930 Getúlio Vargas die Macht übernommen und propagierte die Industrialisierung als Gebot der Stunde, wobei gerade in Brasilien neben der wirtschaftlichen auch die (sicherheits-)politische Bedeutung besonders einer eigenen Schwerindustrie eine Rolle gespielt haben könnte.¹⁷⁵ In Mexiko hatten bedeutende innenpolitische Machtverschiebungen wie gesehen bereits 1910 stattgefunden, sich zunächst aber noch nicht in einen radikalen außenwirtschaftlichen Kurswechsel übersetzt. Dass sich dies nach 1930 änderte, lag wohl wie in Brasilien einerseits an der weltwirtschaftlichen Situation, aber auch an der Person des Präsidenten Lázaro Cárdenas, der schon vor seinem Amtsantritt 1934 die Wirtschaft Mexikos mit gelenkt hatte und diese nun stärker abschottete. Bis heute gefeiert wird in Mexiko die 1938 von Cárdenas verfügte Verstaatlichung des mexikanischen Erdöls, mit der das Land dem Beispiel Boliviens folgte, das bereits ein Jahr zuvor diesen Schritt gegangen war.¹⁷⁶

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die zuvor *ad hoc* unternommenen Maßnahmen, die Lateinamerika vom Weltmarkt abgeschottet hatten (wozu eine erneute Störung der Handelsströme durch den Zweiten Weltkrieg gekommen war, die die Tendenz zum Aufbau einer eigenen Industrie noch verstärkte), systematisiert. Zumindest in den größeren Staaten der Region bildete sich eine relativ einheitliche Entwicklungsstrategie heraus. Nachdem sich schon zum Ende des 19. Jahrhunderts einzelne Industriezweige – oft in Anschluss an die Exportwirtschaft (wie etwa bei der Fleischverarbeitung in Argentinien) – herausgebildet hatten und der Industrialisierungsprozess infolge externer Schocks wie der Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise weiter an Fahrt gewonnen hatte, sollte nun gezielt die eigene industrielle Produktion von Gütern, die vorher aus den hochentwickelten Staaten importiert worden waren, vorangetrieben werden. Dies war der Prozess der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI). Hierzu war allerdings ein systematischer Ausbau jener protektionistischen Zollgesetzgebung notwendig, deren Ansätze wie gesehen bis in die 1890er Jahre zurückgehen. Die ausländischen Konkurrenten jener Produkte, die nun in Lateinamerika hergestellt werden sollten, wurden mit hohen Importzöllen belegt, während die für die Produktion notwendigen Inputs und Kapitalgüter günstiger importiert werden

¹⁷⁴ BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik*. S.35; 38f; MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.25f

¹⁷⁵ CARDOSO/FALETTI, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. S.111f; RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.107; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.347f

¹⁷⁶ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.125; HABER, *The Political Economy of Industrialization*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.568f; RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.125; DAVIS/FINNAN/PECK, *Latin American Diplomatic History*. S.206-15

konnten, um die Endpreise der heimischen Industrieprodukte nicht in die Höhe schießen zu lassen.¹⁷⁷ In der Tat waren die Zölle in den größeren lateinamerikanischen Staaten auch im Vergleich zu Westeuropa sehr hoch, nachdem dieses Entwicklungsmodell seine Hochphase erreicht hatte. Wenn man sich die Zölle von sechs lateinamerikanischen Staaten, die sich dem Prozess der heimischen Industrialisierung verschrieben hatten, auf kurz- und langlebige Konsumgüter im Jahre 1960 vor Augen führt, wird dies überdeutlich. Während in diesen sechs Staaten diese Zölle bei durchschnittlich 191% bzw. 161% lagen, betragen sie in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gerade einmal 17% bzw. 19%. Dabei erhob Brasilien die höchsten Sätze, gefolgt von Argentinien, Chile, Kolumbien, Mexiko und – mit großem Abstand – Uruguay. Deutlich wird die protektionistische Intention der Zölle auch beim Vergleich mit denen auf Kapitalgüter, die damals in Lateinamerika weit weniger selbst produziert, aber dafür bei der Produktion von Konsumgütern benötigt wurden. Hier erhoben die sechs lateinamerikanischen Staaten mit 48% zwar nach wie vor einen deutlich höheren Zoll als die EWG mit 13%. Der Abstand war aber weitaus geringer.¹⁷⁸

Die Faktoren, die hinter einer solchen Politik steckten, waren zunächst einmal die Interessen derjenigen Gruppen, die vom Industrieprotektionismus unmittelbar profitierten. Dies waren die Industrieproduzenten, die schon maßgeblich für die ersten protektionistischen Ansätze zum Ende des vorangegangenen Jahrhunderts verantwortlich gewesen waren; aber auch die Arbeiter, die in diesen Branchen beschäftigt waren.¹⁷⁹ Auf der anderen Seite kann darauf verwiesen werden, dass es sich diesmal nicht nur um das Eigeninteressen folgende Lobbying bereits vorhandener Interessengruppen handelte, sondern auch um die Umsetzung einer mehr oder weniger kohärenten Entwicklungsstrategie, die im Rahmen der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (und später die Karibik) (CEPAL) unter der Leitung des argentinischen Ökonomen Raúl Prebisch entwickelt worden war. Diese Strategie, oft als *cepalismo* bezeichnet, griff einerseits bereits vorhandene Entwicklungstendenzen, die auf eine teilweise vom Weltmarkt abgeschottete industrielle Entwicklung Lateinamerikas zielten, auf, gab diesen Tendenzen aber auch theoretische Weihen und wirkte in der Folge auch als Leitfaden und Prisma, durch das lateinamerikanische Wirtschaftspolitiker die Realität betrachteten.¹⁸⁰ Wenn in kleineren Staaten dieser Weg nicht in demselben Maße eingeschlagen wurde, dann hatte dies neben dem Einfluss der traditionellen exportorientierten Eliten und ihrer US-amerikanischen Pendanten auch ökonomische Gründe: Die Industrialisierung erforderte einen Binnenmarkt von einer gewissen Mindestgröße, unter der die Produktion ohnehin unrentabel war.¹⁸¹

In Mexiko war die Koalition derjenigen, die vom Protektionismus profitierten (Industrieverbände und Gewerkschaften), besonders stark mit der politischen Führung verbunden. Zwar waren nach dem Zweiten Weltkrieg wie gesehen die Importzölle gar nicht so hoch wie etwa in Argentinien und Brasilien. Dafür wurde der Schutz aber durch zahlreiche andere Maßnahmen wie quantitative Importbeschränkungen gewährleistet. Anders als in anderen lateinamerikanischen Staaten, in denen es in den 1960ern nach den ersten Erschöpfungserscheinungen des ISI-Modells einzelne Reformbemühungen gab, konnte die genannte Koalition in Mexiko noch eine Steigerung des Protektionismus erreichen.¹⁸² Auch

¹⁷⁷ THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.137

¹⁷⁸ Eigene Berechnung basierend auf: HABER, *The Political Economy of Industrialization*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.574

¹⁷⁹ Ebenda, S.571f; BERNECKER, *Lateinamerika zwischen Demokratisierungsversuchen und Autoritarismusvarianten*. In: RIEKENBERG/RINKE/SCHMIDT, *Kultur-Diskurs*. S.436

¹⁸⁰ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.118-21

¹⁸¹ Ebenda

¹⁸² HABER, *The Political Economy of Industrialization*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.575f; THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.185

in Argentinien formte sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine politische Konstellation heraus, die die Vormacht derjenigen Akteure, die vom Protektionismus profitierten, auf lange Zeit zementieren sollte. Ein besonderes Merkmal des Peronismus war jedoch die Betonung der Verbindung seines Namensgebers, der von 1946 bis 1955 zum ersten Mal Präsident war, mit der Arbeiterschaft. Gegner Peróns waren die Vertreter der traditionellen Agrarexporteliten, deren Gewinne Perón durch hohe Exportsteuern schmälerte, deren Einnahmen als Ergänzung zu den üblichen Importzöllen auf Konsumgüter in die Stärkung der heimischen Industrie fließen sollten. Die Dominanz der sozialen und wirtschaftlichen Gruppen, die dem Präsidenten 1951 eine Wiederwahl mit 60% der Stimmen bescherten, sollte in der Folge oft nur durch Ausschaltung des demokratischen Mechanismus zu brechen sein. So geschah es 1966 mit einem Militärputsch, der General Juan Carlos Onganía an die Macht brachte. Unter seiner Herrschaft kam es zeitweise zu einer Senkung der durchschnittlichen Zölle von 119% 1967 auf 61% ab 1968.¹⁸³

In Brasilien stützten sich nach dem Zweiten Weltkrieg besonders die Präsidenten Vargas und Goulart auf die unteren städtischen Schichten und die Arbeiterschaft. Nachdem 1957 eine neue Phase der Zollerhöhungen begonnen hatte, erreichten diese mit 360% auf Konsumgüter im Jahr 1963 einen Höhepunkt. Im darauffolgenden Jahr ergriff das Militär die Macht und vollzog nicht nur diplomatisch, sondern auch wirtschaftspolitisch einen Kurswechsel. 1967 lagen die Zölle auf importierte Konsumgüter nur noch bei 122%. Nach 1973 aber stiegen die Zölle wieder an. Dies war zwar auch eine Reaktion auf die vom Ölpreisschock ausgelösten Handelsbilanzschwierigkeiten. Andere lateinamerikanische Militärregime allerdings agierten in den 1970er Jahren deutlich anders, wie noch zu zeigen sein wird.¹⁸⁴

Ausländische Direktinvestitionen und Wirtschaftsnationalismus scheinen zwar auf den ersten Blick nicht wirklich zueinanderzupassen. Jedoch haben wir bereits gesehen, dass schon das revolutionäre Regime in Mexiko in den 1920er Jahren solche Investitionen zuließ. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg erkannten die Vorreiter der geschützten heimischen Industrialisierung, dass deren Fortgang und Vertiefung hin zu komplexeren und kapitalintensiven Fertigungen ohne Zugriff auf ausländische Kredite oder umfangreiche Entwicklungshilfe nur über ausländische Direktinvestitionen möglich war. Es kam sogar zu einer nicht schwer zu verstehenden Symbiose zwischen dem Zollprotektionismus und der Einladung an ausländische Investoren, deren Produktionsstätten in der Folge oft in einer Monopolstellung einen nach außen gegen Konkurrenz abgeschotteten Markt bedienen konnten und dabei gute Gewinne einfuhren. Damit diese zumindest teilweise in die Mutterländer der Konzerne zurücküberwiesen werden konnten, war eine gewisse Liberalisierung der Devisenmärkte nötig.¹⁸⁵

In Mexiko hatte sich dieses Modell bereits ab 1940 nach dem Abtritt von Cárdenas unter seinen Nachfolgern Ávila Camacho und Alemán fest etabliert. In Brasilien hatte es unter dem 1950 wieder gewählten Vargas zunächst eine Tendenz zur Verstaatlichung gegeben, bevor der ab 1955 regierende Präsident Kubitschek programmatisch auf eine Forcierung der Industrialisierung mit Hilfe ausländischer Direktinvestitionen setzte. Auch in Argentinien

¹⁸³ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.123f; FEDERICO FOLDERS, *Handelspolitik und weltwirtschaftliche Integration von Entwicklungsländern: das Beispiel Argentinien, Brasiliens und Jamaikas*. München, 1987, S.40f

¹⁸⁴ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.455-58; 552f; 556; THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.135; FOLDERS, *Handelspolitik und weltwirtschaftliche Integration von Entwicklungsländern*. S.63; MARCELO DE PAIVA ABREU, *The External Context*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.128

¹⁸⁵ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.339-41

zeigte sich ein wirtschaftspolitischer Wandel selbst bei relativer politischer Kontinuität, was auf eine schlichte Resignation vor den ökonomischen Möglichkeiten und Unmöglichkeiten hindeutet. Perón hatte in seiner ersten Amtszeit einen Kurs gefahren, der ebenfalls eher in Richtung Verstaatlichung ausländischer Investitionen deutete, wie sie auch in der neuen Verfassung von 1949 Erwähnung fand. Zunehmende Zahlungsbilanzprobleme und Devisenmangel zwangen ihn jedoch zu Beginn der 1950er zu einer wirtschaftspolitischen Kehrtwende, die 1954 zu einer Öffnung für ausländisches Kapital führte, die nach 1958 auch von Präsident Frondizi fortgeführt wurde, der bei seiner Wahl vom inzwischen im Exil lebenden Perón unterstützt worden war.¹⁸⁶ Andere Staaten blieben bei einem abweisenderen Kurs. Die Staaten des Andenpaktes (damals Bolivien, Chile, Kolumbien, Ecuador und Peru) schufen mit ihrer „Entscheidung 24“ von 1970 eine Regelung, die ausländische Direktinvestitionen zwar nicht verbot, aber relativ restriktiven Regeln unterwarf, was durchaus dem Kurs in einigen dieser Länder entsprach.¹⁸⁷

In Bolivien war zu Beginn der 1950er Jahre der *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) mit Víctor Paz Estenssoro an der Spitze an die Macht gelangt und hatte mit der Verstaatlichung des Zinnbergbaus eine Maßnahme ergriffen, die schon vorher in der öffentlichen Debatte Boliviens immer wieder gefordert worden war. Auch der seit 1969 amtierende Präsident Obando hatte sich gegenüber ausländischem Kapital wieder kritischer gezeigt als sein Vorgänger Barrientos, der Ölkonzessionen an US-Firmen vergeben hatte.¹⁸⁸ In Chile war das staatliche Engagement im Kupferbergbau schon unter der Regierung des Christdemokraten Frei (1964-70) vorangetrieben worden, allerdings noch in Zusammenarbeit mit privatem ausländischem Kapital. Nach dem Wahlsieg des Sozialisten Allende 1970 wurde der Kupferbergbau gemäß Parteiprogramm aber komplett verstaatlicht, wofür der Präsident im Parlament eine über sein eigenes Lager hinausgehende Mehrheit vorweisen konnte.¹⁸⁹ In Peru hatte 1968 eine wirtschaftsnationalistische Militärregierung unter Velasco Alvarado die Macht übernommen und als eine ihrer ersten Maßnahmen den Besitz US-amerikanischer Ölproduzenten verstaatlicht, was die Antwort auf einen länger schwelenden Konflikt mit diesen Firmen und den Versuch einer innenpolitischen Profilierung der neuen Machthaber bedeutete. In der Folge gab es noch eine Reihe weiterer Verstaatlichungen, die aber in weitgehendem Einvernehmen mit den ausländischen Investoren stattfanden.¹⁹⁰ Venezuela, das dem Andenpakt 1973 beitrug, vollendete seinen staatlichen Vormarsch auf die Rohstoffförderung durch die Verstaatlichung des Erdöls Mitte der 1970er Jahre unter dem AD-Politiker Carlos Andrés Pérez, einem Vorreiter des lateinamerikanischen Entwicklungsnationalismus, der sich hier aber in Kontinuität mit seinem Vorgänger Caldera von der christdemokratischen COPEI befand.¹⁹¹

Ein Sonderfall war schon länger Kuba gewesen. Dort hatte es zwar in den ersten Jahren nach der Revolution entsprechende Versuche gegeben, eine eigene Industrie aufzubauen, die in den 1970ern im Bereich Zement und Textil auch noch einmal aufgegriffen wurden. Im Großen und Ganzen aber war das Castro-Regime im Laufe der Zeit wieder voll und ganz auf das von den verhassten Vorgängerregierungen präferierte Modell der Konzentration auf den

¹⁸⁶ Ebenda, S.467f; CARDOSO/FALETTO, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. S.171; MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.98f; 106-09

¹⁸⁷ HELAN JAWORSKI C., *Peru: The Military Government's Foreign Policy in Its Two Phases (1968-1980)*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.206

¹⁸⁸ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.488-91; CARDOSO/FALETTO, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. S.131f

¹⁸⁹ MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.121-25; MUÑOZ, *The International Policy of the Socialist Party*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.155

¹⁹⁰ JAWORSKI, *Peru: The Military Government's Foreign Policy*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.205-09

¹⁹¹ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.592; 686f

Zuckerexport zurückgeschwenkt. Der einzige Unterschied bestand im Prinzip darin, dass der Hauptabnehmer nun nicht mehr die USA, sondern die Sowjetunion war. Deren Wirtschaftsmodell hatte sich Kuba ohnehin immer mehr angenähert. Nach der weitgehenden Verstaatlichung des Grund und Bodens und der Industrie folgte auch noch der Einzelhandel.¹⁹² Auf ganz andere Weise aber wichen Chile, Uruguay und Argentinien im Laufe der 1970er Jahre vom bisher in den größeren Staaten Lateinamerikas üblichen Wirtschaftsmodell ab. Dort kamen 1973 bzw. in Argentinien 1976 Militärregime an die Macht, die einen Vorgeschmack auf die neoliberale Welle gaben, die Lateinamerika dann v.a. in den 1980ern erfassen sollte. Dabei spielten verschiedene Faktoren eine Rolle. Einerseits war der *cepalismo* durch die offensichtlichen Schwierigkeiten des ISI-Modells, die sich in diesen Ländern in stockendem und unstemem Wachstum äußerten, diskreditiert. Andererseits waren aber auch die einer anderen Wirtschaftsideologie folgenden Militärregierungen auf kurze Sicht besser in der Lage, den Widerstand der nach wie vor existenten an der Aufrechterhaltung des bisherigen Modells interessierten Gruppen zu unterdrücken.¹⁹³

So wurde in Uruguay der Durchschnittszoll auf unter 10% gesenkt (wobei zu beachten wäre, dass wir auch schon zuvor mit Blick auf die Konsumgüterzölle ein relativ niedriges Vorniveau in Uruguay festgestellt haben). Aber auch in Argentinien senkte die Junta, die 1976 mit einem klaren Programm der weltwirtschaftlichen Wiedereingliederung des Landes nach der zwischenzeitlichen Rückkehr Peróns 1973 angetreten war, die Zölle von einem Durchschnittsniveau von 94% bis auf 26% 1979. Dies allerdings geschah unter den Bedingungen eines Exportbooms. Als dieser abebbte und Argentinien eine Leistungsbilanzkrise erlebte, antwortete auch die Junta entgegen ihren wirtschaftlichen Grundüberzeugungen in der Not wieder mit Zollerhöhungen und neuen Importverboten. Es ist zudem fraglich, ob die Militärs die seit Peróns erster Amtszeit herrschenden Interessengruppen wirklich beseitigen konnten oder wollten.¹⁹⁴ Das Land, das als Paradebeispiel der neoliberalen Wende gilt, ist ohnehin Chile. Ein Aspekt, der diese Entwicklung sicher begünstigte, war die Tatsache, dass der Vormarsch des Staates unter Allende bis 1973 besonders extreme Züge angenommen hatte. Als General Pinochet sich an die Macht putschte, konnte er darauf bauen, dass diese Erfahrung die Bereitschaft zu einem radikalen und schmerzhaften Kurswechsel in bedeutenden Teilen der Bevölkerung – besonders naturgemäß in der Mittel- und Oberschicht – gestärkt hatte. Zudem konnte auch Pinochet auf ein bereits formuliertes Wirtschaftsprogramm zurückgreifen, das er mit Hilfe einer Gruppe in Chicago bei Milton Friedman studierter Ökonomen umsetzte. Der Durchschnittszoll sank zunächst unter 10% und eine Vielzahl von Staatsbetrieben wurde privatisiert. Durch Rationalisierung im Agrarbereich wurde eine international wettbewerbsfähige Agroindustrie geschaffen und ebenso wie in Uruguay und Argentinien erfolgte eine umfassende Liberalisierung der Finanzmärkte. Nach einer durch das Platzen des einsetzenden Kreditbooms verursachten Krise zu Beginn der 1980er musste Pinochet mit unorthodoxen Maßnahmen wie der Verstaatlichung einiger systemrelevanter Banken und

¹⁹² RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.137f; THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.270-72; MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.119f

¹⁹³ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.146; 151f

¹⁹⁴ HABER, *The Political Economy of Industrialization*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.573f; JOSEPH S. TULCHIN, *Authoritarian Regimes and Foreign Policy: The Case of Argentina*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.192; ROBERTO FRENKEL/GUILLERMO O' DONNELL, *The "Stabilization Programs" of the International Monetary Fund and Their Internal Impacts*. In: PAUL W. DRAKE, *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*. Wilmington, 1994, S.171

anderer Unternehmen reagieren, was den wirtschaftspolitischen Gesamtkurs des Regimes aber nur modifizierte, nicht grundsätzlich umkehrte.¹⁹⁵

Hatten Militärregime in den 1970er Jahren also teilweise bereits vor einer akuten Krise des alten Entwicklungsmodells eine Wende vollzogen, erfolgte eine breitere wirtschaftspolitische Umkehr in der Region dann infolge der tiefen Schuldenkrise der 1980er Jahre. Der Ölpreisboom hatte dazu geführt, dass Geschäftsbanken das von den Ölexporteurs verdiente und bei ihnen deponierte Geld international wieder als Kredite vergeben wollten, in den wirtschaftlich angeschlagenen Industriestaaten aber keine Abnehmer fanden, was sie besonders nach Lateinamerika blicken ließ. Die dortigen Regierungen griffen reichlich auf das zunächst billige Geld zurück, sahen dann aber die Zins- und Tilgungszahlungen im Verhältnis zu ihren Exporterlösen auch aufgrund der in den Industriestaaten später deutlich angehobenen Leitzinsen bis zum Beginn der 1980er Jahre rasant steigen, bis am 13. August 1982 Mexiko die Zahlungen einstellte. Kurz danach standen Brasilien, Venezuela, Chile und Kuba vor diesem Schritt; bald waren es praktisch alle lateinamerikanischen Staaten.¹⁹⁶

Die unmittelbare Reaktion auf diese Krise wies in vielen Staaten zunächst keineswegs in eine wirtschaftsliberale Richtung. In Mexiko verstaatlichte der scheidende Präsident López Portillo die Banken und Kapitalverkehrskontrollen wurden eingeführt.¹⁹⁷ Im Laufe der Zeit allerdings setzte sich in vielen lateinamerikanischen Staaten ein wirtschaftspolitischer Kurs durch, den John Williamson 1990 als *Washington Consensus* in zehn Punkten zusammenfasste, unter denen sich auch die Liberalisierung der Finanzmärkte und des Außenhandels, die Gleichbehandlung und Rechtssicherheit für ausländische Investoren und Privatisierungen befanden.¹⁹⁸ Einerseits war diese wirtschaftspolitische Linie diesen Staaten bis zu einem gewissen Punkt von internationalen Finanzinstitutionen wie dem IWF vorgegeben worden, die ihre Nothilfe in der Schuldenkrise von der Erfüllung sogenannter „Anpassungsprogramme“ abhängig machten, die in Lateinamerika auf Widerstand nicht nur der Linken trafen. Andererseits kann durchaus davon gesprochen werden, dass im Laufe der Zeit zumindest Teile der politischen Elite, vielleicht aber auch der breiteren Bevölkerung, das neoliberale Modell aktiv oder passiv, aus Überzeugung oder angesichts des krachenden Scheiterns des staatsinterventionistischen Modells und dessen kurzen Wiederbelebungsversuchen in den 1980ern, akzeptierten.¹⁹⁹

Ein Land, das den Paradigmenwechsel zu vollziehen begann, war Mexiko, wo sich der noch quasi als Einheitspartei herrschende *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) zunehmend vom nationalistischen Erbe der 70 Jahre alten Revolution verabschiedete. Erfolgten erste Schritte zur Liberalisierung der Außenwirtschaft auch unter dem Druck der internationalen Gläubiger des Landes, so machte das Land die Eingliederung in den Weltmarkt in der Folge zu seinem Projekt, was mit dem von Zollsenkungen und der Abschaffung mengenmäßiger Importbeschränkungen begleiteten Beitritt zum GATT 1985 erstmals symbolträchtig zum

¹⁹⁵ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.151f; 164f; MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.129f; KAREN L. REMMER, *The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984*. In: DRAKE, *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms*. S.194-96

¹⁹⁶ DE PAIVA ABREU, *The External Context*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.127; TAYLOR, *Foreign Capital Flows*. In: ebenda, S.97; RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.156f; THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.215

¹⁹⁷ Ebenda; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.677; JUAN CARLOS MIRANDA, *La nacionalización de la banca en 1982 "desembocó en la derrota del PRI"*. In: La Jornada, 13.12.2010. Auf: <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/13/economia/025n1eco> (letzter Abruf: 29.10.2013)

¹⁹⁸ <http://www.ie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> (letzter Abruf: 21.06.2015)

¹⁹⁹ RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas*. S.161-63; KLAUS ESSER, *Lateinamerikas wirtschaftliche und politische Transition*. In: Zeitschrift für Lateinamerika, Wien, 37, 1989, S.11; THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.225

Ausdruck kam.²⁰⁰ Auch Chile blieb wirtschaftspolitisch trotz einiger Ausnahmen weitgehend auf dem in den 1970ern eingeschlagenen Kurs, der 1985 eine neue Runde der Handelsliberalisierung, genau wie später neue Privatisierungen, einschloss. Die Tatsache, dass dieses Modell nicht nur von den politischen Anhängern Pinochets als Erfolg gewertet wurde, trug entscheidend dazu bei, dass es auch nach seinem Sturz nicht grundsätzlich angetastet wurde.²⁰¹ Anders war die Situation in den anderen beiden Staaten, die in den 1970ern unter Herrschaft des Militärs den Schwenk zum Neoliberalismus vollzogen hatten. In Argentinien und Uruguay hatten die Regime die Wirtschafts- und Finanzkrise vom Beginn der 1980er nicht überlebt, was dazu beitrug, dass mit ihnen auch das neoliberale Wirtschaftsprogramm diskreditiert war. So scheiterten nicht nur in Uruguay immer wieder Referenden zu Privatisierungen.

Auch in Argentinien, wo die wirtschaftlich unter dem Peronismus groß gewordenen Interessengruppen nach wie vor eine große Macht hatten, kam es unter dem UCR-Präsidenten Raúl Alfonsín nur zu aus der Not heraus geborenen und nicht nachhaltigen Initiativen zum Umbau der Wirtschaft. Dieses immer wiederkehrende Scheitern muss auch der Hauptgrund dafür gewesen sein, dass der wirkliche Umschwung dann zunächst in Form einer Handelsliberalisierung 1989 ausgerechnet unter der Führung eines Peronisten – Carlos Menem – erfolgte. Er entsprach weder der Tradition der Partei noch den Wahlkampfankündigungen Menems.²⁰² Ein ähnliches Panorama bot Brasilien, wo der wirtschaftspolitische Schwenk zur Liberalisierung des Außenhandels erst nach dem Amtsantritt des wirtschaftsliberalen Präsidenten Collor de Mello 1990 erfolgte. Zuvor hatte das Land konsequent ein gewisses Maß an Handels- und Kapitalkontrollen aufrechterhalten – auch in der Hoffnung, durch die schiere Größe seines Marktes auch unter diesen Bedingungen attraktiv zu sein.²⁰³ Eine radikale Form der Außenöffnung hatte dagegen Bolivien 1986 vollzogen. Wie in Mexiko und Argentinien war es mit dem Revolutionsveteranen Paz Estenssoro eine denkbar wenig prädestinierte Person oder politische Strömung, die den Kurswechsel vollzog, nachdem das Land mit einem ersten Versuch, unorthodox und mit massivem Einsatz der Notenpresse auf die Wirtschafts- und Schuldenkrise zu reagieren, besonders dramatisch gescheitert war.²⁰⁴ In die gleiche Fallkategorie kann wohl Venezuela eingeordnet werden, wo die Außenhandelsliberalisierung 1989 ebenfalls unter einem alten Verfechter des Entwicklungsnationalismus vorgenommen wurde: Carlos Andrés Pérez.²⁰⁵

Zu erwähnen bleiben noch die beiden revolutionären Fälle Nicaragua und Kuba. Nachdem die Sandinisten gemäß ihrem Ziel einer gemischten Wirtschaft zunächst einige Sektoren wie Banken, Versicherungen und den Außenhandel verstaatlicht hatten, mussten sie sich 1985 unter dem Druck der entstandenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten einem ersten Anpassungsprogramm unterziehen.²⁰⁶ Auch Kuba musste unter dem Druck der Wirtschafts- und Schuldenkrise zu Beginn der 1980er einige Zugeständnisse machen. Teil davon war Gesetzesdekret 50 vom 15.02.1982, mit dem ausländische Kapitalbeteiligungen von 49% (und in manchen Fällen mehr) an kubanischen Firmen erlaubt wurden. Durch Steuervorteile

²⁰⁰ Ebenda, S.223; 251; VICTOR BULMER-THOMAS, *Globalization and the New Economic Model in Latin America*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.148

²⁰¹ THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.228; 244f

²⁰² Ebenda, S.248f; HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.654; ESSER, *Lateinamerikas wirtschaftliche und politische Transition*. S.18f

²⁰³ THORP, *Progress, poverty, and exclusion*. S.255f

²⁰⁴ Ebenda, S.253

²⁰⁵ Ebenda, S.228; 261f

²⁰⁶ Ebenda, S.228; MALAMUD, *América Latina, siglo XX*. S.138-41

und bessere Importmöglichkeiten für Inputs sollten ausländische Investoren angezogen werden.²⁰⁷

Es bleibt also der Eindruck, dass wirtschaftliche Zwangslagen und Krisen gerade im 20. Jahrhundert in vielen Fällen die wirtschaftspolitische Entwicklung einzelner Staaten auch entgegen der ideologischen Grundausrichtung der jeweiligen Regierung prägten (selbst wenn letztere nicht in allen Fällen völlig irrelevant war). Regierungen änderten den Kurs, wenn sie dazu gezwungen schienen, und behielten ihn bei, solange er leidlich funktionierte.

3. Die Behandlung der Umwelt zwischen „Erbe der Menschheit“ und nationaler Verfügungsgewalt

Im Prinzip ließ sich das Modell einer Ausbeutung der natürlichen Ressourcen Lateinamerikas für den Export über die gesamte Phase der Kolonialzeit zurückverfolgen und auch in den unabhängigen Staaten wurden diese Ressourcen – wenn sie etwa in den Verfassungen Erwähnung fanden – kaum unter dem Aspekt des Umweltschutzes betrachtet, sondern als Verfügungsmasse der Nation, die für die (meist außengerichtete) wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu nutzen war.²⁰⁸ In den Programmen der klassischen politischen Parteien Lateinamerikas zu jener Zeit – meist Konservative und Liberale – hätte man nach umweltpolitischen Forderungen vergeblich gesucht²⁰⁹ und so konnten über die Region die diversen Rohstoffbooms hinweg ziehen, die in den Worten von Tulio Halperín Donghi „in den Gebieten, die von ihnen betroffen waren, manchmal keine andere dauerhafte Wirkung hinterließen als eine Zerstörung, die mit einer Naturkatastrophe zu vergleichen wäre.“²¹⁰ Ein klassisches Beispiel ist der Kaffeeanbau, der als Wanderkultur besonders in Brasilien weite Flächen gerodeten Waldes hinterließ. Um 1929 waren nach Schätzungen bereits 50% des Waldes an der Atlantikküste – der *Mata Atlântica* – vernichtet worden.²¹¹

Die Vorstellung, Wald sei eine unproduktive Fläche, die zum Wohle der Nation möglichst rasch nutzbar gemacht - also gerodet – werden müsse, übersetzte sich teilweise in konkrete Gesetze. In Costa Rica wurde beispielsweise 1941 ein Gesetz erlassen, nach dem jeder Bürger an den Grenzen der damals besiedelten Gebiete jeweils bis zu 300 ha Land dadurch zu seinem Besitz machen konnte, dass er mindestens die Hälfte dieser Fläche rodete.²¹² Andererseits gab es in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch erste Bemühungen, bestimmte Gebiete zu Schutzzonen zu erklären. Dabei gingen zwei Staaten, die eher nationalistisch orientierte Regierungen aufwiesen, voran. In Mexiko war die nationale Verfügungsgewalt über die natürlichen Ressourcen in der Verfassung von 1917 besonders eindrücklich bekräftigt worden. Dieser Anspruch hatte aber auch eine potentielle Umweltschutzkomponente, indem der Staat in die Lage versetzt wurde, jederzeit bestimmte

²⁰⁷ BALOYRA HERP, *Internationalism and the Limits of Autonomy*. In: MUÑOZ/TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. S.180f

²⁰⁸ ELMAR RÖMPCZYK, *Política ecológica internacional como reto de política de desarrollo*. In: MARTHA CÁRDENAS, *Política ambiental y desarrollo: un debate para América Latina*. Bogotá, 1986, S.35f

²⁰⁹ FELIPE MANSILLA, *La percepción social de fenómenos ecológicos en América Latina*. La Paz, 1991, S.11

²¹⁰ HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. S.280 (eigene Übersetzung)

²¹¹ CLÁUDIO LEMBO, *Proteção do meio ambiente, política internacional e o Brasil*. In: WILFRIED ENDLICHER/GÜNTER MERTINS, *Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika*. Marburg, 1995, S.8

²¹² CHARLES D. BROCKETT/ROBERT R. GOTTFRIED, *State Policies and the Preservation of Forest Cover: Lessons from Contrasting Public-Policy Regimes in Costa Rica*. In: *Latin American Research Review*, 1, 2002, S.14

Ressourcen vor Übernutzung zu schützen. Einflussreich war vor wie auch nach der Revolution ein Mann namens Miguel Angel de Quevedo, der sich für den Schutz der mexikanischen Wälder einsetzte. Das Forstgesetz von 1926, das regionale Abholzungsverbote und die Einrichtung von Nationalparks vorsah, entstand unter seiner Mitwirkung.²¹³ Neben Mexiko richtete auch Brasilien zur Zeit der ersten Regierung von Getúlio Vargas in den 1930ern seinen ersten Nationalpark ein.²¹⁴ Insgesamt war die Zahl und Fläche solcher Parks in Lateinamerika vor 1950 aber noch sehr begrenzt.²¹⁵

Neben dem Schutz bestimmter Gebiete und Arten tauchte in der „Konvention zum Schutz der Flora, Fauna und naturlandschaftlichen Schönheiten der Länder Amerikas“, die 1940 in Washington im Rahmen des Interamerikanischen Systems unterzeichnet wurde, auch der Aspekt des Zugangs zu diesen Arten auf. Bereits 1819 hatte der US-amerikanische Finanzminister seine Landleute im Ausland aufgerufen, wertvolle Samen zu sammeln und in die USA zu bringen. Später griffen die hochentwickelten Staaten wie Großbritannien, wenn sie legal keinen Zugang zu bestimmten Pflanzenarten bekommen konnten, wiederholt zum Mittel des Diebstahls. Ein berühmtes Beispiel ist das des Kautschukbaums, dessen Ausfuhr Brasilien strengstens untersagt hatte. Henry Wickham schmuggelte im Auftrag der *British Royal Botanic Gardens* 1873 dennoch die entsprechenden Samen aus Brasilien heraus.²¹⁶ Im Vertragstext von 1940 war dann ausdrücklich vorgesehen, dass wissenschaftliche Erkundungen auch in Schutzgebieten möglich sein sollten und dass der Zugang zu diesen Gebieten stets auch Wissenschaftlern aus anderen amerikanischen Staaten (in der Praxis wohl vor allem solchen aus den USA) möglich sein sollte. Die so gewonnenen Erkenntnisse allerdings sollten ihrerseits wieder der Gemeinschaft aller amerikanischen Staaten zugänglich gemacht werden.²¹⁷

Zu Beginn der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war besonders in den Industriestaaten eine verstärkte Diskussion über Umweltverschmutzung, den Treibhauseffekt, FCKW-Emissionen und die Endlichkeit der natürlichen Ressourcen in Gang gekommen. Umweltgesetze und –ministerien wurden geschaffen und 1972 luden die UN zur ersten Konferenz über die menschliche Umwelt nach Stockholm.²¹⁸

Lateinamerika konnte sich diesem Trend nicht entziehen. Verschiedene Umweltgesetze wurden formuliert, Verfassungen ergänzt, 1976 in Venezuela zudem das erste Umweltministerium der Region geschaffen. Die bloße Existenz solcher Gesetze und Institutionen allerdings lässt noch keinen Rückschluss auf die tatsächliche umweltpolitische

²¹³ DAN KLOOSTER, *Campeños and Mexican forest policy during the twentieth century*. In: *Latin American Research Review*, 2, 2003, S.98-101

²¹⁴ TADEU VALADARES, *Deforestation: A Brazilian Perspective*. In: ANDREW I. RUDMAN/JOSEPH S. TULCHIN, *Economic Development & Environmental Protection in Latin America*. Boulder, 1991, S.57

²¹⁵ PNUMA, *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente 2000*. S.35. Auf: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO%20ALC%20%202000-espanol.pdf> (letzter Abruf: 31.07.2013)

²¹⁶ JOSÉ DE SOUZA SILVA, *Science and the politics of genetic resources in Latin America*. In: DAVID GOODMAN/MICHAEL REDCLIFT, *Environment and development in Latin America*. Manchester, 1991, S.85f

²¹⁷ *Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América*; auf: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html> (letzter Abruf: 25.05.2015)

²¹⁸ FRANZ MAUELSHAGEN/CHRISTIAN PFISTER, *Vom Klima zur Gesellschaft: Klimageschichte im 21. Jahrhundert*. In: DANA GIESECKE/HANS-GEORG SOEFFNER/HARALD WELZER, *KlimaKulturen. Soziale Wirklichkeiten im Klimawandel*. Frankfurt a.M., 2010, S. 260f; SHARDUL AGRAWALA/STEINAR ANDRESEN, *Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime*. In: *Global Environmental Change*, 1, 2002, S.43; AUGUSTO ANGEL MAYA, *Educación – desarrollo y ambiente*. In: CÁRDENAS, *Política ambiental y desarrollo*. S.141f; PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.118; WOLFGANG MUNO, *Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika*. In: *Brennpunkt Lateinamerika. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Nummer 5, März 2002, S.46; RÖMPCZYK, *Política ecológica internacional como reto de política de desarrollo*. In: CÁRDENAS, *Política ambiental y desarrollo*. S.31

Situation in einem Land zu.²¹⁹ Tatsächlich war die gesellschaftliche Debatte in Lateinamerika in den 1970er Jahren von der Annahme eines Konflikts zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz geprägt. Das wirtschaftspolitische Modell vieler lateinamerikanischer Staaten beruhte nach dem Zweiten Weltkrieg genau darauf, die Entwicklung der hochindustrialisierten Staaten unter teilweiser Abkoppelung vom Weltmarkt zu imitieren. Derartige Forderungen tauchten von den 1950ern bis in die 1970er Jahre in den Programmen der meisten Parteien quer durch das politische Spektrum auf. Die Vorstellung, eine solche imitierende wirtschaftliche Entwicklung könnte durch physische Grenzen des Wachstums vereitelt werden, vertrug sich mit diesem Projekt ganz und gar nicht und wurde daher in weiten Teilen der lateinamerikanischen Gesellschaft zunächst abgelehnt.²²⁰

Entsprechend schritt die Umweltzerstörung – etwa in Form der Rodung von Wäldern – *de facto* auch weiter voran. Costa Rica war in den 1970er Jahren das Land, das weltweit die vielleicht rasanteste Entwaldung erlebte. Das oben angesprochene Gesetz von 1941, das die Rodung von Waldflächen durch Siedler gefördert hatte, wurde zwar 1969 aufgehoben. Die Expansion der Kaffee-, Bananen- und Zuckerproduktion, später der Viehwirtschaft, sorgte aber dennoch dafür, dass die Abholzung voranschritt. Solche Aktivitäten wurden noch bis in die 1980er Jahre von der Regierung Costa Ricas, aber auch internationalen Finanzinstitutionen, subventioniert. Gleichzeitig führte die rasch voranschreitende Zerstörung der Urwälder in Costa Rica zum Aufkommen eines Umweltbewusstseins in der Bevölkerung und der Regierung. Diese begann mit der Einrichtung von Nationalparks, verschärfte nach 1969 auch 1973, 1979 und 1986 nochmals das Forstgesetz und begann 1979 zudem damit, Aufforstungsmaßnahmen zu subventionieren.²²¹

In Brasilien waren es die Entwicklungsprogramme für die Amazonasregion, welche entscheidend dazu beitrugen, dass diese immer stärker in Mitleidenschaft gezogen wurde. So waren schätzungsweise von den gut 5 Millionen km² Waldfläche im brasilianischen Amazonas bis 1975 0,6%; bis 1978 1,5% und bis 1980 2,5% vernichtet worden – ein Trend, der sich in den 1980er Jahren noch verschärfen sollte.²²² Diese Eingliederung des Amazonas in die nationale Ökonomie, welche von einem Großteil der öffentlichen Meinung mitgetragen wurde, wurde auch durch machtpolitische Denkweisen im brasilianischen Militär unterstützt. Mögliche Ansprüche anderer Staaten auf diesen vermeintlich leeren Raum sollten durch seine Erschließung so schnell wie möglich abgewehrt werden. Das Motto lautete: „integrate the region or lose it“.²²³

Brasilien brachte auch 1971 eine Resolution in die UN-Vollversammlung ein, die gegen die Stimmen mancher Industriestaaten wie der USA und Großbritanniens beschlossen wurde. Darin wurde betont, dass Umweltschutz v.a. eine Aufgabe der reicheren Staaten, und zudem das Befinden über solche Maßnahmen, wie auch über die Nutzung der natürlichen

²¹⁹ Ebenda, S.37; PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.26; MUNO, *Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika*. S.46; 48; EDUARDO SILVA, *The Politics of Sustainable Development: Native Forest Policy in Chile, Venezuela, Costa Rica and Mexico*. In: *Journal of Latin American Studies*, 2, 1997, S.474

²²⁰ MANSILLA, *La percepción social de fenómenos ecológicos en América Latina*. S.10; 51f; 98

²²¹ BROCKETT/GOTTFRIED, *State Policies and the Preservation of Forest Cover*. S.7; 14; 16f; 19

²²² VALADARES, *Deforestation: A Brazilian Perspective*. In: RUDMAN/TULCHIN, *Economic Development & Environmental Protection in Latin America*. S.57; PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.191; DAVID CLEARY, *The 'greening' of the Amazon*. In: GOODMAN/REDCLIFT, *Environment and development in Latin America*. S.123

²²³ OTTO T. SOLBIG, *Economic Growth and Environmental Change*. In: BULMER-THOMAS/COATSWORTH/CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America*. S.357f; GOVINDAN PAYARIL/FLORENCE TONG, *Pasture-led to logging-led deforestation in the Brazilian Amazon: The dynamics of socio-environmental change*. In: *Global Environmental Change*, 1, 1998, S.67-69 (Zitat auf S.69)

Ressourcen, die souveräne Entscheidung jedes einzelnen Staates sei.²²⁴ Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungsstrategie für den Amazonas erscheint diese internationale Positionierung logisch. Sie gab gleichzeitig einen Vorgeschmack auf die Haltung vieler lateinamerikanischer Staaten auf der ein Jahr später in Stockholm stattfindenden UN-Umweltkonferenz. Die Abschlusserklärung dieser Konferenz ist als Kompromiss zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern zu interpretieren: Auf der einen Seite wird betont, dass der Umweltschutz die Pflicht aller Staaten sei. Gleichzeitig aber wird ergänzt, dass in den Entwicklungsländern wirtschaftlicher Fortschritt höchste Priorität habe, dort bestimmte für die Industriestaaten geeignete Umweltnormen nicht anwendbar seien und zudem zur Bewältigung der Umweltprobleme auch in den Entwicklungsländern ein Ressourcen- und Technologietransfer aus den Industriestaaten nötig sei. Schließlich das obligatorische Bekenntnis: „States have (...) the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies (...)“²²⁵ Dass die letztgenannten Bestimmungen wesentlich eher als erstgenannte der lateinamerikanischen Haltung auf der Konferenz entsprachen, wird durch die Rede deutlich, die der damalige OAS-Generalsekretär Galo Plaza vor den Delegierten hielt:

„(...) es ist klar ersichtlich, dass die Umweltnormen der entwickelten Länder nicht auf die Entwicklungsländer übertragbar sind. Jedes Land muss seine eigenen Prioritäten und Ziele mit Blick auf Umweltprobleme definieren und dabei seine gesellschaftlichen und kulturellen Werte genau wie sein wirtschaftliches Entwicklungsniveau beachten. Die entwickelten Länder müssen verstehen, dass jene Länder, die sich verzweifelt bemühen, den Wohlstand ihrer Völker zu steigern und vollkommen mit Entwicklungsfragen beschäftigt sind, dazu neigen, strikte Umweltschutzauflagen als einen Luxus anzusehen, den sie sich nicht leisten können.“²²⁶

Auch von Seiten der brasilianischen Delegierten wurde dieser Luxuscharakter des Umweltschutzes betont. Von solchen „manchmal übertriebenen Umweltschutzanstrengungen“ dürfe die wirtschaftliche Entwicklung auf keinen Fall beeinträchtigt werden. Einer der Delegierten hatte schon ein Jahr zuvor theoretisch den Zusammenhang zwischen Entwicklungsstand und Verantwortung für den Umweltschutz dargestellt. Solche Positionen entsprachen wie oben gesehen der lateinamerikanischen Mehrheitsmeinung, die den Anspruch auf eine Nachahmung der Entwicklung der Industriestaaten nicht aufgeben wollte.²²⁷ Die Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten (CITES), die 1973 ausgehandelt worden war, wurde allerdings von den meisten lateinamerikanischen Staaten unterstützt. Mexiko jedoch wurde erst 1991 Mitglied.²²⁸

Dass auch zum Ende der 1970er Jahre wirtschaftliche Entwicklung und souveräne Verfügungsgewalt über die natürlichen Ressourcen in vielen Ländern Lateinamerikas vor Umweltschutz gingen, zeigte sich allerdings bei der Gründung eines Paktes in der Region, die im folgenden Jahrzehnt besonders im Zentrum der weltweiten Aufmerksamkeit stehen sollte: dem Amazonas. Der 1978 u.a. von Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela geschlossene Vertrag über Zusammenarbeit im Amazonas (Amazonaspakt) gestand zwar die Notwendigkeit zu, wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz miteinander zu vereinbaren. Die Betonung lag aber auf der Zusammenarbeit zur wirtschaftlichen Erschließung des Amazonasgebietes. Die Feststellung, dass Fragen von

²²⁴ MANSILLA, *La percepción social de fenómenos ecológicos en América Latina*. S.43

²²⁵ *Stockholm Declaration on the Human Environment*. Abgedruckt in: HERALDO MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. London, 1992, S.128-133 (Zitat auf S.132)

²²⁶ Zitiert nach: MANSILLA, *La percepción de fenómenos ecológicos en América Latina*. S.70 (eigene Übersetzung)

²²⁷ Ebenda, S.71f (Zitat auf S.72; eigene Übersetzung)

²²⁸ PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.72f; <http://www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (letzter Abruf: 18.07.2013)

Umweltschutz und der Nutzung der Ressourcen des Amazonas allein Angelegenheit der souveränen Anrainerstaaten seien, konnte selbstverständlich ebenso wenig fehlen.²²⁹

In den Vereinten Nationen setzte sich die Debatte um das Verhältnis von Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung fort. 1982 verabschiedete die Vollversammlung eine „Weltumweltcharta“, die festhielt, dass „die Natur respektiert werden muss und ihre wesentlichen Prozesse nicht gestört werden dürfen“.²³⁰ Ein Jahr später wurde die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung unter der Norwegerin Gro Harlem Brundtland geschaffen, deren 23 Mitglieder (darunter vier Lateinamerikaner) 1987 einen Bericht mit dem Titel „Unsere gemeinsame Zukunft“ vorlegten, in dem das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ präsentiert wurde, durch das der in den 1970er Jahren gerade auch in Lateinamerika diskutierte Widerspruch zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung gemildert werden sollte.²³¹ Besonders mit Blick auf den Amazonas wurden die Gegensätze zwischen weiten Teilen der öffentlichen Meinung in den entwickelten Ländern und bestimmten Sektoren in den lateinamerikanischen Anrainerstaaten aber keineswegs gemildert, sondern noch akzentuiert. Europäische Politiker, die den Amazonas als „Erbe der Menschheit“ bezeichneten, das scheinbar durch fortschreitende Abholzung bedroht war, riefen beispielsweise in Brasilien heftige Gegenreaktionen hervor.²³²

Dabei erlebten auch manche lateinamerikanische Staaten ein Erstarken eigener Umweltgruppen. Wachsende und immer weniger abzustreitende Umweltprobleme trugen dazu ebenso bei wie die Demokratisierung vieler politischer Systeme des Subkontinents, die es solchen Gruppen – genau wie anderen zivilgesellschaftlichen Bewegungen – nun verstärkt erlaubten, sich zu artikulieren.²³³ Auch stieg die Zahl und Fläche der unter Schutz gestellten Gebiete in Lateinamerika in den 1980er Jahren noch einmal deutlich an, nachdem es bereits nach 1950 eine stete Aufwärtsentwicklung gegeben hatte.²³⁴ Gleichzeitig aber schritt die Entwaldung der Region weiter voran. Für die 1980er Jahre ist davon auszugehen, dass sie etwa 7% ihrer Waldflächen verlor, wobei Brasilien mit 6% noch unter dem Durchschnitt lag, was aber nichts daran änderte, dass die gerodete Fläche dort absolut betrachtet am größten war. Neben die oben bereits beschriebenen ohnehin vorhandenen Anreizsysteme, die von diesen Staaten selbst teilweise gesetzt wurden, trat in den 1980er Jahren die Verschuldungskrise als verschärfender Faktor. Viele lateinamerikanische Staaten räumten nun der Generierung von Deviseneinnahmen zur Bedienung der ausländischen Forderungen erst recht höchste Priorität ein. Dazu war eine schnelle Steigerung der Exporte erforderlich, was am einfachsten durch die Expansion des Exports natürlicher Ressourcen zu gewährleisten war. Dieser vom Internationalen Währungsfonds (IWF) teilweise noch direkt angeregte Weg war keineswegs ein rein lateinamerikanisches Phänomen. Dirk Kloss gab zu bedenken: „Die EL [Entwicklungsländer; Anm. d. Verf.] verschulden sich bei Zahlungsproblemen bei ihrer Umwelt! Dies ist eine genauso kurzfristige wie meist unausweichliche Handlungsweise (...).“²³⁵

²²⁹ *Tratado de cooperación amazónica*. Auf:

http://www.otca.info/portal/admin/_upload/tratado/TRATADO_COOPERACION_AMAZONICA_ESP.pdf (letzter Abruf: 31.07.2013)

²³⁰ Zitiert nach: RICARDO SÁNCHEZ, *Hacia una ecología política del subdesarrollo*. In: CÁRDENAS, *Política ambiental y desarrollo*. S.78 (eigene Übersetzung)

²³¹ PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.23

²³² Ebenda, S.22; CLEARY, *The 'greening' of the Amazon*. In: GOODMAN/REDCLIFT, *Environment and development in Latin America*. S.121

²³³ MUNO, *Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika*. S.46f

²³⁴ DIRK KLOSS, *Umweltschutz und Schuldentausch: neue Wege der Umweltfinanzierung am Beispiel lateinamerikanischer Tropenwälder*. Frankfurt a.M., 1994, S.124; PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2000*. S.35

²³⁵ KLOSS, *Umweltschutz und Schuldentausch*, S.36f (Zitat auf S.37)

Ein Beispiel, bei dem auch in einem zumindest semiautoritären System Umweltgruppen in der Lage waren, sich wenigstens in einem gewissen Rahmen zu artikulieren und Einfluss auszuüben, war Mexiko. Zunehmende Verschmutzungsprobleme sowohl in der Hauptstadt als auch in den von der seit Ende der 1970er massiv ausgeweiteten Ölförderung betroffenen Gebieten hatten dort zu verstärkter Unzufriedenheit in der Bevölkerung geführt. Die Regierungspartei PRI witterte hierin einen potentiellen Nährboden für politische Opposition und ging ganz in Einklang mit ihrer korporativistischen Tradition dazu über, diese entstehende Bewegung für sich zu vereinnahmen, bevor sie außer Kontrolle geraten konnte. Der *Movimiento Ecológico Mexicano* wurde dann 1981 auch von führenden PRI-Politikern gegründet. Präsident López Portillo sah sich zu einer Verschärfung des zehn Jahre alten Umweltgesetzes gezwungen, doch wirklich an Bedeutung gewinnen sollte die Umweltpolitik v.a. unter seinem Nachfolger Miguel de la Madrid, der 1982 ins Amt kam. Dieser hatte das Thema schon in seinem „Wahlkampf“ angesprochen und verschärfte das Umweltgesetz 1984 noch einmal.²³⁶

In Brasilien wurde die Umweltpolitik zwar durch institutionelle und rechtliche Veränderungen wie die Aufnahme eines Umweltbezuges in die neue Verfassung von 1988 formell gestärkt.²³⁷ Gleichzeitig aber schritt die Entwaldung, die das größte Interesse der ausländischen Öffentlichkeit auf sich zog, weiter voran.²³⁸ Auch die seit 1985 an der Macht befindliche demokratische Regierung unter Präsident Sarney wandte sich keineswegs von der wirtschaftlichen Ausbeutung des Amazonas ab. Wenn später die Subventionen für die Viehwirtschaft im Amazonasgebiet, die zuvor umweltpolitisch fatale Anreize gesetzt hatten, in den 1980er Jahren langsam zurückgeführt wurden, dann war dies sicher zunächst einmal v.a. durch die Geldknappheit im Kontext der Schuldenkrise zu erklären. Jedenfalls hatte Präsident Sarney noch 1987 getönt, von Plänen zur Abschaffung dieser Subventionen wolle er „nicht einmal hören“.²³⁹ Damit befand er sich ganz auf der Linie des Gouverneurs von Amazonien, Gilberto Mestrinho, der 1990 für eine dritte Amtszeit gewählt wurde – mit dem Slogan „Der Amazonas gehört uns“ und unter dem Symbol einer Kettensäge.²⁴⁰ Gleichzeitig aber kamen auch in Brasilien immer mehr Umweltschutzbewegungen auf, die sich in der wieder errichteten Demokratie auch politisch engagieren konnten. 1986 wählte São Paulo seinen ersten „grünen“ Abgeordneten in den Kongress; bei der Gouverneurswahl im Staat Rio de Janeiro erhielten die „Grünen“ 8% der Stimmen. Auf nationaler Ebene war es dann der im März 1990 in sein Amt eingeführte neue wirtschaftsliberale Präsident Collor, der auch umweltpolitisch neue Akzente setzte. Schon bei seiner ersten Rede vor den beiden Kongresskammern beschrieb er gleich nach den radikalen Wirtschaftsreformen neue Anstrengungen in der Umweltpolitik als Priorität. Die Einlösung solcher Ansprüche ist eine andere Frage. Jedoch betont ein Beobachter der brasilianischen Politik, dass allein schon eine

²³⁶ DIETER BORIS, *Umweltpolitik und Umweltbewegungen in Mexiko (Thesen)*. In: ENDLICHER/MERTINS, *Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika*. S.192; VALERIE J. ASSETTO/C. RICHARD BATH/STEPHEN P. MUMME, *Political Development and Environmental Policy in Mexico*. In: *Latin American Research Review*, 1, 1988, S.15f; 20

²³⁷ VALADARES, *Deforestation: A Brazilian Perspective*. In: RUDMAN/TULCHIN, *Economic Development & Environmental Protection in Latin America*. S.57; PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.191

²³⁸ KLOSS, *Umweltschutz und Schuldentausch*. S.23; CLEARY, *The 'greening' of the Amazon*. In: GOODMAN/REDCLIFT, *Environment and development in Latin America*. S.123; *Latin American Newsletters, Environment and development in Latin America*. London, ca. 1992, S.6

²³⁹ Zitiert nach: PHILIP M. FEARNSIDE, *Deforestation and agricultural development in Brazilian Amazonia*. In: *INTERCIENCIA*, Vol. 16, No. 6, November-December 1989, S.292 (eigene Übersetzung)

²⁴⁰ *Latin American Newsletters, Environment and development in Latin America*. S.5 (eigene Übersetzung)

solche Aussage fünf Jahre zuvor fast unmöglich gewesen wäre.²⁴¹ Tatsächlich sollte Collor dann später das Subventionssystem für die Viehwirtschaft im Amazonas zurückführen.²⁴²

An umweltpolitischem Bewusstsein mangelte es jedenfalls in Costa Rica weniger als in irgendeinem anderen lateinamerikanischen Land. Tatsächlich standen sich auch dort in den 1980er Jahren eine rasante Abholzung und weiter verstärkte umweltpolitische Bemühungen der Regierung gegenüber, die 1987 ein Exportverbot für unverarbeitetes Holz verhängte. Interesse an einer Umkehrung des Abholzungstrends hatten in Costa Rica nicht nur die gut in der Bevölkerung verwurzelten Umweltschutzgruppen, sondern auch der Tourismussektor, der mit seinem Konzept des Ökotourismus ein ganz materielles Interesse an einer Erhaltung der heimischen Naturreichtümer hatte.²⁴³ Diese Voraussetzungen waren mit dafür verantwortlich, dass besonders in Costa Rica das Phänomen der Schuldenkrise nicht nur sein umweltpolitisch hässliches Gesicht zeigen konnte. Ganz allgemein ist festzustellen, dass die hohe Verschuldung über die beschriebenen Wirkungszusammenhänge einerseits Anreize zu weiterer Umweltzerstörung bot. Andererseits diente diese Krise aber auch als Hebel für umweltbewusste Gruppen in den Gläubigerstaaten, durch den in den verschuldeten Staaten Umweltschutzmaßnahmen durchgesetzt werden konnten. Das Mittel hierzu waren sogenannte *debt for nature swaps* (DFNS). Vereinfacht beschrieben ging es darum, dass Umweltschutzgruppen mit Spendenmitteln aus den Industriestaaten notleidende lateinamerikanische Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt mit beträchtlichen Abschlägen im Vergleich zum Nominalwert aufkauften und diese dann von den jeweiligen Schuldnerstaaten in Lokalwährung zu einem Wert zwischen dem Kaufpreis und dem Nominalwert auszahlen ließen, um dieses Geld über lokale Umweltschutzgruppen in Naturschutzprojekte fließen zu lassen. Die Größenordnung dieser DFNS war in der Regel im Vergleich zum Gesamtbetrag der Schulden fast zu vernachlässigen. Das Instrument hatte aber eine hohe Symbolkraft, da es ein Element der von außen vorgegebenen umweltpolitischen Konditionalität enthielt. 1987 erfolgte ein erster DFNS, dem 1988 ein zweiter folgte. In den 1980ern wurden solche Geschäfte später zudem auch mit von den Niederlanden und Schweden gehaltenen Schulden durchgeführt. Durch sie konnte Costa Rica Schulden im Nominalwert von fast 70 Millionen Dollar ablösen.²⁴⁴

In Bolivien hatte es im Juli 1987 den ersten DFNS überhaupt gegeben. Die spätere Durchführung der Projekte gestaltete sich u.a. deshalb schleppend, da in der öffentlichen Diskussion zunächst die irriige Vorstellung verbreitet war, es werde als Gegenleistung für eine Entlastung von Auslandsschulden bolivianisches Land an Ausländer abgetreten.²⁴⁵ 1989 scheiterten DFNS-Verhandlungen mit Brasilien, nachdem zwei US-Senatoren sich in ähnlich missverständlicher Art und Weise geäußert hatten. Dies konnte Präsident Sarney natürlich nicht hinnehmen, der auf dem Treffen der Amazonaspaakt-Staaten im selben Jahr verkündete, dass „nicht ein Quadratzentimeter“ des Landes an „Ausländer“ abgetreten werde.²⁴⁶

²⁴¹ DAVID KAIMOWITZ, *Social pressure for environmental reform in Latin America*. In: HELEN COLLINSON, *Green Guerrillas. Environmental Conflicts and Initiatives in Latin America and the Caribbean*. London, 1996, S.24f; CLEARY, *The 'greening' of the Amazon*. In: GOODMAN/REDCLIFT, *Environment and development in Latin America*. S.116f (die Einschätzung stammt aus dem letztgenannten Beitrag)

²⁴² VERA KINNEY, *The Amazon: Its Developers, Destroyers and Defenders*. Auf: <http://www.usca.edu/polisci/sshjournal/volxvix/kinney.htm> (letzter Abruf: 31.07.2013)

²⁴³ KLOSS, *Umweltschutz und Schuldentausch*. S.119f; BROCKETT/GOTTFRIED, *State Policies and the Preservation of Forest Cover*. S.20; KAIMOWITZ, *Social pressure for environmental reform in Latin America*. In: COLLINSON, *Green Guerrillas*. S.26

²⁴⁴ KLOSS, *Umweltschutz und Schuldentausch*. S.123; 128f; 132f

²⁴⁵ Ebenda, S.110-113

²⁴⁶ Ebenda, S.148; CLEARY, *The 'greening' of the Amazon*. In: GOODMAN/REDCLIFT, *Environment and development in Latin America*. S.134 (eigene Übersetzung)

Auch wenn mancher Beobachter Ende der 1980er den Höhepunkt der Souveränitätsdiskussion bereits überschritten glaubte²⁴⁷, durchziehen solche souveränitätszentrierten Formulierungen auch die Erklärungen verschiedener lateinamerikanischer Außenpolitikforen jener Zeit. Bereits im März 1989 hatten die Außenminister der Amazonaspaakt-Staaten wie eigentlich bei jedem Treffen seit Bestehen des Bündnisses die nationale Verfügungsgewalt über die Ressourcen der Region betont und jegliche ausländische Einmischung abgelehnt.²⁴⁸ Als wenig später die Präsidenten dieser Staaten zusammentrafen, tauchten in der Abschlusserklärung zwar auch Umweltschutzthemen auf. Solche würden aber von den Regierungen völlig ohne externen Zwang erörtert. Und an erster Stelle musste wieder festgehalten werden: „We reaffirm the sovereign right of each country to freely manage its natural resources“.²⁴⁹ Ähnlich klang die Erklärung von Brasília, die das Forum der lateinamerikanischen Umweltminister, das 1982 eingerichtet worden war (auch wenn es in den meisten Staaten noch kein eigenständiges Umweltministerium gegeben hatte), ebenfalls 1989 verbreitete: „The Ministers endorse the principle that each State has the sovereign right to administer freely its natural resources.“ Ergänzt wurde allerdings die Feststellung, dass dies eine internationale Kooperation zum Zwecke des Umweltschutzes nicht ausschließe.²⁵⁰

Auf dem Feld der Klimapolitik war die Diskussion bis zum Ende der 1980er noch hauptsächlich von der Wissenschaft bestimmt. Die Staaten nahmen dann nach der „Weltkonferenz über Klimaveränderungen und deren Implikationen für die globale Sicherheit“ in Toronto 1988, auf der eine 20%ige Reduktion der Treibhausgasemissionen von 1987 bis 2005 als Ziel formuliert wurde, zunehmend das Heft des Handelns in die Hand, waren aber keineswegs alle von der Sinnhaftigkeit verbindlicher Reduktionsvorschriften überzeugt. Während Norwegen, Kanada und die EG Vorreiter waren und auch die Öffentlichkeit in den Industriestaaten allgemein dem Thema große Bedeutung zumaß, zeigten sich die USA schon in der Anfangsphase skeptisch.²⁵¹ Auch Brasilien als größter und umweltpolitisch bedeutsamster Staat Lateinamerikas blieb unter Präsident Sarney bei einer ablehnenden Haltung. So weigerte sich Präsident Sarney beispielsweise, im März 1989 an einer von Frankreich, den Niederlanden und Norwegen in Den Haag organisierten internationalen Umweltschutzkonferenz, die sich mit Fragen des Klimaschutzes befassen sollte, teilzunehmen.²⁵²

Eine zwiespältige lateinamerikanische Haltung zur Klimapolitik war aus einem Dokument herauszulesen, das die 1989 gegründete, von der CEPAL und dem Umweltprogramm der UN unterstützte Entwicklungs- und Umweltkommission für Lateinamerika und die Karibik 1990 unter dem Titel „Unsere eigene Agenda“ als Antwort auf den einige Jahre zuvor vorgelegten Brundtland-Bericht veröffentlichte. Zunächst einmal werden auch hier wieder als Bedingung für Umweltschutzmaßnahmen in Lateinamerika ein finanzieller und technologischer Ressourcentransfer von den Industriestaaten nach Lateinamerika und eine

²⁴⁷ HERALDO MUÑOZ, *The Environment in Inter-American Relations*. In: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.6

²⁴⁸ RAÚL BRAÑEZ, *Políticas exteriores de América Latina y el Caribe en el campo del medio ambiente*. In: HERALDO MUÑOZ, *El desafío de los 90*. Caracas, 1990, S.408f

²⁴⁹ *The Amazon Declaration*. Abgedruckt in: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.48-50 (Zitat auf S.48)

²⁵⁰ *The Declaration of Brasilia*. Abgedruckt in: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.45-47 (Zitat auf S.45)

²⁵¹ REINHARD LOSKE, *Klimapolitik. Im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen*. Marburg, 1996. S.251f; 265; AGRAWALA/ANDRESEN, *Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime*. S.44f

²⁵² MARTIN STEFFAN, *Die Bemühungen um eine internationale Klimakonvention – Verhandlungen, Interessen, Akteure*. Münster, 1994, S.62f; KINNEY, *The Amazon*; VALADARES, *Deforestation: A Brazilian Perspective*. In: RUDMAN/TULCHIN, *Economic Development & Environmental Protection in Latin America*. S.57

Erleichterung der Schuldenlast genannt. Dies wird nicht nur ökonomisch, sondern auch moralisch begründet: Die Industriestaaten seien aktuell wie auch historisch für den größten Teil der Umweltverschmutzung allgemein, wie auch der FCKW- und Treibhausgasemissionen im Besonderen, verantwortlich (was als Fakt auch völlig korrekt war). Diese Denkweise gipfelt in die Formulierung einer „substantial environmental debt that the industrialized countries have run up with the region over time and which has not yet been paid.“²⁵³ Gleichzeitig aber wird festgestellt, Lateinamerika solle sich ebenfalls wirksam an internationalen Klimaschutzverhandlungen beteiligen.

Hinter dieser Haltung steckt wohl eine Einsicht, die 1990 der chilenische Umweltminister Luis Alvarado vor der OAS formulierte: Natürlich seien die Industriestaaten für den Hauptteil der weltweiten Umweltprobleme verantwortlich. Da aber die vermeintlich relativ unschuldigen lateinamerikanischen Staaten dadurch nicht weniger von den Folgen betroffen sein werden, sei es für sie schlicht rational, selbst einen Umweltschutzbeitrag zu leisten.²⁵⁴ Im selben Zusammenhang verwies auch Collors Umweltminister, der ehemalige Naturschutzaktivist José Lutzenberger, darauf, dass zwar die Industriestaaten die Hauptverantwortung für den Umweltschutz trügen, aber auch in der neuen brasilianischen Regierung die Erkenntnis gereift sei, dass beispielsweise das Amazonasgebiet ein Gebilde sei, das nicht nur zum Wohle Brasiliens, sondern der ganzen Menschheit geschützt werden solle.²⁵⁵

Solche Töne, die sich vom Sarneyschen Diskurs deutlich abhoben, harmonisierten allerdings wenig mit weiteren Formulierungen aus Lateinamerikas „eigener Agenda“, in deren Abschnitt zum Amazonas das Adjektiv „souverän“ an jeder nur möglichen Stelle eingefügt scheint: Es gebe bereits „voluntary co-operation of the eight sovereign Amazonian states“. (...) Agreements have already been formalized among sovereign countries of the Amazon basin. These constitute a starting point for more extensive actions.“²⁵⁶ Mit Blick auf seine biologischen Ressourcen hatte es in Lateinamerikas „eigener Agenda“ geheißen, dass es für die Region höchste Priorität habe, selbst verstärkt an den Gewinnen aus der Nutzung dieser Ressourcen beteiligt zu werden.²⁵⁷ Die entsprechenden Verhandlungen sollten wie die Weltklimaverhandlungen dann ab den 1990er Jahren Fahrt aufnehmen.

Bereits zuvor war es dagegen durch die Wiener Konvention von 1985 und das Protokoll von Montreal von 1987 zu weltweiten verbindlichen Bestimmungen zur Reduktion der Emissionen gekommen, die für die Ausdünnung der Ozonschicht verantwortlich waren.²⁵⁸ Bis 1990 hatten acht lateinamerikanische Staaten sowohl die Wiener Konvention als auch das Protokoll von Montreal unterzeichnet und ratifiziert, womit sie sich zu international festgelegten quantifizierbaren Umweltschutzanstrengungen verpflichteten. Darunter waren Brasilien, dessen Ratifikation des Protokolls unmittelbar nach Amtsantritt Collors erfolgte, Argentinien und Chile. Dies waren die Länder, die (zusammen mit Uruguay, das 1991 nachzog) am stärksten vom Ozonloch betroffen waren, das sich über der Antarktis gebildet hatte. Neben Venezuela, Panama, Guatemala und Ecuador ratifizierte auch Mexiko noch bis 1990 das Protokoll. An den weltweiten Emissionen von Substanzen, die die Ozonschicht

²⁵³ *Our Own Agenda (extracts)*. Abgedruckt in: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.82-113 (Zitat auf S.100)

²⁵⁴ LUIS ALVARADO, *Environment and Development: A View From Chile*. In: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.21f

²⁵⁵ JOSÉ LUTZENBERGER, *Environment and Development: A View From Brazil*. In: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.17

²⁵⁶ *Our Own Agenda (extracts)*. Abgedruckt in: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.88f

²⁵⁷ *Our Own Agenda (extracts)*. Abgedruckt in: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.88

²⁵⁸ PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.118; MOSTAFA K. TOLBA, *A Commitment to Life*. In: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.29f

ausdünnten, waren die lateinamerikanischen Staaten ohnehin prozentual noch weit weniger beteiligt als dies bei Treibhausgasen der Fall war, wodurch die Hürde vielleicht in diesem Fall niedriger lag.²⁵⁹

²⁵⁹ PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente 2003*. S.116; MUÑOZ, *The Environment in Inter-American Relations*. In: MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. S.6; ELISABETH DORE, *Capitalism and ecological crisis: legacy of the 1980s*. In: COLLINSON, *Green Guerrillas*. S.10f;
http://ozone.unep.org/new_site/en/treaty_ratification_status.php?treaty_id=4&country_id=&srchcrit=1&input=Display (letzter Abruf: 31.07.2013)

IV. Lateinamerika in der Neuen Weltordnung: Multilateralismus oder Souveränismus?

1. Frieden und Sicherheit durch Demokratie und universelle Menschenrechte?

Im folgenden ersten Abschnitt des Hauptteils der Arbeit wird es darum gehen, wie sich lateinamerikanische Staaten zu dem Prinzip gestellt haben, wonach die liberale verfassungsstaatliche Demokratie, genau wie elementare Menschenrechte, universelle Gültigkeit genießen und ein Angriff auf dieselben in einem bestimmten Staat keine innere Angelegenheit dieses Landes, sondern Grund zur Sorge und zu einem Eingreifen für die übrigen Staaten ist. Zunächst wird der Blick auf die Grundsatzdebatten gelenkt, die in OAS und UN zu dieser Frage seit 1990 geführt wurden. Anschließend werden konkrete Anwendungsfälle analysiert, die sich in Lateinamerika selbst in jenem Zeitraum ergeben haben. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Krisen der demokratischen Systeme einzelner Staaten, die hauptsächlich im Rahmen der OAS bearbeitet wurden. Drittens wird die Position lateinamerikanischer Staaten in internationalen Konflikten betrachtet, in denen meist massive Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen die Frage nach einem internationalen Eingreifen aufwarfen und die vorwiegend in den UN behandelt wurden. Schließlich folgt eine kurze Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse.

1.1 Grundsatzdebatten in OAS und UN

1.1.1 Stärkung der Demokratie auf dem amerikanischen Kontinent

In der OAS herrschte nach Überwindung des Ost-West-Gegensatzes eine gewisse Aufbruchstimmung. Die 1990er Jahre sollten dazu genutzt werden, die demokratischen Systeme, die in Lateinamerika wieder eindeutig die Oberhand gewonnen und fast universelle Verbreitung gefunden hatten, abzusichern und fortzuentwickeln. Die OAS-Vollversammlung 1991 in Santiago de Chile gilt als die Gelegenheit, bei der dieser Wille zu einem Neuanfang besonders deutlich wurde. Die Erklärung der in der chilenischen Hauptstadt versammelten Staaten, in der diese Entschlossenheit zum Ausdruck kam, trug den programmatischen Titel: „Verpflichtung von Santiago auf die Demokratie und Erneuerung des interamerikanischen Systems“. Das Ende des Kalten Krieges, so hieß es in dem Text, biete neue Möglichkeiten zu einer Demokratisierung des internationalen Systems. Diese Entwicklung sei aber keineswegs abgesichert, weswegen Kooperation zwischen den Staaten nötig sei. „Die repräsentative Demokratie“, so die Erklärung weiter, „ist die Regierungsform der Region“ – also des

amerikanischen Kontinents.²⁶⁰ Wirklich operationalisiert wurde dieses Bekenntnis dann in Resolution 1080, die in der Folge immer wieder zitiert werden sollte. In ihrer Präambel zollte die Resolution durchaus souveränitätszentrierten Auffassungen von den internationalen Beziehungen Tribut, indem sie auf den in der OAS-Charta enthaltenen Auftrag verwies, die Demokratie – aber im Rahmen der Achtung des Nicht-Interventionsprinzips – zu fördern, und Respekt vor der individuellen Entscheidung jedes Staates bezüglich der Anerkennung oder Nicht-Anerkennung fremder Regierungen bekundete. Anschließend wurde aber ein Mechanismus zur Reaktion auf Krisen der Demokratie in Mitgliedstaaten der OAS definiert, der später mehrfach auch tatsächlich angewandt werden sollte.

Was sollte Auslöser für ein Eingreifen der OAS sein? Die Antwort lautete: „Umstände, die eine abrupte oder irreguläre Unterbrechung der Arbeit der demokratischen Institutionen oder der legitimen Machtausübung einer demokratisch gewählten Regierung herbeiführen“. Waren solche Umstände gegeben, musste der Generalsekretär der OAS eine Sondersitzung des Ständigen Rates der Organisation einberufen, der die Lage zu beraten und innerhalb von zehn Tagen ein Treffen der OAS-Außenminister oder eine Sondersitzung der Vollversammlung anzuberaumen hatte, wo die Entscheidungen getroffen würden, die die Mitgliedstaaten für angemessen erachteten.²⁶¹ Resolution 1080 etablierte somit einen obligatorischen Handlungsmechanismus im Falle plötzlicher Brüche der demokratischen Ordnung, legte die Mitgliedstaaten aber nicht darauf fest, was genau der Inhalt ihres Handelns sein sollte.

Die Vereinbarungen von Santiago de Chile aus dem Jahr 1991 wurden neben den USA und Kanada auch von Argentinien, Chile und Venezuela aktiv unterstützt und vorangetrieben.²⁶² Chile war gerade selbst nach der langen Pinochet-Diktatur zur Demokratie zurückgekehrt und versuchte diese auch international abzusichern und durch eine demokratie- und menschenrechtsfreundliche Politik neues Prestige zu gewinnen. Argentinien hatte bereits einige Jahre zuvor eine brutale Diktatur hinter sich gelassen und sollte über den gesamten Untersuchungszeitraum dieser Arbeit hinweg auf diesem Feld eine relativ multilateralistische Politik verfolgen. Dies sollte für Venezuela nicht gleichermaßen gelten. Besonders aber während der Amtszeit des Präsidenten Carlos Andrés Pérez bis zum Frühjahr 1993 würde es seine außenpolitische Tradition, die einst Rómulo Betancourt begonnen hatte, fortführen. Zurückhaltend war dagegen Mexiko, das argumentierte, dass die Demokratie nur von innen her wachsen könne.²⁶³ Ob Mexiko selbst eine Demokratie war oder eine „perfekte Diktatur“²⁶⁴, wie Mario Vargas Llosa urteilte, war durchaus umstritten. Das Mindeste, was man mit Sicherheit sagen konnte, war, dass die mexikanische Demokratie nicht über jeden Zweifel erhaben war. Der 1991 amtierende Präsident Mexikos, Carlos Salinas de Gortari, war selbst wohl nur dank massiver Wahlfälschung an die Spitze des Staates gelangt. Der Übergang zu einem Wechsel zwischen Regierung und Opposition sollte in Mexiko erst mit dem neuen Jahrtausend beginnen. Das Land schwamm auch 1992 gegen den Strom, als die OAS einen weiteren Schritt hin zur Sicherung der Demokratie in ihren Mitgliedstaaten tat.

²⁶⁰ Erklärung der OAS-Vollversammlung vom 04.06.1991: *Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano*. Auf: http://www.oas.org/xxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf (letzter Abruf: 07.06.2015; eigene Übersetzung)

²⁶¹ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 1080 (XXI-O/91) vom 05.06.1991 (eigene Übersetzung); alle Resolutionen der OAS-Vollversammlung sind verfügbar auf: <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

²⁶² MONICA SERRANO, *La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención*. In: Foro Internacional, XLI-1, 2001, S.11f

²⁶³ Ebenda

²⁶⁴ http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html (letzter Abruf: 21.06.2015; eigene Übersetzung)

Im Dezember jenes Jahres unterzeichneten die übrigen lateinamerikanischen Staaten mit anderen Mitgliedern der OAS ein Änderungsprotokoll zur Charta der Organisation, durch das gewissermaßen die inhaltliche Unbestimmtheit des in Resolution 1080 geschaffenen Reaktionsmechanismus behoben wurde. Durch das sogenannte „Protokoll von Washington“ wurde in die Charta der OAS ein neuer Artikel 9 eingefügt, der folgende Bestimmung enthielt: „Einem Mitglied der Organisation, dessen demokratisch gebildete Regierung durch Gewalt gestürzt wird, kann sein Teilnahmerecht [in der OAS; Anmerkung des Verfassers] entzogen werden“. Weiter wurde geregelt, dass diese Suspendierung nur nach gescheiterten Vermittlungsversuchen der OAS zur Wiederherstellung der Demokratie in dem betroffenen Staat erfolgen dürfe, eine Zwei-Drittel-Mehrheit auf einer Sondersitzung der Vollversammlung erfordere und nicht den Fortgang weiterer Vermittlungsversuche verhindern werde. Das Protokoll würde nach Ratifikation durch zwei Drittel der Unterzeichnerstaaten nur für diese in Kraft treten.²⁶⁵

Zwei Dinge waren an dieser Regelung zu beachten. Erstens verstärkte das Protokoll die Tendenz aus Resolution 1080, das Eingreifen der OAS auf Fälle zu konzentrieren, in denen eine demokratisch gewählte Regierung in einer schnellen und gewaltsamen Aktion von einem weiteren Akteur entmachtet würde. Dies war etwa das Szenario des „klassischen“ Militärputsches, das viele lateinamerikanische Staaten immer wieder heimgesucht hatte. Schwieriger würde es sein, die neuen Bestimmungen auf Fälle anzuwenden, die eine schleichende Aushöhlung der Demokratie bedeuteten, die eventuell sogar von einer demokratisch gewählten Regierung selbst ausgehen konnte. Diese Lösung entbehrte natürlich nicht jeder Logik, wenn man sich vor Augen führt, dass sich eben genau die Regierungen auf diesen Ansatz geeinigt hatten, die sich selbst gegen Dritte schützen, eventuell aber eigene Machtoptionen nicht beschneiden wollten. Zweitens fällt auf, dass die Suspendierung eines Mitgliedstaates als Möglichkeit, nicht als Automatismus, existierte. Dem entsprechenden Staat *konnten* seine Mitgliedschaftsrechte in der OAS entzogen werden.

Das Protokoll, das 1997 in Kraft trat, war von denselben lateinamerikanischen Ländern unterstützt worden, die auch die Beschlüsse von Santiago de Chile aus dem Vorjahr vorangetrieben hatten: Chile, Argentinien und Venezuela. Hinzu kamen aber auch andere Staaten der Region, wie Brasilien, Costa Rica, Paraguay, Haiti und Uruguay.²⁶⁶ Im Falle Costa Ricas kam diese Unterstützung angesichts seiner Tradition demokratiefreundlicher Außenpolitik nicht unerwartet. Auch Uruguay hatte schon während mancher Phasen in der Vergangenheit eine solche Politik betrieben. Im Falle Paraguays und besonders Haitis (das Land war auch nach dem Militärputsch von 1991, der unten ausführlich behandelt werden wird, durch seine demokratisch gewählte Regierung bei der OAS und den UN vertreten) dürfte das Bewusstsein von der Fragilität der eigenen noch extrem jungen bzw. bereits wieder unterbrochenen Demokratie ein wesentlicher Beweggrund für die Unterstützung des Washingtoner Protokolls gewesen sein. Brasilien, das bis Ende 1992 noch vom Liberalen Collor de Mello regiert wurde, sollte später in solchen Fragen zurückhaltender agieren.

Mexiko jedoch versagte dem Protokoll die Zustimmung und unterzeichnete es erst gar nicht. Eine direkte Betroffenheit des nicht wirklich demokratischen PRI-Regimes in Mexiko war bei zweitem Hinsehen gar nicht so sehr gegeben. Dass das Protokoll gegen die mexikanische Regierung gewendet würde, erschien aus zwei Gründen unwahrscheinlich. Erstens gab es in Mexiko keine eindeutig demokratische Regierung, die hätte gestürzt werden können.

²⁶⁵ *Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos: "Protocolo de Washington"*. Auf: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm (letzter Abruf: 21.06.2015; eigene Übersetzung)

²⁶⁶ AMALIA MARGARITA STUHLREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem (Juli 1989-Juli 1995)*. Göttingen, 2000, S.259

Zweitens und wohl wichtiger: Ein Sturz der PRI-Regierung etwa durch das Militär war keine besonders naheliegende Möglichkeit. Dennoch dürfte dieser Regierung daran gelegen gewesen sein, erst gar keinen Ansatzpunkt für eine Einmischung der OAS in Krisen des politischen Systems einzelner Mitgliedstaaten zu schaffen, wenn von diesem Ansatzpunkt vielleicht befürchtet wurde, dass er in Zukunft fortentwickelt würde. Zudem entsprach Mexikos Ablehnung seiner außenpolitischen Tradition einer strengen Auslegung des Nicht-Interventionsprinzips und der Estrada-Doktrin, wonach jeder Staat die in einem anderen Staat *de facto* herrschende Regierung anzuerkennen hatte (was Mexiko selbst allerdings mit Blick auf Francos Spanien nicht getan hatte). In diese Richtung wies auch eine Anmerkung, die Mexiko dem Änderungsprotokoll beifügen ließ: Selbstverständlich sei das Land gegen Verfassungsbrüche und für Demokratie in anderen Staaten. Diese allerdings könne nur von innen her wachsen und daher seien der OAS keine supranationalen Rechte zu verleihen, mit denen sie unter Umgehung des Nicht-Einmischungsprinzips und des Selbstbestimmungsrechts der Völker in deren innere Angelegenheiten eingreifen könne.²⁶⁷ Wie ein Eingreifen zugunsten der demokratischen Ordnung in einem Land das Selbstbestimmungsrecht der Völker untergraben sollte, hätte Mexiko aber wohl nur plausibel erklären können, wenn es stillschweigend von einem Missbrauch des neuen Artikels 9 der OAS-Charta ausging.

Die Ereignisse der 1990er Jahre zeigten, dass der Demokratie in Lateinamerika nicht nur die Gefahren drohten, die die Akteure offenbar im Sinn gehabt hatten, als sie die Vereinbarungen von 1991 und 1992 trafen. Ereignisse in Peru 1992 und Guatemala 1993, die unten kurz geschildert werden, zeigten, dass auch demokratisch gewählte Präsidenten undemokratische Pläne schmieden konnten. Ebenfalls wird später noch auf ein politisches Attentat in Paraguay 1999 eingegangen werden, das besonders die USA dazu veranlasste, in der OAS die Frage aufzuwerfen, ob die Organisation nicht bereits präventiv zum Schutz der Demokratie in einem Mitgliedstaat tätig werden sollte, bevor der offene Bruch der demokratischen verfassungsmäßigen Ordnung zu beklagen sei. Einen weiteren Anlass zu einer solchen Diskussion lieferte erneut Peru im Jahr 2000: Angesichts des Vorwurfs der Wahlfälschung durch die Regierung zeigte sich die OAS außerstande, entscheidend einzugreifen. Letztlich war es wohl diese Erfahrung, dem peruanischen Präsidenten Fujimori nach 1992 nun zum zweiten Mal nicht Einhalt geboten zu haben, die besonders die neue peruanische Führung, die Ende 2000 an die Macht gekommen war, nachdem Fujimori aus ganz anderen Gründen nach Japan geflüchtet war, dazu brachten, in der OAS eine Diskussion über eine Weiterentwicklung des Instrumentariums zum Demokratieschutz in Amerika anzustoßen und voranzutreiben, die 2001 zu einem konkreten Ergebnis führen sollte.

Als auf der ordentlichen Vollversammlung in San José de Costa Rica im Juni 2001 ein erster Entwurf für eine Interamerikanische Demokratiecharta (IADC) beschlossen wurde, wurde diese Führungsfunktion, die Peru unter seinem Übergangspräsidenten Valentín Paniagua und seinem Außenminister ausgeübt hatte, explizit gewürdigt.²⁶⁸ Es erscheint offensichtlich, dass hier die eigene Erfahrung mit der Unzulänglichkeit des bisherigen Werkzeugs der OAS eine wichtige Rolle für den Protagonismus Perus bei der Erarbeitung der IADC gespielt hatte. Auch Costa Rica hatte diesen Prozess wieder besonders unterstützt. Da sich dies in den weiteren Befund zur Außenpolitik Costa Ricas auf dem Feld der Demokratie und der Menschenrechte einfügt, darf unterstellt werden, dass nicht nur der Wille zu einem vorzeigbaren Ergebnis bei der Vollversammlung im eigenen Land den Ausschlag hierzu gegeben haben dürfte.

²⁶⁷ http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington_firmas.htm (letzter Abruf: 09.02.2014)

²⁶⁸ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 1838 (XXXI-O/01) vom 05.06.2001

Ein anderes Land aber, das noch zu Beginn der 1990er die Instrumente der OAS zur Stärkung der Demokratie in der westlichen Hemisphäre unterstützt hatte, konnte laut Barry S. Levitt nun nur mühsam zu einer Zustimmung gedrängt werden: Venezuela.²⁶⁹ Dort hatte die Lage von Demokratie und Menschenrechten bereits im Laufe der 1990er Jahre leichte Rückschritte erfahren, bevor sich dieser Prozess ab 1999 unter dem linksgerichteten Präsidenten Hugo Chávez beschleunigte.²⁷⁰ Dies zeigte sich auch teilweise bereits bei den weiteren Diskussionen zum Entwurf der IADC. Die Vollversammlung von San José hatte dem Ständigen Rat der OAS in Washington den Auftrag erteilt, ausgehend vom Entwurfstext bis zum September 2001 einen endgültigen, gegebenenfalls verstärkten und erweiterten Text zu erarbeiten und einer außerordentlichen Vollversammlung zur Annahme vorzulegen.²⁷¹

Bei der ersten Sitzung des Ständigen Rates, die sich mit der IADC beschäftigte, merkte Venezuelas Vertreter am 20.06.2001 an, dass das Ergebnis der nun anstehenden Verhandlungen kein reines Abbild abstrakter internationaler Standards auf dem Gebiet der Demokratie sein sollte. Vielmehr müsse die Demokratie der IADC mit der Lebenswirklichkeit der Menschen in der Region in Einklang stehen, was besonders bedeute, dass Demokratie und soziale Gerechtigkeit in einen engen Zusammenhang gestellt werden müssten.²⁷² Eine Einbeziehung der sozialen Dimension war eine Forderung, der auch andere lateinamerikanische Staaten etwas abgewinnen konnten, was dazu führen sollte, dass hierzu in die im September beschlossene Endfassung der IADC ein eigenes Kapitel eingefügt wurde, das im Entwurf von San José noch nicht enthalten gewesen war. Diese Einbeziehung war an sich natürlich ein bedenkenwertes Anliegen. Venezuelas Akzentsetzung konnte allerdings dann problematisch werden (und seine Außenpolitik sollte genau diesen Verdacht auch gelegentlich bestätigen), wenn mit ihr impliziert werden sollte, dass Elemente einer liberalen verfassungsstaatlichen Demokratie wie z.B. die Gewaltenteilung relativiert werden durften und z.B. eine größere soziale Gleichheit ihre Opferung rechtfertigen konnte.

Ein Thema, das am 20.06. ebenfalls diskutiert wurde, war die noch offene Frage nach dem rechtlichen Status der zu beschließenden IADC. Sollte es sich um eine einfache Resolution der Vollversammlung handeln, wie dies bei Resolution 1080 der Fall gewesen war? Oder sollte durch die IADC die Charta der OAS ergänzt werden? Eine solche Lösung, die der Demokratiecharta eine besonders hohe Stellung gegeben hätte, wurde am Ende nicht erreicht, womit die IADC rechtlich gesehen nicht mehr war als eine Resolution der Vollversammlung. Im Juni aber meldeten sich durchaus Staaten, die für eine Chartaergänzung plädierten: Panama und Uruguay.²⁷³ Uruguay hatte wie gesehen schon Anfang der 1990er die damaligen Bemühungen der OAS um den Schutz der Demokratie unterstützt und setzte diese Linie nun fort. War damals ein Präsident der *blancos* an der Macht gewesen, war es nun einer der *colorados*. Dieses parteiübergreifende Engagement zur Schaffung starker Regelwerke zum Schutz der Demokratie entsprach aber nicht unbedingt immer einer Vorreiterrolle bei deren konkreter Anwendung, was aber umgekehrt ebenso wenig hieß, dass Uruguay sich dieser Anwendung systematisch entgegengestellt hätte.

²⁶⁹ BARRY S. LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter*. In: *Latin American Politics and Society*, 48, 3, Fall 2006, S.95

²⁷⁰ Indizes und Berichte zur Lage von Demokratie und Menschenrechten in Venezuela sind abrufbar unter: <http://www.systemicpeace.org/polity/ven2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/venezuela>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/VEN/> (letzter Abruf: 17.08.2017)

²⁷¹ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 1838 (XXXI-O/01) vom 05.06.2001

²⁷² Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 20.06.2001: CP/ACTA 1282/01; alle Sitzungsprotokolle des Ständigen Rats sind verfügbar auf: <http://www.oas.org/consejo/sp/actas.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

²⁷³ Ebenda

Panama hatte sich bei konkreten Gefahren für die Demokratie in Lateinamerika oft besorgt gezeigt und verwies immer wieder auf die Gefahr durch Nachahmung in anderen Ländern der Region. Insofern stimmte seine Position zum Status der IADC hier mit dieser Sorge überein. Ecuador schloss sich im Juli der Meinung Panamas und Uruguays an. Schon bei den Bemühungen der frühen 1990er Jahre, bei denen es hauptsächlich um die Verhinderung von relativ leicht auch von außen feststellbaren abrupten Entmachtungen von demokratischen Regierungen durch andere Akteure gegangen sei, hätten die Mitgliedstaaten es für nötig befunden, den Weg einer Ergänzung der OAS-Charta zu gehen. Die nun geplante IADC sei aber anspruchsvoller und zwingt die Mitgliedstaaten, komplizierte innenpolitische Situationen in anderen Staaten der Region zu beurteilen, um Störungen der demokratischen Ordnung auch jenseits bzw. vor einem offenen und abrupten Bruch dieser Ordnung anzugehen. Grundlage für ein solches Handeln müsse nun erst recht eine ergänzte OAS-Charta sein.

Auf den erhöhten Anspruch ging auch der Vertreter Perus ein. Partizipative Elemente könnten eine repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen, aber dürften sie nie ersetzen oder aushöhlen. Demokratisch gewählte Regierungen, die sich über den Rahmen der Verfassung hinwegsetzten, seien nicht einfach nur „delegative Demokratien“, sondern schlicht Diktaturen. Vor diesem Hintergrund forderte Peru, den Begriff der „Störung der demokratischen Institutionenordnung“, der als Anlass für ein Eingreifen der OAS dienen sollte, genauer zu definieren und ihn beispielsweise eine verfassungswidrige Auflösung des Parlaments, massive Menschenrechtsverletzungen, eine Aufhebung der Gewaltenteilung oder unfaire Wahlen einschließen zu lassen.²⁷⁴ Peru nahm hier also eine anspruchsvolle Haltung ein. Ebenso wie Peru hatte auch Ecuador, das hier eine ähnliche Position einnahm, selbst bereits in jüngster Zeit Erfahrungen mit Demokratiekrisen gemacht, auf die die OAS nicht entschieden reagiert hatte.

Die weiteren Verhandlungen fanden in einer Arbeitsgruppe des Ständigen Rates statt. Anfang September lag das Ergebnis vor, dessen rechtlicher Status, wie bereits erwähnt, nicht der einer Ergänzung der OAS-Charta war. Manche Staaten waren mit diesem Ergebnis sichtlich unzufrieden, was sich auf verschiedene Art und Weise zeigte. Die Dominikanische Republik äußerte die Erwartung, die Ergänzung der OAS-Charta in Zukunft noch nachholen zu können. Panama, das sich mit seinem Anliegen nicht hatte durchsetzen können, zeigte sich dennoch überzeugt, dass die IADC eigentlich eine Weiterentwicklung der Prinzipien der OAS-Charta sei, nannte sie sogar „unsere neue OAS-Charta“. Gleichzeitig schlug Panama vor, dass die Minister und Delegierten, die einige Tage später in Lima als Vollversammlung die IADC beschließen würden, diese entweder direkt unterschreiben sollten, oder aber eine ihr angefügte Erklärung, nach der sie sich verpflichteten, die Demokratie in Amerika zu beschützen, was von Guatemala ausdrücklich unterstützt wurde, wo die Unterordnung des Militärs unter die zivile Führung keine Selbstverständlichkeit war. Auch Peru ging den juristischen Details zum Trotz soweit zu verkünden, dass Amerika sich nun an die Spitze der weltweiten Bewegung setze, die die Demokratie als einklagbares Recht der Völker begreife. Eine grundsätzliche Bewegung machte auch der Vertreter eines anderen Staates aus, der in jüngster Vergangenheit mit Krisen seiner eigenen Demokratie zu kämpfen gehabt hatte: Paraguay. Die Zeit, in der in Amerika versucht worden sei, das Prinzip der Demokratieförderung dem der Nicht-Einmischung unterzuordnen, sei nun vorbei.

Zumindest etwas zurückhaltender und in ihrer Akzentsetzung weniger das Universelle der Demokratie betonend zeigten sich zwei große lateinamerikanische Staaten, nämlich Brasilien und Mexiko. Brasilien gab an, während der Verhandlungen stets auf die Vereinbarkeit der

²⁷⁴ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 11.07.2001: CP/ACTA 1285/01 (eigene Übersetzung)

IADC mit jenem Nicht-Einmischungsprinzip geachtet zu haben, damit sie nicht zur Unterdrückung der regionalen Unterschiede und verschiedener Formen der Demokratie missbraucht werden könne. War dies kein illegitimes Anliegen, entsprach es aber doch der brasilianischen Linie bei konkreten Demokratiekrisen in der Region, in denen das Land, wie später gezeigt wird, in der Regel unter unterschiedlichen Regierungen nicht eingreifen wollte, wenn die demokratische Ordnung in einem Land nicht plötzlich und flagrant zerstört worden war. Mexiko sinnierte ebenfalls über regionale Unterschiede, die bislang oft nicht genug berücksichtigt worden seien.²⁷⁵ In Mexiko selbst war eine landestypische Institution – die Alleinherrschaft des PRI – im Vorjahr beendet worden. Dies bedeutete den symbolischen Höhepunkt eines deutlichen Demokratisierungsprozesses, in dessen Zuge auch eine Ausweitung politischer Rechte und Freiheiten erfolgte.²⁷⁶ Hier schien aber auch die neue Regierung des konservativen *Partido Acción Nacional* (PAN) noch keinen völligen Bruch mit der alten außenpolitischen Richtung zu vollziehen. Dass es ein deutliches Umschwenken insgesamt aber auf dem Feld der Demokratie- und Menschenrechtspolitik durchaus geben sollte, wird ebenfalls noch aufgezeigt werden.

Als die Minister und Abgesandten der OAS-Mitgliedstaaten am 11.09.2001 in Lima zusammentrafen und eine Resolution beschlossen, mit der die fertige Interamerikanische Demokratiecharta unterstützt wurde, stellten sie sich hinter ein Dokument, das abgesehen von der Debatte um seinen rechtlichen Rang inhaltlich die Beschlüsse der frühen 1990er Jahre deutlich weiterentwickelte. „Die Völker Amerikas haben ein Recht auf Demokratie, und ihre Regierungen die Pflicht, sie zu fördern und zu verteidigen“. So lautete der erste Artikel der IADC. Wenn nun eine Regierung der Ansicht war, dass der demokratische Prozess und ihre rechtmäßige Machtausübung in Gefahr waren, konnte sie sich präventiv an den Generalsekretär der OAS oder an den Ständigen Rat wenden und um Unterstützung bitten. Die OAS konnte als Reaktion Vermittlungsmissionen in das betroffene Land entsenden, um Antworten auf die jeweilige Krisensituation zu finden. Würde dieses präventive Element keine ausreichende Wirkung entfalten, war auch ein verstärkter Reaktionsmechanismus vorgesehen.

Sollte es in einem OAS-Staat zu einer „Störung der verfassungsmäßigen Ordnung kommen, die seine demokratische Ordnung schwer beeinträchtigt“, konnte jeder Mitgliedstaat und der Generalsekretär eine Dringlichkeitssitzung des Ständigen Rates beantragen, auf der weitere diplomatische Bemühungen, bei deren Scheitern oder in besonders dringlichen Situationen auch direkt eine Sondersitzung der Vollversammlung beschlossen werden konnten. Was diese bei einem Fortbestehen der Situation in dem betroffenen Staat zu tun hatte, wurde nun in Art. 21 – wenn auch natürlich weiter ein Ermessensspielraum erhalten blieb – deutlicher festgelegt als im Washingtoner Protokoll: „Wenn die zu einer außerordentlichen Sitzung einberufene Vollversammlung feststellt, dass es in einem Mitgliedstaat einen Bruch der demokratischen Ordnung gegeben hat und die diplomatischen Bemühungen keinen Erfolg gehabt haben, *wird* sie im Einklang mit der Charta der OAS mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten den betroffenen Staat von der Ausübung seines Teilnahmerechts in der OAS suspendieren. Die Suspendierung erfolgt mit sofortiger Wirkung.“ Was die Elemente dieser zu schützenden demokratischen Ordnung waren, wurde (wenn auch nicht wie von Peru gefordert unmittelbar in Zusammenhang mit der Reaktion auf ihre Störung) detailliert aufgelistet: u.a. Gewaltenteilung, parteipolitischer Pluralismus, regelmäßige freie

²⁷⁵ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 06.09.2001 CP/ACTA 1292/01 rev.1 (eigene Übersetzung)

²⁷⁶ <http://www.systemicpeace.org/polity/mex2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/mexico>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/MEX/> (letzter Abruf: 17.08.2017)

und faire Wahlen auf der Basis des allgemeinen und geheimen Wahlrechts, genau wie die Achtung der Menschen- und Bürgerrechte.²⁷⁷

Wie wir im Abschnitt 1.2 sehen werden, blieb die tatsächliche Anwendung der Demokratiecharta in manchen Fällen hinter ihrem Anspruch zurück, während sie bei anderer Gelegenheit entschieden erfolgte, aber nicht deswegen auch gleich das gewünschte Ergebnis herbeiführen konnte.

1.1.2 Die Debatte um Demokratie, Menschenrechte und die Schutzverantwortung in den Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen hat es auch und besonders ab 1990 eine Vielzahl von Debatten und Resolutionen gegeben, die sich mit der Thematik der Demokratie und der Menschenrechte im Spannungsfeld zwischen Universalität und Verschiedenheit, zwischen internationalem Engagement und nationaler Souveränität, auseinandergesetzt haben. Nach dem Jahrtausendwechsel ist es zudem zu Versuchen gekommen, die Idee einer „Schutzverantwortung“ voranzutreiben, wonach zumindest elementare Menschenrechte im Notfall durch eine internationale militärische Intervention durchgesetzt werden können.

An dieser Stelle sollen nicht sämtliche Resolutionen, die die UN-Vollversammlung seit 1990 zum Thema der Menschenrechte und der Demokratie beschlossen hat, erwähnt werden. Vielmehr wird eine kleinere Anzahl von Resolutionen betrachtet, die oft über einen gewissen Zeitraum in inhaltlich ähnlichen Fassungen immer wieder verabschiedet worden sind und damit anhand des Abstimmungsverhaltens lateinamerikanischer Staaten einen Rückschluss auf deren Positionsbestimmung im oben genannten Spannungsfeld auch im Zeitablauf ermöglichen.

Eine erste solche Resolutionsreihe, die den Zeitraum von 1990 bis 2005 abdeckt, trug zu Beginn den Namen „Achtung der Prinzipien der nationalen Souveränität und der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten bei deren Wahlprozessen“. Nach der Jahrtausendwende wurde dann ergänzt: „... als wichtiges Element zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“. Wesentlicher Inhalt der Resolutionen der 1990er war die Behauptung, dass es weder universell gültige politische Systeme noch Wahlmethoden gebe. Allein jedem einzelnen Volk obliege es, über sein politisches System, sein Wahlsystem und sein Entwicklungsmodell zu entscheiden. Abgelehnt wurde auch jede Unterstützung einer bestimmten politischen Partei durch andere Regierungen. Die Stoßrichtung der Resolutionen war erkennbar die der Verhinderung äußerer Kritik an politischen Systemen einzelner Länder und an eventuell umstrittenen Wahlen. Auch wenn die westliche Demokratie nicht beim Namen genannt wurde, so war unzweifelhaft sie mit dem politischen System gemeint, das nicht universell gültig sei. Die späteren Resolutionen wirkten dann etwas widersprüchlich, wenn sie die eben dargestellte Stoßrichtung in manchen Abschnitten beibehielten, um dann doch festzuhalten, dass der Wille des Volkes als angestrebte Herrschaftsgrundlage am besten

²⁷⁷ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 01 (XXVIII-E/01) vom 11.09.2001 (eigene Übersetzung, eigene Hervorhebung); Resolutionen der außerordentlichen Sitzungen der Vollversammlung sind verfügbar auf: <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resolucionesextraordinarias.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

in regelmäßigen fairen und freien Wahlen mit allgemeinem und geheimem Wahlrecht (bzw. einem Äquivalent zu letztgenanntem) zum Ausdruck komme.²⁷⁸

Zu Beginn der 1990er Jahre stimmte die überwiegende Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten diesen Resolutionen zu. Es gab allerdings von Beginn an einzelne Ausnahmen. Die konstanteste war Costa Rica. Das Land stimmte der Resolution seit 1990 bis 2005 über sämtliche Regierungswechsel hinweg niemals zu. Argentinien und Chile taten dies nur 1990; ab 1991 verhielten sie sich dann wie Costa Rica, was bedeutete, dass auch hier Regierungswechsel keine Änderung brachten. Andere Länder, die wie Costa Rica ebenfalls eine gewisse Tradition demokratiefreundlicher Außenpolitik hatten – Venezuela und Uruguay – stimmten hingegen der Resolution während der 1990er Jahre durchgängig zu. Während Venezuelas Haltung auch danach unverändert blieb, was angesichts der innenpolitischen Entwicklungen kaum verwundern konnte, gibt das Abstimmungsverhalten Uruguays der Jahre 2001, 2003 und 2005 Rätsel auf, als das Land unter einer neuen Regierung zunächst nicht mehr, dann doch wieder, und schließlich unter einer wieder neuen Regierung erneut *nicht* zustimmte. Auch bei Honduras und El Salvador - zwei Staaten, die in den ersten Jahren nicht für die Resolution stimmten - war bei späteren Änderungen des Abstimmungsverhaltens kein Zusammenhang mit innenpolitischen Machtwechseln erkennbar. Brasilien und Kolumbien stimmten kontinuierlich für die Resolution, während bei zwei Staaten durchaus eine signifikante Änderung von einer regelmäßigen Zustimmung hin zu einer Enthaltung zu beobachten war. In Guatemala erfolgte sie vom Jahr 1993 zum Jahr 1994 (dem ersten vollen Amtsjahr des Präsidenten Ramiro de León Carpio, der zuvor Menschenrechtsbeauftragter Guatemalas gewesen war). Im Falle Mexikos erfolgte sie ab dem Jahr 2003. 2001 hatte der Machtwechsel von der Alleinherrschaft des PRI zur ersten Präsidentschaft des PAN noch keine Änderung bewirkt. 2003 und 2005 enthielt sich Mexiko aber erstmals.²⁷⁹ Dies könnte auf einen Einfluss der inneren Demokratisierung Mexikos auf seine Außenpolitik hinweisen, zumal sich Präsident Vicente Fox selbst explizit als Vorkämpfer für Demokratie und Menschenrechte betrachtete.²⁸⁰

Eine weitere Resolution, die in diesem Zusammenhang einschlägig war, war diejenige mit dem sperrigen Namen „Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Förderung der Wirksamkeit des Prinzips regelmäßiger und fairer Wahlen und bei der Unterstützung der Demokratie“. Sie stellte allerdings nur einen Minimaltest für die Bereitschaft der Staaten dar, international ein Mindestmaß an Demokratie in den UN-Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die sich ähnelnden Texte lobten die bisherigen Maßnahmen der UN auf diesem Feld, betonten aber stets ganz ausdrücklich, dass jeglicher Ratschlag und jede Hilfe natürlich nur auf Antrag einer Regierung gewährt und somit keinem Staat aufgezwungen würden.²⁸¹ Diesen

²⁷⁸ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/45/151 vom 18.12.1990; A/RES/46/130 vom 17.12.1991; A/RES/47/130 vom 18.12.1992; A/RES/49/180 vom 23.12.1994; A/RES/52/119 vom 12.12.1997 und A/RES/54/168 vom 17.12.1999; A/RES/56/154 vom 19.12.2001; A/RES/58/189 vom 22.12.2003 und A/RES/60/164 vom 16.12.2005 (eigene Übersetzung); Resolutionen und Sitzungsprotokolle der UN-Vollversammlung sind verfügbar auf: <http://www.un.org/documents/resga.htm> (letzter Abruf: 07.06.2015)

²⁷⁹ Sitzungsprotokolle der UN-Vollversammlung vom 18.12.1990: A/45/PV.69; vom 17.12.1991: A/46/PV.75; vom 18.12.1992: A/47/PV.92; vom 23.12.1994: A/49/PV.94; vom 12.12.1997: A/52/PV.70; vom 17.12.1999: A/54/PV.83; vom 19.12.2001: A/56/PV.88; vom 22.12.2003: A/58/PV.77 und vom 16.12.2005: A/60/PV.64

²⁸⁰ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/mexico> (letzter Abruf: 17.08.2017)

²⁸¹ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/49/190 vom 23.12.1994; A/RES/56/159 vom 19.12.2001; A/RES/58/180 vom 22.12.2003; A/RES/60/162 vom 16.12.2005 und A/RES/62/150 vom 18.12.2007 (eigene Übersetzung)

Minimaltest bestand auch das chavistische Venezuela stets, nie jedoch das castristische Kuba.²⁸²

Einen noch umständlicheren Namen trug eine Resolution, die von 2000 bis 2007 mehrmals von der UN-Vollversammlung beschlossen wurde: „Achtung der in der Charta der Vereinten Nationen enthaltenen Ziele und Prinzipien, um internationale Zusammenarbeit bei der Förderung und Ermutigung zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und bei der Lösung internationaler Probleme humanitärer Art zu erreichen“. Die Botschaft, die der Resolutionstext aus der Sicht seiner Befürworter offenbar übermitteln sollte, war, dass die Souveränität der Staaten und deren territoriale Integrität stets die Grenze internationaler Bemühungen in Menschenrechtsfragen zu bleiben hatten.²⁸³ Die Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten stimmte der Resolution in jedem Jahr zu. Es gab jedoch fünf Staaten, die sich in jedem Jahr enthielten: Argentinien, Brasilien, Chile, Peru und Uruguay. In den Fällen von Argentinien, Chile und (eingeschränkt) Uruguay fügt sich dieses Abstimmungsverhalten in das Muster, das wir bereits oben in anderen Fällen erkennen konnten, was bei Brasilien zumindest nicht in demselben Maße der Fall ist. Für Peru ist anzumerken, dass die Abstimmungen ausnahmslos in die Zeit nach Ende der Präsidentschaft Fujimoris fallen. Besonders mit Blick auf die Entwicklung der Interamerikanischen Demokratiecharta wurde bereits darauf hingewiesen, dass diese Zäsur auch einen Richtungswechsel in der internationalen Demokratie- und Menschenrechtspolitik bedeutete. Perus Abstimmungsverhalten nach diesem Wechsel von einer zumindest semiautoritären Phase zu einer demokratischeren Praxis im Inland²⁸⁴ blieb dann über zwei Regierungswechsel – von Übergangspräsident Paniagua über Alejandro Toledo Manrique bis hin zur zweiten Amtszeit des bereits einmal in den 1980ern zum Präsidenten gewählten und inzwischen nach rechts gerückten Alan García – konstant. Schwankungen im Abstimmungsverhalten anderer Staaten beschränkten sich auf wenige Fälle, die keine eindeutige Verbindung mit innenpolitischen Machtwechseln erkennen ließen. Mexiko stimmte trotz der innenpolitischen Wende des Jahres 2000 durchgängig für die Resolution.²⁸⁵

Eine letzte Resolutionsreihe aus der Vollversammlung der Vereinten Nationen, die hier angesprochen werden soll, trägt den Namen „Förderung einer demokratischen und gerechten Weltordnung“. Sie wurde relativ regelmäßig in den Jahren von 2000 bis 2012 angenommen und sollte nicht nur nach ihrem Titel beurteilt werden. Dieser sprach wie auch viele Abschnitte des Resolutionstextes von der Förderung der Demokratie und der Menschenrechte. Dies war aber angesichts des geltenden politisch korrekten Sprachgebrauchs in den UN auch kaum anders denkbar (man stelle sich eine Resolution mit dem Titel „Förderung einer diktatorischen Weltordnung“ vor). Was die Resolutionen jeweils wohl aus der Sicht ihrer Unterstützer neben dem offiziell Selbstverständlichen hauptsächlich zum Ausdruck bringen sollten, war die Bedeutung der kulturellen und regionalen Unterschiede, deren Achtung den Schutz der Menschenrechte und das Erreichen einer demokratischen Weltordnung erst möglich machten. Obschon die Menschenrechte in derselben Resolution auch als „universell“ bezeichnet wurden, brachten die Texte in ihrer

²⁸² Sitzungsprotokolle der UN-Vollversammlung vom 23.12.1994: A/49/PV.94; vom 19.12.2001: A/56/PV.88; vom 22.12.2003: A/58/PV.77; vom 16.12.2005: A/60/PV.64 und vom 18.12.2007: A/62/PV.76

²⁸³ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/55/101 vom 04.12.2000; A/RES/56/152 vom 19.12.2001; A/RES/57/217 vom 18.12.2002; A/RES/58/188 vom 22.12.2003; A/RES/59/204 vom 20.12.2004 und A/RES/62/166 vom 18.12.2007 (eigene Übersetzung)

²⁸⁴ <http://www.systemicpeace.org/polity/per2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/peru>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/PER/> (letzter Abruf: 17.08.2017)

²⁸⁵ Sitzungsprotokolle der UN-Vollversammlung vom 04.12.2000: A/55/PV.81; vom 19.12.2001: A/56/PV.88; vom 18.12.2002: A/57/PV.77; vom 22.12.2003: A/58/PV.77; vom 20.12.2004: A/59/PV.74 und vom 18.12.2007: A/62/PV.76

Gesamtwirkung doch eine Position zum Ausdruck, die hier nicht als falsch bezeichnet werden soll, die aber indirekt die unterschiedslose Geltung des demokratischen Prinzips und der Menschenrechte infrage stellte.²⁸⁶

Auch hier stimmten in jedem Jahr die meisten lateinamerikanischen Staaten zu. Es gab zwei Staaten, die dies nie taten, nämlich Chile und Peru, wobei Chile sogar bis zur Abstimmung im Jahr 2008 als einziger lateinamerikanischer Staat mit Nein stimmte. Argentinien enthielt sich seit 2000 regelmäßig, bis es 2012 zum ersten Mal für die Resolution stimmte. In all diesen Fällen passt sich das Abstimmungsverhalten in das bereits beobachtete außenpolitische Muster ein. Während Brasilien durchgängig der Resolution zustimmte, könnte im Falle von Mexiko hier von einer Auswirkung des Endes der Alleinherrschaft des PRI gesprochen werden. 2000 und 2001 stimmte zwar das nun vom PAN regierte Mexiko zu, änderte dies aber ab 2002 und enthielt sich danach konsequent. Man kann mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass es das Land unter den alten innenpolitischen Verhältnissen niemals versäumt hätte, für den Text zu stimmen. Mehrere weitere lateinamerikanische Staaten enthielten sich bei manchen Gelegenheiten, ohne dass hier eine Verbindung mit innenpolitischen Machtwechseln zu erkennen gewesen wäre. Dies war beispielsweise bei Costa Rica der Fall, das sein Abstimmungsverhalten immer wieder änderte. Wenn, dann lässt sich für Guatemala feststellen, dass es sich nur während der Präsidentschaft des Konservativen Alfonso Portillo in den ersten Jahren des Jahrtausends drei Mal enthielt.²⁸⁷

Aus der Betrachtung dieser Resolutionsreihen soll noch kein endgültiger Schluss gezogen werden, dennoch lassen sich auch aus dieser Betrachtung schon einige Erkenntnisse gewinnen. Kuba erscheint demnach als das Land, das am konsequentesten und radikalsten gegen anspruchsvolle multilaterale Regeln auf dem Feld der Demokratie und der Menschenrechte abstimmte. Chile und Argentinien, mit Einschränkungen auch Costa Rica, entsprachen diesen Prinzipien am ehesten über den gesamten Untersuchungszeitraum. Scheint ein durchgängiger Zusammenhang zwischen Regierungswechseln und einem geänderten Abstimmungsverhalten bei den hier beobachteten Entscheidungen kaum erkennbar, so stechen doch zwei Fälle ins Auge, bei denen von einem Zusammenhang zwischen einer Verbesserung der Demokratie- und Menschenrechtssituation im eigenen Land und einem Wechsel im Abstimmungsverhalten gesprochen werden kann. In beiden Fällen – Mexiko und Peru – fällt diese Demokratisierung in das Jahr 2000. In beiden Fällen erfolgte ein (nicht vollkommener, aber doch erkennbarer) Wechsel von eher souveränistischem zu eher multilateralistischem Abstimmungsverhalten.

Mit Blick auf das Thema Menschenrechte und deren internationalen Schutz war es besonders *ein* Begriff, in dem sich die seit den 1990er Jahren zu beobachtenden Tendenzen konzentrierten: die „Schutzverantwortung“. Während der 1990er hatte es mehrere, in Abschnitt 1.3 ausführlicher dargestellte internationale Interventionen in innere Konflikte in bestimmten Staaten gegeben, bei denen das Ziel angegeben worden war, Menschen vor humanitären Katastrophen sowie Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen zu schützen. In manchen Fällen – insbesondere Ruanda und Bosnien – wurde die internationale Reaktion im

²⁸⁶ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/55/107 vom 04.12.2000; A/RES/56/151 vom 19.12.2001; A/RES/57/213 vom 18.12.2002; A/RES/59/193 vom 20.12.2004; A/RES/61/160 vom 19.12.2006; A/RES/63/189 vom 18.12.2008; A/RES/64/157 vom 18.12.2009; A/RES/65/223 vom 21.12.2010; A/RES/66/159 vom 19.12.2011 und A/RES/67/175 vom 20.12.2012 (eigene Übersetzung)

²⁸⁷ Sitzungsprotokolle der UN-Vollversammlung vom 04.12.2000: A/55/PV.81; vom 19.12.2001: A/56/PV.88; vom 18.12.2002: A/57/PV.77; vom 20.12.2004: A/59/PV.74; vom 19.12.2006: A/61/PV.81; vom 18.12.2008: A/63/PV.70; vom 18.12.2009: A/64/PV.65; vom 21.12.2010: A/65/PV.71; vom 19.12.2011: A/66/PV.89 und vom 20.12.2012: A/67/PV.60

Rückblick allerdings als unzureichend kritisiert, da massive Menschenrechtsverbrechen nicht hatten verhindert werden können. Auch vor diesem Hintergrund regte Kanada auf der UN-Vollversammlung des Jahres 2000 die Bildung einer Kommission an, die sich mit dem Verhältnis von Staatensouveränität und Interventionen auseinandersetzen sollte und die den programmatischen Namen *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) trug.

Der Bericht, den sie Ende des folgenden Jahres vorlegte, trug ebenjenes Namen des Konzepts, das in ihm entworfen wurde: *The Responsibility to Protect*. Die zwölf Mitglieder der Kommission, unter ihnen Guatemalas Außenminister der Jahre 1996 bis 2000, Eduardo Stein, stellten sich auf einer Reihe von Regionalkonferenzen den Fragen und Anregungen von Politikern, Akademikern und zivilgesellschaftlichen Gruppen, um eine Interpretation der staatlichen Souveränität vorzulegen, die nicht nur einen nach außen gerichteten Anspruch auf gegenseitige Achtung der Hoheitsgewalt durch andere Staaten implizierte, sondern mindestens genauso eine Schutzverantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung.²⁸⁸ Dieser Aspekt der staatlichen Souveränität führte die ICISS zu ihrer zentralen und ihrer Meinung nach bei den Diskussionen mehrheitlich unterstützten Schlussfolgerung:

„We found broad willingness to accept the idea that the responsibility to protect its people from killing and other grave harm was the most basic and fundamental of all the responsibilities that sovereignty imposes – and that if a state cannot or will not protect its people from such harm, then coercive intervention for human protection purposes, including ultimately military intervention, by others in the international community may be warranted in extreme cases. We found broad support, in other words, for the core principle identified in this report, the idea of the responsibility to protect.“²⁸⁹

Das Szenario einer militärischen Intervention musste für die ICISS das letzte Mittel nach Erschöpfung aller friedlichen Bemühungen sein; die Intervention musste Aussicht auf Erfolg haben und musste dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Grund für eine solche Intervention konnte ein tatsächlich bereits stattfindender oder unmittelbar drohender massiver Verlust von Menschenleben (ob Völkermord oder nicht), genauso wie tatsächliche oder bevorstehende „ethnische Säuberungen“ – sei es durch Tötung, Vertreibung, Terror oder Vergewaltigung – sein. Eine Intervention durfte nur dem Ziel dienen, diese Verbrechen zu verhindern oder zu stoppen. Dazu konnte es nötig sein, die Gewaltmittel eines verbrecherischen Regimes zu vernichten. Ein Regimewechsel an sich konnte aber kein legitimes Ziel einer Intervention zur Wahrnehmung der internationalen Schutzverantwortung sein. Interessant war schließlich die Frage nach der Instanz, die eine solche Intervention autorisieren konnte. Zwar sollte in jedem Fall ein Mandat durch den UN-Sicherheitsrat gesucht werden. Sollte dieser aber trotz offensichtlich vorliegender Gründe für eine Intervention seine Erlaubnis verweigern, so sollte die UN-Vollversammlung die nächstbeste Instanz zur Erteilung eines solchen Mandats sein.²⁹⁰ Wann „offensichtlich“ Anlass zu einer Intervention bestand, konnte natürlich Gegenstand intensiver Debatten sein. Und genau dieser Aspekt des Berichts der ICISS sollte später von den UN-Mitgliedstaaten auch entschärft werden.

Immerhin fand das Prinzip der Schutzverantwortung 2005 auf dem „Weltgipfel“ der Vereinten Nationen erstmals Eingang in ein offizielles UN-Dokument. Diese Erwähnung im Ergebnisdokument des Gipfels verlieh dem Konzept der Schutzverantwortung zwar noch keinen rechtlich in irgendeiner Form bindenden Status, zeigte aber, dass die Idee nicht mehr

²⁸⁸ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*. S.VII-XI; 8; auf: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (letzter Abruf: 07.06.2015)

²⁸⁹ Ebenda, S.69

²⁹⁰ Ebenda, S.32; 35; 49f; 53

ignoriert werden konnte. Die Abschnitte 138 und 139 des Abschlussdokuments übernahmen im Wesentlichen die Grundargumentation der ICISS: Staaten hatten die Verantwortung, ihre Bevölkerung vor bestimmten Verbrechen zu schützen. Sollte ein Staat bei dieser Aufgabe versagen oder sogar selbst Verursacher dieser Verbrechen sein, konnten andere Staaten diese Schutzverantwortung wenn nötig auch durch militärische Intervention übernehmen. Die Verbrechen, die Gegenstand der Schutzverantwortung sein sollten, wurden 2005 definiert als: Völkermord, Kriegsverbrechen, „ethnische Säuberungen“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Als Organ, das eine militärische Intervention in Ausübung der internationalen Schutzverantwortung erlauben konnte, wurde allerdings nur der UN-Sicherheitsrat genannt.²⁹¹

In den folgenden Jahren sollte es sowohl im Rahmen dieses Sicherheitsrats wie auch der Vollversammlung regelmäßig Diskussionen um den Status des Konzepts der Schutzverantwortung, dessen Anwendung und Weiterentwicklung geben. Durch diese Diskussionen ließ sich gut erkennen, wie einzelne lateinamerikanische Staaten grundsätzlich zu diesem Prinzip standen, gegen das 2005 keiner von ihnen formell Einwände erhoben hatte.

Während der Jahre 2006 bis 2013 ergab sich dabei eine relativ konstante Aufteilung in eine Gruppe lateinamerikanischer Staaten, die dem Konzept der Schutzverantwortung kritisch bis offen ablehnend gegenüberstanden (Kolumbien, Venezuela, Nicaragua, Kuba und Bolivien), während eine etwas größere Gruppe das Prinzip eher unterstützte (Argentinien, Panama, Mexiko, Costa Rica, Guatemala, Chile und Peru). Uruguay und Paraguay nahmen eine mittlere Position ein, die auch Brasilien bezog, nachdem es anfangs das Konzept der Schutzverantwortung nicht völlig ohne Sympathien betrachtet hatte.

Anlass für diese leichte Veränderung war allem Anschein nach die NATO-geführte Intervention in Libyen ab dem März 2011, für die das Prinzip der Schutzverantwortung zum ersten Mal als rechtfertigendes Motiv in Anspruch genommen worden war. Wie in Abschnitt 1.3 noch genauer dargelegt werden wird, zogen die Protagonisten dieser Intervention jedoch internationale Kritik auf sich, da sie nicht nur das Mandat der zugrundeliegenden Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrates überdehnten, sondern damit auch die Grenzen des Konzepts der Schutzverantwortung sprengten, wie sie im Bericht der ICISS gezogen worden waren. Ein Regimewechsel, wie ihn die Intervention des Jahres 2011 im Laufe der Zeit immer unverhohlener verfolgte, war in dem Dokument von 2001 als legitimes Ziel ja explizit ausgeschlossen worden. Andererseits hatte Brasilien die Einwände bzw. Weiterentwicklungsvorschläge für das Konzept der Schutzverantwortung, die es ab 2011 vorbringen sollte, ansatzweise auch schon 2009 bei einer Aussprache im UN-Sicherheitsrat artikuliert: Wenn es im Kontext von bewaffneten Konflikten zu Übergriffen auf die Zivilbevölkerung kommen sollte, so legte Brasilien dar, könnten Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta – also im Extremfall auch militärische Gewalt – gerechtfertigt sein. Die Anwendung dieser Zwangsmaßnahmen sei aber so zu gestalten, dass sie das Los der Zivilbevölkerung, die zu schützen das erklärte Ziel der Staaten sei, nicht im Gegenteil noch weiter verschlimmert.²⁹²

Dieser Einwand konnte an sich noch kaum als souveränitätszentrierte außenpolitische Linie Brasiliens aufgefasst werden. Nach 2011 entstand allerdings für manche Staaten, die die Schutzverantwortung befürworteten, der Eindruck, dass Brasilien diese völlig berechtigten

²⁹¹ United Nations General Assembly, *2005 World Summit Outcome* (Dokument A/60/L.1). Auf: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf> (letzter Abruf: 07.06.2015)

²⁹² Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.06.2009: S/PV.6151; die Sitzungsprotokolle des Sicherheitsrats sind verfügbar auf: <http://www.un.org/en/sc/meetings/> (letzter Abruf: 07.06.2015)

Bedenken als Vorwand nahm, um das Konzept mit immer weiteren Bedingungen zu versehen, die es letztlich impraktikabel machen würden. Unmittelbar nach dem Beginn der Libyen-Intervention bekräftigte Brasilien seine 2009 angebrachten Einwände und betonte – ganz offensichtlich unter dem Eindruck der Entwicklungen in Nordafrika – dass der Schutz von Zivilisten nicht als Vorwand für weitere Ziele missbraucht werden dürfe.²⁹³ In der Folge entwickelte Brasilien dann allerdings eine Idee, die es mit dem Schlagwort „Responsibility while Protecting“ bezeichnete. Schon im Juli 2011 legte Brasilien in der Vollversammlung dar, dass ein militärisches Eingreifen wie bereits mehrfach gefordert das Schicksal der Zivilbevölkerung nicht weiter verschlechtern dürfe – dies brachte das von Brasilien geprägte Schlagwort zum Ausdruck. Gleichzeitig machte sich das Land aber auch für eine strikte zeitliche Abfolge der verschiedenen Phasen der Schutzverantwortung, die in den UN erarbeitet worden waren – von der Prävention über nicht-militärische Reaktionen bis zu einer militärischen Reaktion – stark.²⁹⁴ Im November legte Brasilien dann seine Vorstellungen zu einer „Responsibility while Protecting“ dem Sicherheitsrat und der Vollversammlung schriftlich dar und lud zu einer Debatte über dieses Thema ein, die Anfang 2012 stattfand. Hierbei bekräftigte Brasilien seine Vorstellung von einer klaren zeitlichen Abfolge nicht-militärischer und militärischer Reaktionen zur Wahrnehmung einer internationalen Schutzverantwortung.²⁹⁵ Angesichts mancher Kritik besonders an der Vorstellung einer festen Sequenz aus nicht-militärischer und militärischer Reaktion relativierte Brasilien zwar später diesen Punkt, vertrat seine eher zurückhaltende Position aber weiter.²⁹⁶

Eine kleine Gruppe lateinamerikanischer Staaten hatte sich auch schon vor der Libyen-Intervention skeptisch bezüglich der Idee der Schutzverantwortung geäußert. Dies waren hauptsächlich die Staaten, die ab der Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts begonnen hatten, sich in dem linksgerichteten ALBA-Bündnis zusammenzuschließen. Venezuela, Nicaragua und Kuba betonten, dass die Idee der Schutzverantwortung durch ihre bloße Erwähnung im Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 noch keinerlei rechtlichen Status besitze. Gerade Venezuela warnte mehrfach davor, diese Idee bereits als Grundlage für konkretes Handeln heranzuziehen, bevor das Prinzip der Schutzverantwortung in der UN-Vollversammlung konsensual detaillierter ausgestaltet worden sei. Venezuela ließ aber gleichzeitig durchblicken, dass es selbst gar nicht bereit sei, dieses Prinzip zu akzeptieren, da das Land die Idee als Deckmantel für neokoloniale Unternehmungen betrachte.²⁹⁷ Ein weiterer Staat aus der Region, der die Schutzverantwortung mit Vorsicht betrachtete, war das innenpolitisch völlig anders ausgerichtete Kolumbien, das zu jener Zeit vom rechtsgerichteten Alvaro Uribe regiert wurde. Mehrfach betonte Kolumbien im Zusammenhang mit der Behandlung von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, dass das

²⁹³ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 10.05.2011: S/PV/6531

²⁹⁴ Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations: Responsibility to Protect, 12.07.2011. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Brazil%20Stmt.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

²⁹⁵ Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary General: A/66/551 bzw. S/2011/701; auf: http://www.dgyn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/English_Documents/Concept_Paper_Brazil.pdf (letzter Abruf: 07.06.2015)

²⁹⁶ Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations: Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, 05.09.2012. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Brazil%281%29.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014); Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 12.02.2013: S/PV.6917

²⁹⁷ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 14.01.2009: S/PV.6066 (Resumption 1) und vom 26.06.2009: S/PV.6151 (Resumption 1); http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General_Assembly_Debate_on_the_Responsibility_to_Protect%20FINAL%2009_22_09.pdf (letzter Abruf: 11.02.2014)

Prinzip der Schutzverantwortung nicht gegen den Willen der Regierung eines Staates durchgesetzt werden solle. Es war klar ersichtlich, dass das Land beunruhigt über Berichte der Vereinten Nationen über die Situation von Zivilisten im internen Konflikt mit der Guerilla und dem Drogenhandel in Kolumbien selbst war. Eine ungewünschte Einmischung von außen hier gleich rhetorisch abzuwehren war offensichtlich das Motiv der kolumbianischen Stellungnahmen.²⁹⁸

Eine menschenrechtlich anspruchsvollere Position vertraten in jenen Jahren z.B. Guatemala, Argentinien, Panama, Costa Rica oder Mexiko. Guatemala sah in den Paragraphen 138 und 139 des Weltgipfeldokuments von 2005 das wertvollste Ergebnis des damaligen Treffens.²⁹⁹ Argentinien betonte, es müsse eine Balance zwischen Nicht-Einmischung und Nicht-Gleichgültigkeit gefunden werden. Sollte ein Staat bei der Wahrnehmung seiner Schutzverantwortung versagen, könnten die UN nicht untätig bleiben.³⁰⁰ Panama, das von Martín Torrijos Espino regiert wurde, dessen Vater Omar mit seinem Linksnationalismus gerade für die USA kein angenehmer Partner gewesen war, definierte mehrfach eine klare Hierarchie zwischen Nicht-Einmischung und Schutzverantwortung. Letztgenannte stehe im Zweifelsfall über der Erstgenannten.³⁰¹ Gegen ein Ausspielen der staatlichen Souveränität gegen die Schutzverantwortung sprach sich Mexiko unter dem PAN-Präsidenten Felipe Calderón aus. Als letztes Mittel sei auch der Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz von Zivilisten legitim.³⁰² In diesem Sinne äußerte sich ebenso Costa Rica.³⁰³

An der Aufteilung der verschiedenen Lager änderte auch die Erfahrung der Libyen-Intervention wenig. Die schon zuvor skeptischen Staaten sahen sich in ihrer Haltung bestätigt. Kuba bedauerte, dass nun der Beweis erbracht sei, wie schnell das Prinzip der Schutzverantwortung für andere Zwecke pervertiert werden könne. Daher seien die Grundsätze der Staatensouveränität und Nicht-Einmischung um jeden Preis zu verteidigen.³⁰⁴ Ähnlich sah es das ebenfalls zur ALBA gehörende Bolivien, das die Staatensouveränität gar in den Rang eines „geheiligten Prinzips“ erhob.³⁰⁵ Ebenso klar drückten Nicaragua und Venezuela ihre Ablehnung aus, auch wenn letztgenannter Staat bei einer Gelegenheit zu verstehen gab, dass die Anwendung militärischer Gewalt zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten tatsächlich eine legitime *ultima ratio* sein könne. Im Gesamteindruck der regelmäßigen venezolanischen Attacken auf die Idee der Schutzverantwortung erschien dieses Bekenntnis aber als rein rhetorisch.³⁰⁶ Ein weiteres oft dem lateinamerikanischen „Linksblock“ zugerechnetes Land – Ecuador – gestand diese

²⁹⁸ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 20.11.2007: S/PV.5781 (Resumption 1) und vom 14.01.2009: S/PV.6066 (Resumption 1)

²⁹⁹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.06.2009: S/PV.6151 (Resumption 1)

³⁰⁰ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 28.06.2006: S/PV.5476; Intervención de la delegación argentina en el debate abierto de la Asamblea General sobre el tema responsabilidad de proteger. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Argentina--Statement%20to%20the%20dialogue%20on%20early%20warning%20and%20RtoP.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

³⁰¹ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 22.06.2007: S/PV.5703 und vom 20.11.2007: S/PV.5781

³⁰² Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 20.11.2007: S/PV.5781 (Resumption 1) und vom 14.01.2009: S/PV.6066

³⁰³ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 11.11.2009: S/PV.6216

³⁰⁴ Statement by Ambassador Rodolfo Benítez Verson, Deputy Permanent Representative of Cuba and Charge d'Affaires a.i. at the General Assembly interactive debate on the responsibility to protect. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Cuba.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

³⁰⁵ Statement by the delegation of the mission of Bolivia to the United Nations. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Bolivia%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014; eigene Übersetzung)

³⁰⁶ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 25.06.2012: S/PV.6790; Statement of Nicaragua. Unofficial transcript from webcast. 11.09.2013. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Nicaragua%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Möglichkeit einer legitimen *ultima ratio* ebenfalls zu und nannte als Bedingungen im Prinzip auch nur dieselben Kriterien, die schon die ICISS 2001 formuliert hatte.³⁰⁷

Eine Reihe von Staaten ließ sich auch durch die Erfahrungen des Jahres 2011 nicht von ihrer grundsätzlichen Zustimmung zur Schutzverantwortung abbringen. Chile, das nun von Sebastián Piñera als erstem demokratisch gewählten Präsidenten aus dem ehemaligen Pinochet-Lager regiert wurde, sah in Resolution 1973 trotz einer möglichen Überdehnung des Mandats im Grundsatz eine begrüßenswerte Anwendung des Prinzips der Schutzverantwortung. Dass eine solche Anwendung auch in Zukunft aus Chiles Sicht schnell und entschlossen möglich sein musste, war an der Reaktion auf Brasiliens „Responsibility while Protecting“-Konzept zu erkennen. Chile wehrte sich gegen eine strikte zeitliche Abfolge nicht-militärischer und militärischer Reaktionen.³⁰⁸ Dies tat auch Costa Rica, das zudem wiederholt die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (mit Blick auf die Situation in Syrien) dazu aufforderte, in Fällen einer möglichen Ausübung einer internationalen Schutzverantwortung bei schweren Menschenrechtsverbrechen nicht mit Nein zu stimmen, wenn eine entsprechende Resolution ansonsten mit einer Annahme rechnen könnte.³⁰⁹ Auch Argentinien, Guatemala und Panama (in den letztgenannten Staaten hatten inzwischen die Regierungschefs gewechselt) bestätigten ihre grundsätzliche Unterstützung für die Schutzverantwortung.³¹⁰ Das gesplittete Bild, das die lateinamerikanischen Staaten in diesen Grundsatzdebatten abgaben, werden wir auch bei der Betrachtung konkreter Anwendungsfälle in diesem letzten Zeitraum – also den Konflikten in Libyen und Syrien – wiederfinden.

³⁰⁷ Intervención de la delegación del Ecuador durante el diálogo interactivo informal de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Ecuador%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

³⁰⁸ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 10.05.2011: S/PV.6531; Discurso de la delegación de Chile en el diálogo interactivo de la Asamblea General sobre el informe del Secretario General “Responsabilidad de Proteger: una respuesta decisiva y oportuna”. Auf: [http://responsibilitytoprotect.org/Chile\(3\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Chile(3).pdf) (letzter Abruf: 11.02.2014)

³⁰⁹ Intervención de Costa Rica en el diálogo interactivo informal sobre: “Informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva.” Auf: [http://responsibilitytoprotect.org/Costa%20Rica\(2\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Costa%20Rica(2).pdf) (letzter Abruf: 11.02.2014); Statement by H.E. Mr. Eduardo Ulibarri, Permanent Representative of the mission of Costa Rica to the United Nations. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Costa%20Rica%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014); Intervención de Costa Rica en las consultas informales convocadas por Brasil sobre: “La responsabilidad de proteger y al proteger”. Auf: <http://www.globalr2p.org/media/files/costaricarwp.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

³¹⁰ Diálogo interactivo sobre la Responsabilidad de Proteger: Intervención de la delegación argentina. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Argentina%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014); Intervención de S.E. Embajador Pablo Antonio Thalassinós, Representante Permanente de la República de Panamá ante las Naciones Unidas: “La República de Panamá y la Responsabilidad de Proteger”. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Panama%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014); Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 12.02.2013: S/PV.6917

1.2 Anwendungsfälle regionaler Tragweite

1.2.1 Lateinamerikanische Demokratiekrisen bis 1999

Im Verlauf der 1990er Jahre gab es in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten politische Krisen, durch die die verfassungsmäßige demokratische Ordnung in Gefahr geriet oder unterbrochen wurde. Der erste und spektakulärste dieser Fälle – der erfolgreiche Militärputsch gegen Präsident Jean-Bertrand Aristide in Haiti 1991 – wird wegen seiner internationalen, über Amerika hinausgehenden Beachtung und Bearbeitung im folgenden Abschnitt 1.3 zu den Anwendungsfällen internationaler Tragweite behandelt werden. Den übrigen in diesem Abschnitt 1.2 thematisierten Krisensituationen wurde hauptsächlich im Rahmen der Regionalorganisation OAS begegnet, die den Schutz und die Förderung der Demokratie 1991 auf ihrer Vollversammlung in Santiago de Chile zu einer Priorität gemacht und mit Resolution 1080 und dem Washingtoner Protokoll zur OAS-Charta konkrete Mechanismen zur Verteidigung der Demokratie in Amerika etabliert hatte. Der Ständige Rat der OAS war das Forum, in dem die sich ergebenden Krisen der demokratischen Ordnung in wechselnden Staaten Lateinamerikas wesentlich diskutiert wurden. Die Resolutionen und Sitzungsprotokolle dieses Gremiums sind über das Internet leider erst ab 1999 verfügbar, weswegen sich die folgende Analyse auf diesen späteren Zeitraum konzentrieren wird, während die vorherigen Fälle der Vollständigkeit halber kurz aufgeführt werden, da aufgrund der verfügbaren Sekundärliteratur nur wenige Schlüsse mit Blick auf die Fragestellung der Untersuchung möglich sind.

In **Venezuela** kam es 1992 gleich zu zwei Putschversuchen des Militärs. Beide scheiterten relativ schnell an internem Widerstand, sodass der OAS nicht viel mehr blieb als die Aktionen im Nachhinein zu verurteilen und Präsident Carlos Andrés Pérez ihre Unterstützung zuzusichern. Gleich der erste Fall aber, in dem die OAS die Zeit und Möglichkeit zum Eingreifen hatte, stellte sie deswegen vor ein Problem, weil er nicht dem Muster entsprach, das die meisten Regierungen, die sich 1991 auf einen Mechanismus zur Bewahrung der Demokratie in den Mitgliedstaaten geeinigt hatten, wahrscheinlich im Sinn gehabt hatten und das vor dem Hintergrund der Geschichte vieler lateinamerikanischer Staaten in der Tat als die größte Gefahr erscheinen mochte: der „klassische“ Militärputsch gegen einen demokratisch gewählten Präsidenten.

Stattdessen war es der Staatschef selbst, der im **April 1992 in Peru** putschte. *Autogolpe* – Selbstputsch – war der Begriff, der in Zukunft mit dem Namen Alberto Fujimori in Lateinamerika verbunden bleiben sollte. 1990 war der politische Außenseiter gegen den ein neoliberales Reformprogramm ankündigenden Schriftsteller Mario Vargas Llosa in den Wahlkampf gezogen, um nach dessen erfolgreichem Abschluss Llosas Programm selbst umso beherzter umzusetzen. Als der Kongress ihm dabei immer weniger folgen wollte, schloss er am 05.04.1992 nicht nur diesen, sondern suspendierte gleich auch die unabhängige Justiz und verhängte eine vorübergehende, aber wirksame Pressezensur.³¹¹ Die Reaktion der anderen OAS-Mitglieder fiel wesentlich moderater aus als beim Militärputsch 1991 in Haiti. Hatte die Organisation gegen den Karibikstaat schnell Wirtschaftssanktionen verhängt, kam es zu solchen Sanktionen im Falle von Peru ein Jahr später nicht.

³¹¹ CAROL GRAHAM, *Introduction: Democracy in Crisis and the International Response*. In: GARY BLAND/JOSEPH S. TULCHIN, *Peru in crisis: dictatorship or democracy?* Boulder, 1994, S.5

Lediglich die USA, Japan und wenige andere Staaten verhängten einseitig Sanktionen.³¹² Venezuela und Panama brachen die diplomatischen Beziehungen zu Peru zeitweise ab und Chile bemühte sich als Gastgeber eines Treffens der Rio-Gruppe, Peru aus diesem Forum auszuschließen, was zwischen 1992 und 1993 auch tatsächlich geschah.³¹³ Auf Chiles und Venezuelas neues bzw. weit zurückreichendes außenpolitisches Engagement zur Stärkung der Demokratie ist bereits verwiesen worden. Panama schließlich hatte selbst erst ein paar Jahre zuvor eine Militärdiktatur hinter sich gelassen und zeigte sich nun unter dem US-freundlichen konservativen Präsidenten Guillermo Endara besonders bemüht, jegliche autoritäre Tendenzen in der Region zu unterbinden und so Nachahmer zu entmutigen.

Insgesamt blieb die Reaktion im Rahmen der OAS auf ein gemäß Resolution 1080 einberufenes Treffen des Ständigen Rates und später der OAS-Außenminister beschränkt, auf denen die Ereignisse in Peru verurteilt bzw. bedauert wurden. Nachdem Fujimori selbst zu einem zweiten Außenministertreffen im Mai angereist war und einen Plan zur Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung verkündete, beließ es die OAS dabei, diesen Prozess begleiten zu wollen und beendete die Befassung mit Peru Ende 1992 ganz, sodass Fujimoris Lager ungestört durch fragwürdige Wahlprozeduren eine Mehrheit in der Versammlung erringen und die im Oktober 1993 knapp per Referendum bestätigte Verfassung in weiten Teilen nach ihren Vorstellungen gestalten konnte. Dass die Reaktion der anderen Regierungen der Region eher nachsichtig war, dürfte einerseits an der Popularität Fujimoris in Peru gelegen haben, die nach seinem *autogolpe* noch einmal in die Höhe schoss.³¹⁴ Andererseits mussten die Vorkommnisse in Peru die anderen Regierungsoberhäupter nicht in dem Maße beunruhigen wie der Militärputsch in Haiti ein Jahr zuvor. Eine Verhinderung des Peru-Szenarios lag schließlich ganz in ihren eigenen Händen – und vielleicht wollte sich mancher Präsident an dieser Stelle auch keine eigenen Optionen verbauen, gab es doch renitente Parlamentarier nicht nur in Lima.

Ob Jorge Serrano Elías bei der Beratung des Vorgehens bezüglich des peruanischen *autogolpe* bereits wusste, dass er sein Glück früher oder später selbst versuchen würde, kann nur gemutmaßt werden. Als es in **Guatemala 1993** zu ernsthaften Protesten gegen die Wirtschaftspolitik des seit 1991 regierenden Präsidenten Serrano kam, fasste dieser jedenfalls den Entschluss, es Fujimori gleichzutun – und scheiterte. Am 25.05.1993 erließ Serrano ein Dekret, mit dem er das Parlament auflöste, die Befugnisse des Obersten Gerichtshofes aufhob und bis zur Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung gesetzgeberische Kompetenzen übernahm. Diese Anmaßung stieß aber, anders als es im Vorjahr in Peru der Fall gewesen war, in Guatemala selbst schnell auf entschiedenen Widerstand durch eine Koalition aus Politikern, Unternehmern, Gewerkschaften und Teilen des Militärs, die sich am 01.06. im Nationalpalast trafen, um ihr Vorgehen zu beraten. Mit einer derart breiten Front der Ablehnung konfrontiert gab Serrano bald auf und verließ am Folgetag das Land.³¹⁵ Arceneaux und Pion-Berlin gehen davon aus, dass der von Beginn an spürbare Widerstand in

³¹² CHRISTOPHER SABATINI, *Plowing the Sea? International Defense of Democracy in the Age of Illiberal Democracy*. In: ELSA CARDOZO DA SILVA/RICHARD S. HILLMAN/JOHN A. PEELER, *Democracy and Human Rights in Latin America*. Praeger, 2002, S.81f

³¹³ CYNTHIA MACCLINTOCK, *The United States and Peru: cooperation at a cost*. New York, 2003, S.136f; HARALD BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. Opladen, 1999, S.150; ALICIA FROHMANN, *Politischer Konsens und kollektive Diplomatie: von der Contadora zur Rio-Gruppe*. In: MANFRED MOLS, *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*. Frankfurt a.M., 1995, S.181

³¹⁴ SABATINI, *Plowing the Sea?* S.81f; MACCLINTOCK, *The United States and Peru*. S.138f; CRAIG ARCENEUAUX/DAVID PION-BERLIN, *Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America*. In: *Latin American Politics and Society*, 49, 2, Summer 2007, S.16f; GRAHAM, *Introduction: Democracy in Crisis and the International Response*. In: BLAND/TULCHIN, *Peru in crisis*. S.8-10

³¹⁵ FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER, *Biografía política de Guatemala. Volumen II: Años de guerra y años de paz*. Ciudad de Guatemala, 2004, S.361f; 365f

Guatemala selbst auch die OAS dazu ermutigte, in diesem Fall energischer als gegenüber Fujimori vorzugehen, dessen Handlungen sich von denen Serranos nicht wesentlich unterschieden hatten. Der Ständige Rat der OAS trat noch am Tag des guatemaltekischen *autogolpe* zusammen und beschloss die Einberufung eines Treffens der OAS-Außenminister, bei dem Serrano dann zum Rückzug aufgefordert wurde und das sich erst auflösen sollte, als der Kongress in dem mittelamerikanischen Staat mit Ramiro de León Carpio, dem vormaligen Menschenrechtsbeauftragten Guatemalas, am 05.06. gemäß den in der Verfassung vorgegebenen Regeln einen Nachfolger gewählt hatte.³¹⁶

Paraguay war erst vor wenigen Jahren nach der langen Diktatur Alfredo Stroessners zur Demokratie übergegangen, als 1996 diese demokratische Ordnung zeitweilig bereits wieder gefährdet schien. Präsident Wasmosy hatte Armeechef Oviedo entlassen wollen, was dieser offenbar nicht zu akzeptieren bereit war. Er rebellierte mit Teilen des Militärs und veranlasste Wasmosy dadurch, auf dem Gelände der US-Botschaft in Asunción Zuflucht zu suchen.³¹⁷ Der Ständige Rat der OAS berief auch in diesem Fall nach einer Verurteilung von Oviedos Putschversuch ein Außenministertreffen ein, das allerdings schon gar nicht mehr stattfinden sollte, da der Putschversuch vorher bereits in sich zusammengebrochen war, wozu interner Widerstand aus Paraguay, der Druck der USA und auch der Mercosur-Partner Paraguays – Uruguay, Brasilien und Argentinien – beitrug, die dem Land mit einem Ausschluss aus dem Integrationsbündnis drohten, auch wenn dies im Gründungsvertrag von Asunción nicht vorgesehen war. Eine entsprechende Demokratieklausele wurde erst nach dem Vorfall in Paraguay offiziell etabliert.³¹⁸ Argentiniens entschiedenes Eingreifen deckt sich mit dem allgemeinen außenpolitischen Kurs seines Präsidenten Menem, der auch gegenüber dem Militärregime in Haiti eine Politik des internationalen Drucks verfolgte. Brasilien war in dieser Frage nicht so resolut wie Argentinien aufgetreten, hatte aber Wirtschaftssanktionen gegen Haiti mitgetragen und sollte sich unter seinem neuen, seit 1995 regierenden Präsidenten Cardoso eher mehr als weniger bei der Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten engagieren, wenn dieses Engagement auch – wie wir noch sehen werden – zur Unterstützung gewählter Präsidenten gegen Putschversuche größer sein würde als im Falle von Präsidenten, die ihrerseits die Verfassungsordnung auszuhöhlen drohten.

Die Situation in Paraguay 1996 fiel offensichtlich in erstgenannte Kategorie. In gewisser Weise galt dies auch für die politische Krise, die **1997 in Ecuador** ausbrach, wenn auch hier das Militär nicht so offensichtlich Protagonist des Staatsstreichs war. Ein Misstrauensvotum gegen den erst im Vorjahr gewählten Abdalá Bucaram Ortiz war im Kongress an der nötigen Zwei-Drittel-Mehrheit gescheitert. Im Februar griff dieser dann allerdings zu einem fragwürdigen Trick, um den ungeliebten Staatschef doch noch entmachten zu können. Bucaram durfte sich zwar des Spitznamens *El Loco* rühmen. Für eine tatsächliche geistige Störung gab es allerdings keine fachlich-medizinischen Belege. Dies störte die Parlamentarier nicht, als sie Bucaram wegen vorgeblicher geistiger Untauglichkeit des Amtes enthoben und nicht wie in der Verfassung vorgesehen den Vize-, sondern den Senatspräsidenten zum Nachfolger erhoben. Das Militär sollte sich wenig später hinter diese Lösung stellen, worauf

³¹⁶ ARCENEAX/PION-BERLIN, *Issues, Threats, and Institutions*. S.14f; LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy*. S.105; VILLAGRAN KRAMER, *Biografía política de Guatemala*. S.365f

³¹⁷ ROBERT H. HOLDEN/RINA VILLARS, *Contemporary Latin America: 1970 to the present*. Malden, 2013, S.106

³¹⁸ LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy*. S.105f; SEAN W. BURGESS, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. Gainesville, 2009, S.132f

auch die OAS, die lediglich unter Führung ihres Generalsekretärs César Gaviria einen kurzen Vermittlungsversuch unternahm, die verfassungswidrige Situation letztlich hinnahm.³¹⁹

1.2.2 Ermordung des paraguayischen Vizepräsidenten 1999

Paraguay sollte nur drei Jahre nach dem Putschversuch gegen Präsident Wasmosy erneut in den Blick der OAS geraten, da weitere Vorkommnisse die politische Stabilität des Landes zu untergraben drohten. 1998 war in Paraguay Raúl Cubas Grau zum Präsidenten gewählt worden. Dass dieser ein zweifelhaftes Verständnis von einem demokratischen Rechtsstaat mit ziviler Kontrolle über das Militär hatte, bewies er bereits wenige Tage nach Amtsantritt, indem er mit Lino Oviedo den Protagonisten des Putschversuchs von 1996 aus dem Gefängnis entließ – ein Vorgang, der niemanden überraschen konnte, hatte Cubas ihn doch offenbar für so populär (oder zumindest nicht abschreckend) gehalten, dass er ihn zu einem Wahlkampfversprechen gemacht hatte. Am 23.03.1999 wurde Vizepräsident Luis María Argaña in Asunción von einem Mordkommando erschossen, das mit dem Umfeld von Lino Oviedo in Verbindung gebracht wurde.³²⁰

Es handelte sich wie bei anderen politischen Krisen, die lateinamerikanische Staaten in den 1990ern bereits durchlebt hatten, nicht um das Szenario eines „traditionellen“ Militärputsches, durch den eine demokratisch gewählte Regierung abrupt entmachtet worden wäre. Dementsprechend tagte der Ständige Rat der OAS, als er am Folgetag auf den Mordanschlag in Paraguay Bezug nahm, auch nicht von Beginn an im Sinne eines in Resolution 1080 vorgesehenen Dringlichkeitstreffens, das eine Außenministerkonferenz einberufen würde. Der Tagesordnungspunkt, unter dem die Geschehnisse des Vortags zur Sprache kamen, lautete vielmehr schlicht: „Hommage zur Erinnerung an *señor* Luis María Argaña, Vizepräsident Paraguays“.

Es waren die USA, die nach den allgemeinen Beileidsbekundungen einen anderen Aspekt des Attentats zur Diskussion brachten. Ein solcher Anschlag sei nicht nur Grund zur Trauer, sondern auch eine schwere Prüfung für die demokratische Stabilität eines Landes. Diese zu stärken sei aber wiederum Aufgabe der OAS, weshalb darüber nachzudenken sei, ob Resolution 1080, die nur den bereits vollzogenen abrupten Bruch der demokratischen Ordnung in einem Mitgliedstaat zum Ausgangspunkt für eine Reaktion der anderen Mitglieder mache, nicht weiterentwickelt werden müsse, um bereits bei destabilisierenden Ereignissen wie einem Attentat ein Engagement der OAS zu ermöglichen. Nachdem zunächst kein lateinamerikanischer Staat auf die Anregungen der USA eingegangen war, die zweifellos einen höheren Grad der Einmischung in politische Krisen eines Staates implizierten als Resolution 1080 dies getan hatte, bestanden die USA nach Abarbeitung anderer Tagesordnungspunkte auf einer Diskussion ihres Vorschlags. Offen wurde nun die Frage in den Raum gestellt, ob Ereignisse wie die in Paraguay ein Handeln nach Resolution 1080 auslösen konnten und diese andernfalls weiterentwickelt werden sollte. Um dies

³¹⁹ SABATINI, *Plowing the Sea?* S.89

³²⁰ PETER ALTEKRÜGER/VALENTIN SCHÖNHERR, *Diplomatische Krise im Cono Sur*. In: Lateinamerika Nachrichten 305, November 1999, S.15; PETER ALTEKRÜGER, *General Oviedo und kein Ende*. In: Lateinamerika Nachrichten 297, März 1999. Auf: www.lateinamerikanachrichten.de/index.php?/artikel/2039.html (letzter Abruf: 18.02.2014); PETER ALTEKRÜGER, *Mord, Exil und Neubeginn*. In: Lateinamerika Nachrichten 299, Mai 1999. Auf: www.lateinamerikanachrichten.de/index.php?/artikel/1986.html (letzter Abruf: 18.02.2014)

ausführlicher zu debattieren wurde eine Sitzung des Ständigen Rates eine Woche später vorgeschlagen.

Der Vorstoß kam für andere Staaten scheinbar unerwartet. Mexikos Vertreter bei der OAS in Washington sah sich außer Stande, in jenem Moment die Position seines Landes darzulegen. Anders war dies bei Argentinien. Der Vertreter des noch immer vom mit guten persönlichen Kontakten zu Oviedo ausgestatteten Carlos Menem regierten Landes stellte sich trotz dieser Beziehungen eindeutig hinter die Initiative der USA und äußerte die Ansicht, dass Resolution 1080 in Fällen wie dem Attentat von Asunción einschlägig sei. Zudem sei man offen für eine Debatte um eine mögliche Weiterentwicklung sowohl dieser Resolution als auch des Protokolls von Washington, das die Suspendierung eines Mitglieds bei Brüchen der demokratischen Ordnung ermöglicht hatte. Paraguay selbst äußerte sich sehr zurückhaltend zu dem US-amerikanischen Vorschlag. Prinzipiell sei gegen eine Diskussion über eine Weiterentwicklung des Demokratieschutzes in Amerika nichts einzuwenden. Offensichtlich war aber, dass Paraguay eine logische Verknüpfung mit der aktuellen Situation im eigenen Land vermeiden und die Debatte daher in eine nicht allzu nahe Zukunft verschieben wollte. Was die Lage in Asunción angehe, habe man alles unter Kontrolle und die OAS müsse sich keinerlei Sorgen machen.³²¹ Dass der Vertreter der Regierung Cubas eine externe Beschäftigung mit den Vorkommnissen vermeiden wollte, erscheint angesichts der Verbindung zwischen Cubas und Oviedo plausibel. Dass allerdings die Lage unter Kontrolle sei, konnte keineswegs behauptet werden.

Als der Rat nämlich am 31.03. zu der von den USA geforderten Diskussion um neue Möglichkeiten zur Stärkung der Demokratie in Amerika zusammenkam, war Cubas bereits nicht mehr Präsident Paraguays. Zwei Tage zuvor hatte Senatspräsident Luis Angel González Macchi verfassungsgemäß sein Amt übernommen, nachdem Cubas – getrieben von Straßenprotesten und Kritik aus der eigenen Partei – ins Exil gegangen war. Macchi selbst stand wie seine Vorgänger in einer gewissen Kontinuität zur Stroessner-Zeit. Allerdings konnte die Opposition unter ihm erstmals seit Jahrzehnten wieder einige Ministerien – u.a. das Außenministerium – besetzen.³²² Die USA erneuerten ihre Haltung aus der Vorwoche: Resolution 1080 sei eindeutig zu reaktiv. Um sich wirkungsvoll zur Unterstützung der Demokratie einzusetzen, müsse die OAS bislang erst abwarten, bis diese in einem Land bereits offen unterbrochen sei. Daher müsse im Instrumentarium der Organisation dringend nachgebessert werden. Kanada ließ deutlich Sympathien für diese Sichtweise erkennen.

Auch aus manchen lateinamerikanischen Staaten kam Unterstützung. Argentinien, das diese bereits am Tag nach Argañas Ermordung ausgedrückt hatte, bestätigte dies nun noch einmal. Hinzu gesellte sich Costa Rica mit seiner Tradition pro-demokratischer Außenpolitik. Prinzipielle Unterstützung kam auch vom Vertreter einer Regierung, der eine solche Vorprägung nicht zwangsläufig eigen war: der bolivianischen. Diese wurde seit 1997 wieder von Hugo Banzer geführt, dessen erster Auftritt als bolivianischer Machthaber im Modus der Militärdiktatur in den 1970er Jahren die Bürger offenbar nicht so nachhaltig verschreckt hatte, dass sie ihn nicht später erneut – nun als demokratisch gewählten Präsidenten – an die Spitze des Staates hieven wollten. An dieser Stelle wurden aber auch vorsorglich rhetorische Leitplanken errichtet, die ein allzu großes Übergreifen der OAS in innere politische Krisen abwehren sollten: Die Diskussion um einen möglichen Hilfsbeitrag der OAS in Situationen wie der in Paraguay habe natürlich im Rahmen des Nicht-Interventionsprinzips zu erfolgen. In diesem Sinne äußerten sich auch Ecuador und Venezuela, das seit einigen Monaten

³²¹ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 24.03.1999: CP/ACTA 1185/99 (eigene Übersetzung); ALTEKRÜGER/SCHÖNHERR, *Diplomatische Krise im Cono Sur*. S.15

³²² ALTEKRÜGER, *Mord, Exil und Neubeginn*.

ebenfalls von einem Mann mit zweifelhaften demokratischen Überzeugungen, nämlich einem der gescheiterten Putschisten von 1992, geführt wurde: Hugo Chávez. Nahm dieser in späteren Jahren teilweise Haltungen ein, die deutlich dem Streben nach starken multilateralen Regeln im Bereich Demokratie und Menschenrechte widersprachen, bezog sein Vertreter an dieser Stelle eine moderate Position.

Mexikos Vertreter hatte mittlerweile ganz offenbar Rücksprache mit seiner Regierung gehalten und konnte die Haltung verkünden, die mancher Kollege wohl ohnehin erwartet hatte: Sein Land werde sich nicht gegen jede Diskussion von vornherein sperren, sehe aber nicht, dass die nun thematisierten Probleme Angelegenheit der OAS seien.³²³ Diese Stellungnahme entsprach ganz der außenpolitischen Leitlinie der Betonung der staatlichen Souveränität und Nicht-Einmischung, die der PRI über viele Jahre verfolgt und auch in den 1990er Jahren weiter verfochten hatte. Dass diese politische Kraft kein Interesse an Einmischungen zugunsten der Demokratie oder bei der Bewältigung von politischen Morden hatte, war aus ihrer Sicht durchaus verständlich. Aus dem Präsidentenpalast in Mexiko-Stadt hatte sie sich seit der ersten Hälfte des Jahrhunderts selbst nicht hinauswählen lassen, hatte dabei besonders 1988 auf Wahlbetrug zurückgegriffen und 1994 eine Krise bewältigen müssen, die durch die Ermordung ihres Präsidentschaftskandidaten Luis Donaldo Colosio ausgelöst worden war.

So bestätigte die Auseinandersetzung mit den Ereignissen in Asunción im März 1999 mit Blick auf zwei große lateinamerikanische Staaten bestimmte Tendenzen, die sich insgesamt in den 1990er Jahren ergaben: Argentinien setzte sich für starke internationale Demokratie- und Menschenrechtsregeln ein, während Mexiko, wenn auch in der Form nie radikal, eher in Richtung des Pols Souveränismus tendierte. Letztgenannter Befund sollte sich letztmals im folgenden Jahr 2000 bestätigen. Die von den USA, Argentinien und Costa Rica im März 1999 angeregte Diskussion führte kurzfristig nicht zu entscheidenden Durchbrüchen. Eine bedeutende Weiterentwicklung des interamerikanischen Demokratieschutzes sollte 2001 mit der Interamerikanischen Demokratiecharta erfolgen.

1.2.3 Sturz des Präsidenten Jamil Mahuad in Ecuador

Ecuador schien seiner Tradition treu zu bleiben, seine politischen Krisen stets ein Jahr nach Paraguay aufzuführen. Der 1998 zum Präsidenten gewählte Jamil Mahuad hatte sich immerhin bereits ein Jahr länger als Abdalá Bucaram im Amt halten können, als auch er dieses unter zweifelhaften Umständen aufgeben musste. Im Januar 2000 eskalierten Proteste des Indigenendachverbandes CONAIE zu einem regelrechten Marsch auf den Präsidentenpalast. Das Militär betrieb die Entmachtung des Präsidenten nicht selbst, sondern trug durch Unterlassung zu ihr bei, indem es dem Präsidenten klar machte, dass es sich nicht in der Lage sehe (und wohl auch nicht willens war), den Palast gegen die Demonstranten zu verteidigen. Nachdem Mahuad sich in Sicherheit gebracht hatte – er ging kurz darauf ins Exil – wurde zunächst eine Regierungsjunta aus General Lucio Gutiérrez, CONAIE-Anführer Antonio Vargas und Carlos Solórzano, einem ehemaligen Präsidenten des Verfassungsgerichts, eingesetzt.³²⁴

³²³ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 31.03.1999: CP/ACTA 1186/99

³²⁴ HOLDEN/VILLARS, *Contemporary Latin America*. S.108f; SABATINI, *Plowing the Sea?* S.90

Ecuadors Vertreter bei der OAS hatte unter dem Eindruck dieser Geschehnisse vom 21.01.2000 eine dringende Sitzung des Ständigen Rates der OAS beantragt, die noch am selben Nachmittag stattfand. Er schilderte den Anwesenden die Ereignisse, die sich in jenem Moment in Quito abspielten und die er als Putschversuch zur Errichtung einer Diktatur bezeichnete.³²⁵ Produkt dieser Sitzung war eine Resolution, in der der Rat seiner Sorge über die Ereignisse in Ecuador Ausdruck verlieh und sich auf die Prinzipien der OAS-Charta bezog, nach denen die Förderung der Demokratie eine Aufgabe der Organisation sei. Genauso erwähnt wurde Resolution 1080, in der sich die OAS zu diesem Zweck einen konkreteren Mechanismus gegeben hatte. Deutlich wurde der demokratisch gewählte Präsident Jamil Mahuad unterstützt, während der aktuelle Angriff auf seine demokratische Regierung verurteilt wurde.³²⁶ Die Resolution wurde ohne Abstimmung angenommen, was aber nicht darüber hinwegtäuschen konnte, dass das Engagement zugunsten Mahuads zwischen den anwesenden Staaten deutlich variierte.

Den USA folgend, die den sich vollziehenden Umsturz in Ecuador verurteilten und vorsorglich schon einmal mit der Streichung bilateraler und der Verhinderung multilateraler Kredite an eine aus dem Putsch hervorgehende Regierung drohten, nahmen auch Argentinien, Costa Rica, Bolivien, Chile und Paraguay eine harte Position gegenüber den Putschisten ein. Argentiniens Vertreter hatte erfolgreich die Aufnahme des Verweises auf Resolution 1080 in den Resolutionsentwurf angeregt, der auf ein weiteres entschiedenes Handeln der OAS – gegebenenfalls durch ein Treffen ihrer Außenminister – hindeutete. Chile schloss sich der Ansicht an, dass Resolution 1080 den Weg aufzeige, wie die OAS mit der aktuellen Krise weiter umgehen sollte und auch Costa Rica wies darauf hin, dass vor dem Hintergrund jenes Beschlusses von Santiago de Chile Ereignisse wie die in Ecuador völlig inakzeptabel seien. Das Bolivien des nun zum Demokraten bekehrten Hugo Banzer machte sich ebenso implizit für die Nutzung der Möglichkeiten der Resolution 1080 und des Protokolls von Washington stark, wenn es dafür plädierte, nun alle im Rahmen der OAS zur Verfügung stehenden Wege zur Bewältigung der Krise zu gehen. Paraguay schließlich unterstützte nicht nur Argentiniens Vorschlag zur Ergänzung des Resolutionstextes, sondern setzte selbst noch weitere Verschärfungen in der Wortwahl durch. In schlichten Verurteilungen des Umsturzversuches (eine Übung, bei der Paraguays Vertreter seine Kollegen zuvor noch übertroffen hatte) dürfe der Rat sich nicht erschöpfen, sondern müsse resolut weitere Maßnahmen ergreifen. Paraguay unter dem aus der eigenen Krise 1999 hervorgegangenen Präsidenten Macchi spürte nun offensichtlich besonders intensiv die Notwendigkeit, Nachahmer in der ganzen Region abzuschrecken und wies auf solche Gefahren auch ganz explizit hin.

Eine ganze Reihe weiterer Staaten verurteilte die Vorkommnisse in Quito bzw. erklärte ihre Unterstützung für den demokratisch gewählten Präsidenten Mahuad, ohne sich jedoch ausdrücklich zu einem schnellen und entschiedenen Vorgehen der OAS zu äußern. Darunter befand sich auch Peru, dessen Vertreter eine entsprechende Erklärung von Präsident Fujimori verlas, welcher undemokratische Umtriebe gegen amtierende Präsidenten natürlich guten Gewissens verurteilen konnte, ohne jedoch selbst darauf zu verzichten, derartige Neigungen seinerseits aus dem Präsidentenpalast heraus auszuleben, wie sich nur Monate später erneut erweisen sollte.

Zwei Staaten zeigten sich deutlich unwillig, im Rahmen der OAS etwas zu einer Umkehr des Putsches in Ecuador zu unternehmen: Mexiko und Venezuela. Mexiko konnte sich zwar

³²⁵ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 21.01.2000: CP/ACTA 1220/00

³²⁶ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 763 (1220/00) vom 21.01.2000; die Resolutionen des Ständigen Rats sind verfügbar unter: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/resoluciones.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

noch dazu durchringen, sich mit der verfassungsmäßigen Regierung Ecuadors zu solidarisieren, betonte aber genauso, dass es angesichts seiner außenpolitischen Tradition nichts anderes tun könne als zu betonen, dass die Lösung des momentanen politischen Konflikts allein den ecuadorianischen Parteien obliege. Venezuela gab zu Protokoll, dass es das ecuadorianische Volk sei, das Mahuad eingesetzt habe, und dass es dementsprechend auch dieses Volk sei, das nun entscheide, wie es mit ihm weiter gehe. Auf den nicht ganz unwesentlichen Unterschied zwischen gesamter wahlberechtigter Bevölkerung und einer besonders mobilisierten Teilmenge dieser Bevölkerung, die diese Entscheidung nun auf sich genommen hatte, ging Botschafterin Contreras Navarrete allerdings nicht ein. Sie bot damit zum ersten Mal die alternative Vorstellung von Herrschaftslegitimation an, die das bolivarianische Venezuela auch in Zukunft noch weiter vertreten sollte.³²⁷ Ebenso leitete diese Stellungnahme eine Tradition ein, nach der Venezuela sich immer dann als besonders einmischungsunwillig präsentierte, wenn es um das Schicksal politisch anders orientierter Regierungen ging, während es zugunsten befreundeter Staatsschefs gerne einzugreifen bereit war. Präsident Mahuad, der kurz vor seinem Sturz die Dollarisierung der ecuadorianischen Wirtschaft eingeleitet hatte, dürfte nicht zu Letzteren gezählt haben.

Bevor die OAS weiter im Sinne von Resolution 1080 hätte handeln und eventuell ein Außenministertreffen einberufen können, hatte sich die Situation in Ecuador bereits weitgehend zur Zufriedenheit der beteiligten Staaten geklärt. Brasilien hatte die Ereignisse nicht explizit verurteilt und bestand lediglich darauf, dass nach Mahuads Sturz eine verfassungskonforme Lösung gefunden werde und somit ein eklatanter Bruch der demokratischen Ordnung verhindert würde. Eine Wiedereinsetzung Mahuads wurde also nicht als entscheidend angesehen. Zusammen mit entsprechendem Druck durch die USA führte dies dazu, dass die Regierungsjunta, die sich zwischenzeitlich in Quito gebildet hatte und die sicher als Ausdruck eines offenen Bruchs der demokratischen Ordnung anzusehen gewesen wäre, zugunsten von Vizepräsident Gustavo Noboa das Feld räumte.³²⁸ Dieses der Form nach verfassungsmäßige Arrangement war die OAS dann zu akzeptieren bereit. Ihr Ständiger Rat nahm am 26.01.2000 die Amtsübernahme Noboas und Mahuads Unterstützung dieses Schrittes zur Kenntnis, sicherte dem neuen Staatsschef Unterstützung bei der politischen Stabilisierung des Landes zu und verurteilte noch einmal die Ereignisse, die die verfassungsmäßige Ordnung Ecuadors gefährdet (aber nach Ansicht der Ratsmitglieder offenbar nicht unterbrochen) hätten. Derartige Umsturzversuche in Ecuador und auf dem gesamten Kontinent würden auch in Zukunft strikt abgelehnt.³²⁹

Vielleicht sprach aus dieser Ankündigung auch ein gewisses Unbehagen darüber, dass man einen Teilerfolg des gerade vergangenen Putsches eben doch zugelassen hatte. Die Aufnahme einer nochmaligen Verurteilung des Umsturzversuchs in den Resolutionstext hatten die USA gefordert, was von Costa Rica, Nicaragua und Panama unterstützt wurde. Künftige Ereignisse sollten zeigen, dass diese Ankündigung nur begrenzt eine abschreckende Wirkung entfalten würde – auch in Ecuador selbst, wo der Putschgeneral des Januar 2000, Lucio Gutiérrez, dessen Agieren dem Wahlvolk scheinbar nicht allzu sehr missfallen hatte, als gewählter Präsident eine abgewandelte Neuauflage der Ereignisse erneut aus der ersten Reihe, diesmal allerdings aus der Perspektive des Opfers, bestaunen durfte.

³²⁷ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 21.01.2000: CP/ACTA/1220/00

³²⁸ BURGESS, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. S.133f

³²⁹ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 764 (1221/00) vom 26.01.2000

1.2.4 Umstrittene Präsidentschaftswahl in Peru

Zunächst erlebte allerdings Alberto Fujimori einen Rollenwechsel. Mit Blick auf den Sturz Mahuads noch verurteilend aktiv, verwandelte er sich nur kurz darauf erneut in das Objekt der Bedenken anderer Staaten der Region. Die Resultate, die nach dem ersten Wahlgang für das Präsidentenamt in Peru im Mai 2000 offiziell verkündet wurden, standen für viele Beobachter in einem verdächtigen Kontrast zu den Daten, die Umfragen vor der Wahl ergeben hatten. Es mehrten sich Manipulationsvorwürfe und drei Tage vor der Stichwahl, an der auch Alberto Fujimori wieder teilnehmen würde, verkündete die Regierung überraschend, bei der entscheidenden Abstimmung ein neues, zuvor nie getestetes computergestütztes Auszählungssystem zum Einsatz zu bringen. Die OAS-Mission, die sich in Peru zum Zwecke der Wahlbeobachtung aufhielt, empfahl vor diesem Hintergrund, den Termin für die Stichwahl zu verschieben, bis alle Zweifel an deren Transparenz und Fairness ausgeräumt seien. Fujimori ignorierte diesen Ratschlag, woraufhin sich sein Gegenkandidat aus dem Wettbewerb zurückzog. Sein Name sollte am 28.05.2000 trotz seines Rückzugs auf den Stimmzetteln stehen und auch unter diesen Umständen eine beträchtliche Anzahl von Stimmen auf sich ziehen. Dennoch gelang Fujimori bequem seine zweite Wiederwahl.³³⁰

Die OAS-Wahlmission legte drei Tage später einen sehr kritischen Bericht zu den Präsidentschaftswahlen in Peru vor, den die USA nutzen wollten, um im Rahmen von Resolution 1080 gegen die peruanische Regierung vorzugehen.³³¹ In wenigen Tagen würde die jährliche ordentliche OAS-Vollversammlung zusammentreten und bei dieser Gelegenheit wollten die USA auf ein entschiedenes Handeln der Organisation dringen. Ob Resolution 1080 tatsächlich als Grundlage für ein Vorgehen der OAS gegen einen Mitgliedstaat bzw. dessen Regierung wegen des Verdachts auf Wahlfälschung dienen konnte, war äußerst zweifelhaft.

Einige lateinamerikanische Staaten stellten sich dennoch auf die Seite der USA und sprachen sich für mehr Druck auf Fujimori aus. Costa Rica, Argentinien und Chile hatten sich schon in der Vergangenheit recht konsistent für ein starkes Engagement der OAS zum Schutz der Demokratie in ihren Mitgliedstaaten eingesetzt. Zu ihnen gesellten sich in diesem Fall auch die Dominikanische Republik und Panama. Auf der anderen Seite waren es besonders Brasilien, Mexiko und Venezuela, die sich dem US-amerikanischen Anliegen widersetzten.³³² Alberto Fujimori war sicher kein politischer Verbündeter von Hugo Chávez. An einer Ausdehnung der Eingriffsmöglichkeiten der OAS auf Fälle von Unregelmäßigkeiten bei Wahlen aber konnte Chávez vielleicht auch deshalb nicht interessiert sein, da er selbst bereits wieder im Wahlkampf steckte. Auch Mexiko stand kurz vor Präsidentschaftswahlen und dem PRI war sicher nicht daran gelegen, sich im Falle eines umstrittenen Wahlsieges vor der OAS verantworten zu müssen. Dass die Partei plante, selbst erneut massiv Wahlfälschung zu betreiben, erscheint nicht wahrscheinlich. Anlasten müsste man ihr für diesen Fall zusätzlich die Unfähigkeit bei der Durchführung, da sie im Juli 2000 das erste Mal eine Niederlage bei den wichtigsten nationalen Wahlen zuließ.

Auch Brasilien aber, dem solche Sorgen vor dem Hintergrund der letzten wichtigen Wahlen im eigenen Land ohnehin nicht in demselben Maße zu unterstellen waren, wandte sich dagegen, im Rahmen der OAS den Mechanismus aus Resolution 1080 auf fragwürdige

³³⁰ BURGESS, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. S.135f; MACCLINTOCK, *The United States and Peru*. S.151

³³¹ Ebenda, S.152

³³² LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy*. S.109f; SERRANO, *La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención*. S.14

Wahlen auszudehnen. Es habe eine Wahl, keinen Putsch, gegeben, betonte Präsident Cardoso, um seinen Außenminister Lampreia ausführen zu lassen, dass man in Brasília die Befürchtung habe, dass eventuell in Kürze kein lateinamerikanisches Land mehr in der Lage sein werde, seine Wahlen selbstständig abzuhalten.³³³ Diese Position passte in das Bild, das sich in jenen Jahren bezüglich der Haltung Brasiliens zu lateinamerikanischen Demokratiekrisen herauskristallisierte: Einmischung zwar zur Verhinderung offener Brüche der verfassungsmäßigen Ordnung, nicht aber, solange diese Ordnung zumindest dem Schein nach gewahrt werden konnte.³³⁴ Mit Blick auf Argentinien deutete sich dagegen an, dass es seine weitgehend multilateralistische Außenpolitik auf dem Feld von Demokratie und Menschenrechten auch unter Menems Nachfolger Fernando de la Rúa von der UCR fortsetzen würde. Auf der OAS-Vollversammlung 2000 konnte sich allerdings eher die interventionistische Linie anderer Staaten durchsetzen. Es kam zu einem Minimalkompromiss, der die Entsendung einer OAS-Mission vorsah, die Peru bei der Verbesserung seines Wahlsystems und seiner demokratischen Institutionen in der Zukunft beraten, aber keine Untersuchungen mit Blick auf die vergangene Wahl vornehmen sollte.³³⁵ Alberto Fujimori half auch dies nicht mehr. Ende des Jahres flüchtete er angesichts massiver Korruptionsvorwürfe ins japanische Exil.

1.2.5 Gescheiterter Putsch in Venezuela

Am 11.04.2002 war es in Caracas bei Zusammenstößen zwischen Anhängern des seit 1999 regierenden Präsidenten Hugo Chávez und einem oppositionellen Protestzug, der sich auf dem Weg zum Präsidentenpalast Miraflores befand, zu gewalttätigen Auseinandersetzungen gekommen, die mehrere Todesopfer auf beiden Seiten forderten. Am Folgetag verkündete das Oberkommando der Streitkräfte den Rücktritt des Präsidenten und die Amtsübernahme durch Pedro Carmona, den Vorsitzenden des Arbeitgeberverbandes, der wesentlich hinter den Protesten gegen Chávez gestanden hatte. Dieser wurde zeitweilig in Gewahrsam genommen.³³⁶

Zu jenem Zeitpunkt waren in San José de Costa Rica die übrigen Staatschefs der Rio-Gruppe versammelt und nahmen in ihre Abschlusserklärung einen Abschnitt auf, in dem sie sich klar zu den jüngsten Entwicklungen in Venezuela positionierten. Im Vorjahr hatten die OAS-Staaten die Interamerikanische Demokratiecharta ins Leben gerufen, die auch als Reaktion auf die Vorfälle der jüngeren Vergangenheit zu sehen war, bei denen sich die OAS angesichts verschiedener Gefahren für die demokratische Ordnung in bestimmten Mitgliedstaaten, die nicht dem klassischen Schema eines Militärputsches gegen eine gewählte Regierung entsprachen, als nur bedingt handlungsfähig erwiesen hatte. Die IADC ermöglichte ein früheres präventives Eingreifen der OAS und sah für den Fall eines Bruchs der demokratischen Ordnung in einem Mitgliedstaat dessen Suspendierung vor, statt diese nur als Option anzubieten. Auf dieses neue Instrument bezog sich die Rio-Gruppe ausdrücklich, als sie die Unterbrechung der verfassungsmäßigen Ordnung in Venezuela verurteilte und den Generalsekretär der OAS aufforderte, eine Dringlichkeitssitzung des Ständigen Rates der OAS einzuberufen, die nach der IADC eine außerordentliche Sitzung der Vollversammlung

³³³ BURGES, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. S.135f

³³⁴ Ebenda, S.138f

³³⁵ Ebenda, S.136f

³³⁶ TOMMY RAMM, *Hugo wieder Boss*. In: Lateinamerika Nachrichten 335, Mai 2002, S.4-6

anberaumen konnte, die bei Fortbestehen des Bruchs der verfassungsmäßigen Ordnung Venezuela seine Rechte als Mitglied der OAS entziehen würde.³³⁷

Diese Erklärung bedeutete keineswegs, dass es in ganz Amerika nur Stimmen gegeben hätte, die den Putsch gegen den in manchen Hauptstädten unbeliebten, aber schließlich doch demokratisch gewählten Präsidenten Chávez ablehnten. Die USA waren im ersten Moment durchaus geneigt, den Putschpräsidenten Carmona anzuerkennen. Auch unter den lateinamerikanischen Staaten war die Solidarität mit Chávez nicht universell verbreitet. Brasilien sorgte wesentlich dafür, dass die Rio-Gruppe sich klar gegen die Putschisten stellte. Außenminister Lampraia formulierte die logische Weiterentwicklung der Linie, die er mit Blick auf Peru zwei Jahre zuvor vertreten hatte. Damals hatte er klar zwischen umstrittenen Wahlen und einem Putsch unterschieden. Erstere rechtfertigten kein Eingreifen der OAS, letzterer im Umkehrschluss offenbar schon. Nun explizierte er dies, indem er verkündete, es gebe keine „guten“ oder „schlechten“ Putsche – ein Putsch sei nun einmal ein Putsch.³³⁸ Auch in diese Aussage konnte man wieder die Botschaft hineininterpretieren: Ob das Putschopfer selbst zuvor demokratische Spielregeln verletzt hatte, war von weniger großer Bedeutung. Dies soll hier allerdings keinesfalls den Blick auf die Tatsache verstellen, dass ein Engagement zur Reversion des Putsches in Venezuela selbstverständlich als Eingreifen zugunsten der demokratischen Ordnung in diesem Land und damit im Kontext dieser Untersuchung als demokratie- und multilateralismusfreundliche Außenpolitik zu deuten war, die nur idealer Weise auch eine Auseinandersetzung mit möglichen diesbezüglichen Abwegen der zwischenzeitlich entmachteten Regierung selbst einhergegangen wäre. Brasiliens Politik entsprach also dem Bemühen, das Eingreifen der OAS in Demokratiefragen auf den Schutz grundlegender verfassungsmäßiger Prinzipien zu beschränken. Eine besonders große politisch-ideologische Nähe zwischen Chávez und Cardoso sticht nicht ins Auge, wenn auch nicht vergessen werden sollte, dass Jener in seinen ersten Regierungsjahren noch eine weitaus moderatere Politik verfolgte als in späteren Phasen. Burges weist außerdem auf eine Reihe von Investitionsprojekten hin, die Brasilien mit der Regierung Chávez geplant hatte und deren Fortbestand durch eine personelle Kontinuität im Miraflores-Palast gesichert werden konnte.³³⁹

Brasilien war nicht der einzige lateinamerikanische Staat, der sich für eine starke Haltung gegenüber der Putschregierung aussprach. Auch Argentinien (inzwischen wieder von einem Peronisten, Eduardo Duhalde, regiert), Costa Rica (christsozial regiert) und Paraguay (nach wie vor unter der Ägide Macchis) bezogen klar Stellung und bezeichneten die Regierung Carmona als illegitim.³⁴⁰ Perus Präsident Toledo sprach sich für Sanktionen der OAS aus, sollte Venezuela nicht zu einem demokratischen System zurückkehren.³⁴¹ Auf der anderen Seite hatte diese Regierung auch unter lateinamerikanischen Staaten ihre Fürsprecher: Kolumbien und El Salvador neigten in den ersten Augenblicken des sich vollziehenden Putsches eher der Position der USA zu.³⁴² Dabei war in Kolumbien noch nicht einmal Alvaro Uribe an der Macht, der später eine geradezu persönliche Feindschaft zu Chávez entwickeln sollte, sondern Andrés Pastrana – auch dieser allerdings als Konservativer dem Chávez entgegengesetzten politischen Lager angehörig. Dies galt auch für den Präsidenten von El

³³⁷ Grupo de Río, *Declaración de San José. Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Venezuela*. Auf: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002284-0-Declaracion_de_San_Jose,_San_Jose_de_Costa_Rica,_11_y_12_de_abril_de_2002.pdf (letzter Abruf: 06.02.2014)

³³⁸ BURGESS, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. S.138f

³³⁹ Ebenda

³⁴⁰ LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy*. S.111-113

³⁴¹ RAMM, *Hugo wieder Boss*. S.7

³⁴² LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy*. S.111-113

Salvador, Francisco Flores, der wie bislang alle Staatschefs nach Ende des Bürgerkrieges 1992 der ARENA-Partei angehörte, die unter den lateinamerikanischen Parteien in Regierungsverantwortung wohl mit am weitesten rechts im politischen Spektrum zu verorten sein dürfte. El Salvador dürfte zudem zu jener Zeit fast noch mehr als Kolumbien unter dem Verdacht gestanden haben, dem direkten Einfluss der USA zugänglich zu sein. Das Land gehörte mit Nicaragua beispielsweise über Jahre hinweg auch in den 1990ern zu den einzigen lateinamerikanischen Staaten, und bald gemeinsam mit Israel und einigen winzigen Inselstaaten im Pazifik zu den einzigen Staaten *weltweit*, die in der UN-Vollversammlung nicht das Ende des US-Embargos gegen Kuba forderten.

So kam am 13.04.2002 wie von der Rio-Gruppe beantragt der Ständige Rat der OAS zu einer Sondersitzung zusammen. Die Positionen einzelner Staaten lassen sich anhand der öffentlichen Sitzung kaum erkennen. Bereits vor der offiziellen Sitzung war ein Resolutionsentwurf soweit verhandelt worden, dass er gleich zu Beginn ohne weitere Diskussion angenommen wurde. Barry S. Levitt gibt an, dass zuvor wohl die USA und Kolumbien, unter Umständen auch Nicaragua, El Salvador und Ecuador, eine der Putschregierung eher wohlgesonnene Haltung eingenommen hatten. Wenn man den Resolutionstext betrachtet, muss man aber zu dem Schluss kommen, dass diese Linie sich in keiner Form durchsetzen konnte, wenn sie denn tatsächlich überhaupt mit Nachdruck vertreten wurde. Stattdessen trug die Resolution weit mehr die Handschrift von Staaten wie Argentinien, Mexiko und Brasilien, die laut Levitt für ein entschlossenes Vorgehen der OAS gegen die Carmona-Regierung eintraten.³⁴³ In dem Dokument, das auf der Sitzung beschlossen wurde, stellten die Ratsmitglieder nämlich fest, dass es in Venezuela eine schwere Störung der demokratischen Ordnung gegeben habe, die klar verurteilt werde. Diese Störung mache den Mechanismus aus Art. 20 der IADC anwendbar, laut dem in solchen Fällen eine außerordentliche Sitzung der Vollversammlung anzusetzen war, die bei Fortbestand der erwähnten Störung die Suspendierung Venezuelas zu beschließen hätte. Eine solche Sondersitzung der Vollversammlung wurde entsprechend für den 18.04.2002 einberufen.³⁴⁴

Als diese zusammentrat war eine Suspendierung Venezuelas bereits kein Thema mehr, weil innervenezolanischer Widerstand gegen den Putsch am 14.04. dazu geführt hatte, dass Hugo Chávez seine Amtsgeschäfte wieder aufnehmen konnte.³⁴⁵ Die Vollversammlung konnte sich also erleichtert über die Wiedereinsetzung des demokratisch gewählten Präsidenten Venezuelas freuen und diesen dazu ermuntern, sein Versprechen einer Einhaltung demokratischer Grundsätze in die Tat umzusetzen.³⁴⁶ Dass es bei dieser Umsetzung gewisse Schwierigkeiten gab und die Spannungen zwischen Regierung und Opposition auch nach dem April 2002 andauerten, zeigte sich auch daran, dass sich der Ständige Rat der OAS auch zum Ende des Jahres noch einmal mit der politischen Situation in Venezuela befassen musste. Das betroffene Land selbst hatte einen Resolutionsentwurf eingebracht, von dem angenommen werden darf, dass er die Unterstützung der OAS für die verfassungsmäßige Regierung und die Aufforderung an die Opposition zu einer kooperativeren Haltung besonders betont hätte. Dieser Entwurf fand aber offenbar bei mehreren Staaten keinen Zuspruch. Peru stellte daher schnell einen alternativen Entwurf vor, der mit Argentinien, Costa Rica und Bolivien erarbeitet worden war, die Unterstützung der USA, Ecuadors und Nicaraguas erfuhr und in wesentlichen Teilen dem Text entsprach, der nach einer erneuten Überarbeitung angenommen wurde.³⁴⁷ In ihm wurde auf der einen Seite jeglicher Anschlag

³⁴³ Ebenda

³⁴⁴ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 811 (1315/02) vom 13.04.2002

³⁴⁵ RAMM, *Hugo wieder Boss*. S.8

³⁴⁶ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 1 (XXIX-E/02) vom 18.04.2002

³⁴⁷ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 16.12.2002: CP/ACTA 1349/02

auf die verfassungsmäßige Ordnung Venezuelas verurteilt und der verfassungsmäßigen Regierung von Hugo Chávez die Unterstützung der OAS ausgesprochen. Auf der anderen Seite wurde aber neben der Opposition auch die Regierung unter Chávez ausdrücklich dazu aufgerufen, die in der IADC festgelegten Grundelemente einer Demokratie, so z.B. die Pressefreiheit, zu achten und eine friedliche und demokratische Lösung des politischen Konflikts in Venezuela über Neuwahlen herbeizuführen.³⁴⁸

Während Ecuador und Nicaragua angesichts ihrer Haltung im April mit dem Verdacht leben mussten, dieses Insistieren auf demokratische Grundnormen einseitig zu praktizieren, konnte besonders Costa Rica und Argentinien bescheinigt werden, sich sowohl dem Putschversuch der Opposition im April wie auch demokratisch zweifelhaften Praktiken der Regierung Chávez entgegengestellt zu haben.

1.2.6 Boliviens Präsidenten und der „Gaskrieg“

2003 und 2005 sollte die OAS nicht entschlossen handeln, als in Bolivien zwei verfassungsmäßige Präsidenten durch teils gewalttätige Proteste zum Amtsverzicht gezwungen wurden. In beiden Fällen nahm man die vollendeten Tatsachen mit mehr oder weniger ausgeprägtem Unbehagen schließlich als solche hin. Der Umgang mit den bolivianischen Gasreserven war seit Jahren ein heiß diskutiertes Thema. Die Bewegung für die Verstaatlichung dieser Ressource gewann immer mehr an Stärke und war sicher ein nicht unwesentlicher Grund dafür, dass Evo Morales 2006 in den Präsidentenpalast einziehen konnte, von wo er bald die geforderte Verstaatlichung anordnen sollte. Die lag Gonzalo Sánchez de Lozada eher fern, der im August 2002 zum zweiten Mal das höchste Staatsamt Boliviens übernommen hatte. Der MNR, dem Sánchez de Lozada angehörte, hatte seine wirtschaftsnationalistische Politik schon früher aufgegeben und der alte neue Präsident, der lange Jahre in den USA verbracht hatte und Spanisch mit englischem Akzent sprach, spürte auch keine nationalistischen Neigungen. Pläne für einen Export bolivianischen Gases über chilenische Häfen in die USA und andere Länder genügten 2003, um breite Proteste gegen Sánchez de Lozada heraufzubeschwören. Zu einer ersten Gewalteskalation kam es allerdings im Februar über eine andere Streitfrage: Als Reaktion auf die Einführung einer Einkommenssteuer rebellierte die Polizei, die im Gegenteil eine Lohnerhöhung forderte, gegen den Präsidenten, was zu Auseinandersetzungen mit dem Militär in La Paz führte, die mehrere Todesopfer forderten.³⁴⁹

Boliviens Vertreter bei der OAS brachte daraufhin einen Resolutionsentwurf in den Ständigen Rat ein, der ohne substantielle Änderungen tatsächlich angenommen wurde. Die OAS drückte ihre Besorgnis über die gewaltsamen und teils tödlichen Auseinandersetzungen der vorangegangenen Tage aus und wertete diese als Störung der demokratischen Ordnung. Solche Formen der antidemokratischen Gewalt wurden verurteilt, während die OAS Präsident Sánchez de Lozada ihre Unterstützung und Entschlossenheit versicherte, wenn nötig die in der IADC vorgesehenen Mechanismen anzuwenden.³⁵⁰ Die USA erklärten genau wie Kolumbien sofort ihre entschiedene Unterstützung für den bolivianischen Entwurf.

³⁴⁸ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 833 (1349/02) vom 16.12.2002

³⁴⁹ BLAS URIOSTE, *20 Jahre auf dem Prüfstand*. In: Lateinamerika Nachrichten 345, März 2003, S.4f; ANJA WITTE, *Eine gewonnene Schlacht*. In: Lateinamerika Nachrichten 353, November 2003, S.5-8

³⁵⁰ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 838 (1355/03) vom 14.02.2003

Auch Panama und Peru taten dies und betonten die Wichtigkeit einer Erwähnung der IADC in diesem Zusammenhang.³⁵¹ Den USA und Kolumbien (jetzt vom rechtsgerichteten Uribe regiert) konnte man nach ihrem Verhalten in der Venezuela-Krise des Vorjahres unterstellen, dass sie Präsident Sánchez de Lozada zumindest nicht allein aufgrund seines demokratischen Mandats, sondern auch wegen seiner als positiv gewerteten eher marktwirtschaftlichen Politik unterstützten. Die Regierungen Panamas und Perus waren grundsätzlich auch eher dieser Richtung zuzuordnen, präsentierten sich aber insgesamt (im Falle Perus seit dem Abgang Fujimoris) weniger selektiv bei der Unterstützung der Demokratie in anderen Staaten.

Sánchez de Lozada konnte seine zweite Präsidentschaft durch Rücknahme der umstrittenen Steuer noch einmal kurzfristig retten, sollte aber im Oktober 2003 endgültig stürzen. Die eben bereits erwähnten Proteste infolge der Pläne für eine neue Erdgaspolitik breiteten sich in La Paz und dem nahegelegenen Ort El Alto aus und nahmen ein Ausmaß an, das den Präsidenten dazu bewog, das Militär erneut aus den Kasernen zu beordern, um den Protesten Einhalt zu gebieten, nachdem die Regierungsgegner durch Straßenblockaden Versorgungsengpässe in La Paz und anderen Großstädten provoziert hatten. Bei den Auseinandersetzungen kamen erneut Menschen ums Leben, wozu auch der massive Einsatz des Militärs beitrug.³⁵² Wieder brachte Bolivien einen Resolutionsentwurf in den Ständigen Rat der OAS ein, der ihn schließlich aufgrund der Dringlichkeit der Situation ohne Änderungen annahm, um schnell ein Zeichen der Geschlossenheit nach Bolivien zu senden. Botschafterin Tamayo schilderte zu Beginn der Sitzung am 13.10. die Situation, wie sie sich aus Sicht der Regierung darstellte. Eine „Gewerkschaftsdiktatur“ drohe aufgrund von Meinungsverschiedenheiten v.a. auf dem Gebiet der Erdgaspolitik den demokratisch gewählten Präsidenten zu stürzen.³⁵³ Entsprechend wurde in der Resolution Präsident Sánchez de Lozada erneut unterstützt, die antidemokratische Gewalt und jede Form antidemokratischer Handlungen verurteilt und die Entschlossenheit bekundet, den in der IADC enthaltenen „Verpflichtungen“ zur Durchsetzung zu verhelfen. Der spanische Originaltext enthielt die Formulierung „hacer prevalecer los compromisos“.³⁵⁴ Diese war nicht völlig eindeutig. Waren mit den „compromisos“ die demokratischen Standards gemeint, die in jedem Mitgliedstaat aufrechtzuerhalten waren? Oder waren damit die Verpflichtungen gemeint, die die anderen Staaten übernommen hatten, um bei Gefahr in diesem Sinne konkrete Maßnahmen zu ergreifen? Panama sah offenbar diese Probleme und schlug daher vor, die Formulierung in „aplicar los compromisos“ umzuändern, was nun eindeutig die übrigen OAS-Staaten dazu angehalten hätte, die in der IADC enthaltenen Handlungsmechanismen „anzuwenden“.

Peru zeigte sich offen für diese Änderung und damit das Drängen auf ein entschlossenes Handeln der OAS mit Blick auf die politische Krise in Bolivien. Brasilien dagegen sprach sich für die ursprüngliche schwächere Version aus, die dann schließlich auch angenommen wurde.³⁵⁵ Hatten Peru und Panama also ihre Haltung aus dem Frühjahr bestätigt, stieg Brasilien beim Engagement der OAS hier eher auf die Bremse. Dies konnte man einerseits als Fortsetzung der Linie werten, erst bei einem eklatanten Bruch der demokratischen Ordnung von außen einschreiten zu wollen. Ob andererseits eine größere politische Distanz zwischen dem neoliberalen Sánchez de Lozada und dem neuen Präsidenten Brasiliens, Lula da Silva von der linksgerichteten Arbeiterpartei, entscheidend dafür war, dass Brasilien bei der Verteidigung des bolivianischen Präsidenten nicht in die erste Reihe drängte, kann kaum

³⁵¹ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 14.02.2003: CP/ACTA/1355/03

³⁵² WITTE, *Eine gewonnene Schlacht*. S.5-8

³⁵³ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 13.10.2003: CP/ACTA 1384/03 (eigene Übersetzung)

³⁵⁴ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 849 (1384/03) vom 13.10.2003 (eigene Übersetzung)

³⁵⁵ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 13.10.2003: CP/ACTA 1384/03 (eigene Übersetzung)

sicher beurteilt werden. Die Stimmen in der OAS jedenfalls, die ein energisches Engagement zugunsten dieses Präsidenten (der wie erwähnt allerdings auch selbst zu mindestens sehr harten Methoden bei der Bekämpfung des Aufstands gegen ihn gegriffen hatte) befürworteten, waren offenbar nicht stark genug, um ein weiteres Handeln der Organisation zu bewirken, nachdem Sánchez de Lozada am 17.10. unter dem immer größeren Druck der Regierungsgegner dem Kongress seinen Rücktritt übermittelt und das Land schnell verlassen hatte.³⁵⁶

Die Nachfolgeregelung war durchaus verfassungsgemäß: Vizepräsident Mesa übernahm das Amt, sollte es aber ebenfalls vorzeitig wieder abgeben müssen, nachdem sich erneut massiver Protest gegen seine Regierung formiert hatte. Der Streit um die Erdgaspolitik war im Frühjahr 2005 wieder ein Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung. Gruppen sowohl vom rechten als auch linken Rand des politischen Spektrums organisierten neue Proteste mit systematischen Straßenblockaden und forderten neben der Verstaatlichung des Erdgases auch die Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung. Nachdem Mesa bereits im März zum ersten Mal seinen Rücktritt eingereicht hatte, der aber vom Kongress nicht angenommen wurde, vollzog er diesen Schritt endgültig Anfang Juni, worauf das Parlament Eduardo Rodríguez Veltzé, den Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs, angesichts des Verzichts sowohl des Vorsitzenden der Abgeordnetenkammer als auch des Senats zu Mesas Nachfolger wählte.³⁵⁷

Die OAS sah mit Blick auf diese verfassungsrechtlich ordnungsgemäße Vorgehensweise keinen Anlass zu einer schnellen Äußerung. Der Ständige Rat kam erst fast zwei Monate nach der Amtsübernahme des neuen Präsidenten zur Verabschiedung einer Resolution zur Situation in Bolivien zusammen. In dieser äußerte er sich nicht zu der Tatsache, dass in Bolivien schon der zweite verfassungsmäßige Präsident innerhalb kurzer Zeit durch Proteste einzelner Bevölkerungsgruppen (auch wenn diese möglicherweise keine kleine Minderheit repräsentiert hatten) zum Rücktritt gezwungen worden war, was durchaus nicht dem üblichen demokratischen Weg zu einem Machtwechsel – der Abwahl – entsprach. Es bestätigte sich die Tendenz, hauptsächlich dann entschlossen einzugreifen, wenn selbst der verfassungsmäßige Schein nicht mehr gewahrt werden konnte. Stattdessen wurde die Leistung des neuen bolivianischen Präsidenten, der nach dem Willen des Volkes Neuwahlen eingeleitet habe, anerkannt. Die verschiedenen Ratsmitglieder überboten sich während der Sitzung gegenseitig mit ihrem Lob für den neuen bolivianischen Präsidenten.³⁵⁸ Zugespitzt könnte man urteilen, dass die OAS zufrieden oder resignierend eine Interpretation der Demokratie akzeptierte, die den Stellenwert der Legitimation durch einen Wahlsieg zugunsten der Legitimation durch die permanente Zustimmung oder Ablehnung durch das „Volk“ relativierte, das sich durch energische Straßenproteste Gehör verschaffte. Diese „venezolanische Vision“ der Demokratie schlug sich auch in der Position des Landes zu einer weiteren politischen Krise nieder, die 2005 etwas weiter nördlich in den Anden ausbrach.

³⁵⁶ WITTE, *Eine gewonnene Schlacht*. S.4

³⁵⁷ DIRK HOFFMANN, *Neustart für Mesa oder neue Chance für Bolivien?* In: Lateinamerika Nachrichten 370, April 2005, S.8-12; BLAS URIOSTE, *Mesa stellt sich taub*. In: Lateinamerika Nachrichten 372, Juni 2005, S.4f; MARC ZACKEL, *Der Nächste bitte*. In: Lateinamerika Nachrichten 373/374, Juli/August 2005, S.4-7

³⁵⁸ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 885 (1499/05) vom 26.07.2005; Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 26.07.2005: CP/ACTA 1499/05

1.2.7 Ecuador 2005: Putsch gegen einen Putschisten?

Lucio Gutiérrez war im Jahr 2000 Mitglied der kurzlebigen Regierungsjunta gewesen, die die Macht in Ecuador nach dem Sturz von Präsident Mahuad und vor der Ernennung seines Vizepräsidenten Noboa zu seinem Nachfolger an sich gezogen hatte. Er war ein weiterer Beweis dafür, dass in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten putschistische Episoden im Lebenslauf eines Präsidentschaftskandidaten offenbar keine zu große Belastung darstellten, und stieg Anfang 2003 zum demokratisch gewählten Staatschef auf. Günther Pohl konnte die Überraschung vieler Ecuadorianer verstehen, die geglaubt hatten, einen linken Präsidenten gewählt zu haben, nun aber keinen bekamen.³⁵⁹ Zur Unzufriedenheit trugen zudem die Korruptionsvorwürfe bei, die Gutiérrez' Präsidentschaft begleiteten. Am 20.04.2005 kam es schließlich in Quito wieder zu massiven Protesten, die mit der Forderung nach einem sofortigen Rücktritt des Präsidenten auf dessen Amtssitz zuzogen. Nun widerfuhr Gutiérrez dasselbe Schicksal wie gut fünf Jahre zuvor Jamil Mahuad: Die Streitkräfte entzogen ihm den persönlichen Schutz, was ihn zu einer überstürzten Flucht aus seinem Amtssitz zwang. Nach wenigen Tagen ging Gutiérrez ins Exil. Der Kongress hatte schon zuvor das Präsidentenamt für vakant erklärt und Vizepräsident Palacios in das höchste Staatsamt gewählt.³⁶⁰

Als der Ständige Rat der OAS zwei Tage später zusammentrat, bemühte sich der ecuadorianische Vertreter, die jüngsten Ereignisse als einen verfassungsmäßigen und zudem vom Volk gewünschten Wechsel an der Staatsspitze darzustellen. Wie zuvor bei der Beschäftigung mit der Krise in Bolivien 2003 waren es aber Peru und Panama (das einen innenpolitischen Schwenk nach links hin zu Präsident Torrijos Espino erlebt hatte), die kritisch die Initiative übernahmen. Welches Motiv denn den ecuadorianischen Kongress zu der Einschätzung veranlasst habe, dass Präsident Gutiérrez abwesend gewesen sei, wollte Panama wissen und brachte den ecuadorianischen Vertreter damit sichtlich in Schwierigkeiten, welcher um Gelegenheit bat, Rücksprache mit der neuen Führung in Quito zu halten. Peru hakte nach und beharrte darauf, dass die OAS nicht so tun könne, als sei in Ecuador nichts Ungewöhnliches geschehen. Ob denn der Kongress Anhaltspunkte dafür gehabt habe, dass Gutiérrez tatsächlich freiwillig auf sein Amt verzichtet habe, fragte Botschafter Alberto Borea Odría. Und ob denn tatsächlich alle Kongressmitglieder zu der entscheidenden Sitzung geladen worden seien, ergänzte Odría in Anspielung auf Vorwürfe, wonach dem Präsidenten loyale Parlamentarier von dieser Sitzung gar nicht informiert worden waren. Die Sitzung des Ständigen Rates musste daraufhin bis zum nächsten Tag unterbrochen werden.

Die neue Regierung Ecuadors scheute offensichtlich keine Kosten und Mühen, um die OAS von der Rechtmäßigkeit des Machtwechsels zu überzeugen und fuhr zur Wiederaufnahme der Sitzung eine hochkarätig besetzte vierköpfige Mission auf, die aber ebenso wenig wie Ecuadors Vertreter am Vortag erklären konnte, auf welcher Grundlage der Kongress das Präsidentenamt für vakant erklärt hatte. Sie versuchte die Vorgänge vielmehr auf einem ganz anderen Wege zu legitimieren: nicht über verfassungsmäßige Legalität, sondern politische Legitimität. Nur so konnte es zu verstehen sein, dass die Delegation auf die Fragen Perus und Panamas im Grunde überhaupt nicht einging und stattdessen ausführlich die politischen und moralischen Verfehlungen des gestürzten Präsidenten ausbreitete. Solche Verfehlungen wollte Panama auch gar nicht leugnen, äußerte aber dennoch erneut die Ansicht, dass dies

³⁵⁹ GÜNTHER POHL, *Sorgt sich die EU etwa auch um Frankreichs Demokratie?* In: Ila: Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, 306, Juni 2007, S.39

³⁶⁰ TOMMY RAMM, *Von der Vergangenheit eingeholt.* In: Lateinamerika Nachrichten 371, Mai 2005, S.4-6

nichts daran ändern, dass das eigentlich Besorgniserregende an der Situation die zweifelhafte Absetzung des Präsidenten bleibe.

Wieder setzte sich aber am Ende *de facto* die Linie durch, die Venezuelas Botschafter Jorge Valero Briceño – in späteren Jahren auch in den UN wiederholt Verkünder von teils sehr gewöhnungsbedürftigen Demokratie- bzw. Legitimitätsvorstellungen – vertrat: Die Ereignisse in Ecuador seien der legitime Ausdruck des Überdrusses der Völker gegenüber einer korrupten traditionellen Politelite und ihrer neoliberalen Politik.³⁶¹ Diese Haltung entsprach der Taktik, die die ecuadorianische Delegation gewählt hatte: Legitimität leitete sich mehr aus dem Inhalt der Politik und der aktuellen Zustimmung durch das Volk – oder einen besonders mobilisierten Teil desselben – ab als aus der Achtung des Verfassungsrahmens und des vorherigen Wahlergebnisses. Eine Vorstellung, über die man diskutieren konnte, die aber jedenfalls nicht der liberalen Form der Demokratie und in der IADC formulierten Standards entsprach. Der Text der Resolution, wonach zwar die Akteure in Ecuador zum Dialog aufgerufen wurden und eine OAS-Mission in das Land entsandt wurde, aber keine weiteren konkreten Maßnahmen beschlossen oder angekündigt wurden, bedeutete letztlich die Akzeptanz des *status quo*, der das Ergebnis der „venezolanischen“ Variante der Demokratie war.³⁶² Venezuelas Haltung, ein Eingreifen der OAS in diesem Falle zu bremsen, fügt sich auch ein in das oben beschriebene Gesamtbild, das sich für Venezuela seit dem Amtsantritt von Hugo Chávez ergibt. Dieses sollte sich vier Jahre später erneut bestätigen, als in Tegucigalpa Präsident Manuel Zelaya, und damit diesmal ein Verbündeter von Chávez, vom Militär entmachtet wurde.

1.2.8 Militärputsch in Honduras

Zelaya gehörte der liberalen Partei in Honduras an und war 2006 zum Präsidenten des Landes gewählt worden. Sein Veränderungswille stellte sich aber als deutlich größer als der anderer Präsidenten aus derselben Partei heraus, die das Land seit den 1990ern ebenfalls regiert hatten. Die Politik des Präsidenten war keineswegs in dem Sinne „liberal“, wie man es z.B. in Deutschland erwarten würde. Zelaya lehnte sein Land vielmehr immer mehr an das Lager linksgerichteter lateinamerikanischer Regierungen an, die Hugo Chávez besonders seit Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends um sich geschart hatte. Mit seiner Politik schuf er sich auf diese Weise Gegner im eigenen Land und mutmaßlich auch weiter nördlich auf dem amerikanischen Kontinent. Zur entscheidenden Zuspitzung des innenpolitischen Konflikts kam es vor den Wahlen, die Ende 2009 den neuen Präsidenten, das Parlament und lokale Vertretungen bestimmen sollten. Zelaya brachte in die öffentliche Diskussion die Idee einer „vierten Urne“ ein, die bei den Wahlen im November aufgestellt werden könnte und die Stimmzettel empfangen würde, mit denen die Bürger über die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung abstimmen könnten, die Honduras‘ politisches System auf eine neue Grundlage stellen würde. Auch wenn Zelaya beteuerte, selbst kein neues Mandat als Präsident anzustreben und sein Amt ordnungsgemäß Anfang 2010 an seinen gewählten Nachfolger zu übergeben, wurde ihm unterstellt, mit Hilfe der verfassungsgebenden Versammlung eine Wiederwahl anzustreben, die nach geltender Verfassung untersagt war. Ende Juni plante Zelaya, die Bürger zu diesem Vorhaben einer „vierten Urne“ zu befragen, was offiziell als eine Art Meinungsumfrage und nicht als echtes

³⁶¹ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 22.04.2005: CP/ACTA 1478/05

³⁶² Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 880 (1478/05) vom 22.04.2005

Referendum ausgegeben wurde. Das Oberste Gericht des Landes beurteilte Zelayas Vorgehen als verfassungswidrig und Putschgerüchte kamen in dem zentralamerikanischen Land auf.³⁶³

Honduras' Vertreter bei der OAS forderte daraufhin am 26.06.2009 von der Organisation Unterstützung zur Sicherung der Demokratie in seinem Land an, so wie dies jedem Mitglied nach Art. 17 der IADC zustand. Weder die USA noch Kanada zeigten sich enthusiastisch mit Blick auf ein energisches Eingreifen zugunsten der verfassungsmäßigen Regierung in Honduras. Die USA stellten eine Vermittlungsmission der OAS in Aussicht, forderten aber grundsätzlich von allen Parteien in Honduras Kompromissbereitschaft, was angesichts der nicht völlig geklärten Verfassungsmäßigkeit von Zelayas Plänen nicht *per se* illegitim war. Viele lateinamerikanische Staaten schlossen sich dieser Haltung bei unterschiedlicher Akzentsetzung im Prinzip an. Darunter befanden sich Länder ganz verschiedener politischer Einfärbung: das vom rechtsgerichteten Alvaro Uribe regierte Kolumbien z.B. ebenso wie das linksgerichtete Ecuador unter Rafael Correa, der seit 2007 in Quito amtierte. Eine Position, die sich von der vorsichtigen, moderierenden Haltung dieser Staaten abhob, nahmen Venezuela, Nicaragua und Bolivien ein. Alle Länder wurden von eher linksnationalistischen Präsidenten regiert und sollten sich in den UN wenig später anlässlich der aus dem „Arabischen Frühling“ hervorgegangenen Konflikte zu entschiedenen Verteidigern des Nicht-Einmischungsprinzips aufschwingen. In diesem Fall allerdings sprachen ihre Plädoyers eine ganz andere Sprache. Sie forderten, in einer Resolution die Situation in Honduras, die sie als beginnenden Putsch bezeichneten, zu verurteilen.³⁶⁴ Damit konnten sie sich allerdings nicht durchsetzen. Der Ständige Rat erklärte vielmehr nur, den Antrag der honduranischen Regierung auf Unterstützung durch die OAS anzunehmen, forderte alle Seiten zu einem Dialog und zur Achtung der Verfassung auf und beschloss die Entsendung einer Mission, die eine demokratische Lösung des politischen Konflikts vermitteln sollte.³⁶⁵

Das honduranische Militär hatte die Resolution vielleicht nicht gelesen, als es am frühen Morgen des 28.06.2009 Manuel Zelaya in dessen Wohnung aufgriff, unter Androhung von Waffengewalt in ein Flugzeug setzte und in San José de Costa Rica im Pyjama auf der Landebahn absetzte. In Tegucigalpa setzte der Kongress seinen Vorsitzenden Micheletti als Übergangspräsidenten ein, der die Amtsgeschäfte bis zur Übernahme des in wenigen Monaten zu wählenden neuen regulären Präsidenten leiten sollte.³⁶⁶ Edgar de Jesús Velásquez Rivera macht zwei Lager aus, die sich nach den Ereignissen der Morgenstunden des 28.06. bildeten: ein Lager mit den USA, Kolumbien, Peru und Panama, das den Putschisten nicht entschlossen entgetreten wollte; und eines mit der EU, Brasilien, Argentinien, Mexiko, Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Kuba, Chile, Uruguay, Paraguay, Guatemala, El Salvador und der Dominikanischen Republik, das dies durchaus zu tun gewillt war.³⁶⁷

Dieser Befund ließ sich aus den ersten Stellungnahmen der erwähnten Staaten nicht unbedingt in solcher Deutlichkeit herleiten. Praktisch unmittelbar nach der Operation des honduranischen Militärs trat in Washington der Ständige Rat der OAS zusammen und keiner der Vertreter, die das Wort ergriffen, unterließ es, diese Operation eindeutig zu verurteilen. Viele Ratsmitglieder verlasen entsprechende Stellungnahmen ihres Staatsoberhauptes oder Außenministeriums. Dies taten gleich zu Beginn auch die USA, auch wenn Venezuelas

³⁶³ EDGAR DE JESUS VELASQUEZ RIVERA, *El Golpe de Estado en Honduras*. S.4. Auf:

http://www.hcentroamerica.fcs.ucr.ac.cr/Contenidos/hca/cong/mesas/x_congreso/tiemp_presente/golpeest_ado-honduras.pdf (letzter Abruf: 07.02.2014)

³⁶⁴ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 26.06.2009: CP/ACTA 1699/09

³⁶⁵ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 952 (1699/09) vom 26.06.2009

³⁶⁶ HOLDEN/VILLARS, *Contemporary Latin America*. S.109

³⁶⁷ VELASQUEZ RIVERA, *El Golpe de Estado en Honduras*. S.1

Vertreter US-amerikanischen Akteuren während der Sitzung die geistige Autorenschaft an dem Sturz Zelayas zuschrieb. Richtig ist, dass sich dennoch Unterschiede in der Vehemenz ergaben, mit der die verschiedenen Staaten nun ein Eingreifen der OAS forderten.

Mehrere Staaten beschränkten sich weitgehend auf die angesprochene Verurteilung und die damit einhergehende Forderung, Präsident Manuel Zelaya unverzüglich seine Amtsgeschäfte wieder aufnehmen zu lassen. Dies war beispielsweise die Position Kolumbiens, aber auch Brasiliens und Mexikos. Peru erklärte sich ausdrücklich dazu bereit, alle Maßnahmen der OAS zu unterstützen, die diese im Rahmen der IADC im Falle von Honduras anzuwenden gedenke. Diese Maßnahmen reichten – wie mehrfach erwähnt – bis hin zur Suspendierung des mittelamerikanischen Landes. Den ersten Schritt in diese Richtung, nämlich die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung der Vollversammlung, hatte eine ganze Reihe anderer Staaten wie Guatemala, die Dominikanische Republik, Haiti oder Paraguay explizit, Ecuador und Chile implizit gefordert.

Andere Staaten setzten sich für eine besonders harte Haltung der OAS gegenüber den neuen Machthabern in Tegucigalpa ein. Argentinien brachte die Idee eines Ultimatums ins Spiel, um das Feld zu räumen und wieder dem gewählten Präsidenten zu überlassen. Sie wurde von Bolivien, Nicaragua und auch Venezuela unterstützt, das sich noch einmal beklagte, dass die Resolution vom vorvergangenen Tag viel zu lasch ausgefallen sei und das Militär in Honduras nicht genügend abgeschreckt habe.³⁶⁸ Ungeachtet der bereits angesprochenen Tatsache, dass Zelayas politische Pläne vor seiner Entmachtung zumindest nicht über jeden verfassungsrechtlichen Zweifel erhaben gewesen waren, muss die Haltung dieser Staaten an dieser Stelle als diejenige bezeichnet werden, die dem Streben nach starken internationalen Demokratiestandards am meisten entsprach. Schien angesichts des Verhaltens besonders Venezuelas und Nicaraguas in anderen Fällen eine solche Politik wohl eher keiner Grundsatzhaltung zu entspringen, konnte dieser Verdacht für Argentinien weit weniger gelten. Auch dessen Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner war im politischen Spektrum Lateinamerikas zwar wie Zelaya klar links einzuordnen. In Fragen der internationalen Demokratie- und Menschenrechtspolitik präsentierte sich aber Argentinien auch unter ihrer Führung weit weniger selektiv.

Ein Ultimatum fand in den Resolutionstext am Ende nicht Eingang, aber die Ereignisse in Honduras wurden klar als Putsch benannt und verurteilt. Die sofortige Wiedereinsetzung des verfassungsmäßigen Präsidenten Manuel Zelaya wurde gefordert und es wurde angekündigt, dass keine Regierung, die in irgendeiner Form aus der jetzt herrschenden Situation hervorgehen würde, anerkannt würde. Gemäß IADC wurde für den 30.06. eine Sondersitzung der OAS-Vollversammlung anberaumt, die ironischer Weise wenige Wochen zuvor in Tegucigalpa ihre ordentliche Sitzung für das Jahr 2009 abgehalten hatte.³⁶⁹

Eine ähnliche Resolution beschloss am Tag des Zusammentretens der OAS-Vollversammlung auch ihr Pendant in den UN. Auch hier wurde der Putsch verurteilt, die sofortige Wiedereinsetzung des verfassungsmäßigen Präsidenten gefordert und die Nicht-Anerkennung jeglicher Regierung angekündigt, die aus dem Putsch hervorgehen würde. Der Entwurf war von einer größeren Zahl lateinamerikanischer Staaten eingebracht worden. Ob die Tatsache, dass Kolumbien und Panama nicht unter den ursprünglichen Sponsoren der Resolution waren (wohl aber Kuba, das sich in der OAS aus bekannten Gründen nicht artikulieren konnte), schon als implizite Unterstützung für die Putschregierung gedeutet werden konnte, ist aber fraglich. Das von Velásquez Rivera ebenfalls verdächtige Peru

³⁶⁸ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 28.06.2009: CP/ACTA 1700/09

³⁶⁹ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 953 (1700/09) vom 28.06.2009

befand sich jedenfalls unter den ursprünglichen Sponsoren.³⁷⁰ Die OAS-Vollversammlung handelte Anfang Juli entschieden: Am 01.07. beschloss sie eine erste Resolution. In dieser erneuerte sie zunächst die Verurteilung des Putsches und die Forderung nach einer sofortigen und bedingungslosen Wiedereinsetzung Zelayas. Weiter wurde der Generalsekretär der OAS, der Chilene José Miguel Insulza, damit beauftragt, mit den honduranischen Autoritäten Verhandlungen zu diesem Zweck zu führen. Sollten die Gespräche jedoch nicht innerhalb von 72 Stunden zum Erfolg führen, werde die Vollversammlung Honduras gemäß IADC seine Rechte als OAS-Mitglied entziehen.³⁷¹ Als die Frist verstrichen war, schritt die Vollversammlung wie angekündigt zur Tat. Nach einstimmigem Votum beschloss sie am 04.07.2009, „den Staat Honduras von der Ausübung seiner Mitgliedschaftsrechte in der Organisation der Amerikanischen Staaten gemäß Artikel 21 der Interamerikanischen Demokratiecharta zu suspendieren. Die Suspendierung erfolgt mit sofortiger Wirkung.“³⁷²

Zumindest nach außen zeigte sich die neue honduranische Führung allerdings wenig beeindruckt und machte keine Anstalten, Zelaya eine Rückkehr in sein Amt zu ermöglichen. Im Juli tauchte dieser in Begleitung des venezolanischen Außenministers von Nicaragua aus kommend kurz an der Grenze zu Honduras auf, verließ das Land aber schnell wieder.³⁷³ Ebenfalls im Juli schlug der Präsident Costa Ricas, Oscar Arias, einen bald „Übereinkunft von San José“ genannten Plan vor, der zwar eine Rückkehr Manuel Zelayas in sein Amt bis zum Ende seines Mandats Anfang 2010 vorsah, u.a. aber auch dazu aufforderte, die Debatte um eine verfassungsgebende Versammlung zu beenden und eine Übergangsregierung mit Ministern aus den unterschiedlichen Lagern zu bilden.³⁷⁴ Im September schaffte es Zelaya dann, in die brasilianische Botschaft in Tegucigalpa zu gelangen. Danach, so erneut Velásquez Rivera, erhöhte Brasilien den Druck mit dem Ziel der Wiedereinsetzung des gewählten Präsidenten.³⁷⁵

In den Debatten im Rahmen der OAS war tatsächlich zu erkennen, dass Brasilien jedenfalls nicht zu den am meisten zurückhaltenden Staaten zählte, wenn auch ebenso wenig zu den forschesten. Am 21.09.2009 kam der Ständige Rat zusammen, um zu der Situation Stellung zu beziehen, wie sie sich nach Zelayas Rückkehr nach Honduras darstellte. Beim Blick auf den Entwurf für eine Erklärung des Rates bemerkte Venezuelas Vertreter, dass dieser doch sehr weich ausgefallen sei und mit seinen Appellen an Zugeständnisse auf beiden Seiten den Eindruck erwecke, als seien diese Seiten gleich zu behandeln. Genau wie Nicaragua äußerte Venezuela die Ansicht, dass durch Zelayas Rückkehr eine völlig neue Situation eingetreten sei, wodurch die Zugeständnisse der Übereinkunft von San José, die ohnehin gescheitert sei, hinfällig würden, wie besonders Nicaragua betonte. Entsprechend unterstützten beide Staaten den Vorschlag Argentiniens, in die Erklärung einen Verweis auf die Resolution vom 01.07. aufzunehmen, in der eine *bedingungslose* Wiedereinsetzung Zelayas gefordert worden war.

Dies traf auf Widerstand der USA, die zu bedenken gaben, dass die Situation Ende September nicht mehr die gleiche wie Anfang Juli sei und mittlerweile neue

³⁷⁰ Resolution der UN-Vollversammlung: A/RES/63/301 vom 30.06.2009; Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 30.06.2009: A/63/PV.93

³⁷¹ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 01 (XXXVII-E/09) vom 01.07.2009

³⁷² Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 02 (XXXVII-E/09) vom 04.07.2009 (eigene Übersetzung)

³⁷³ VELASQUEZ RIVERA, *El Golpe de Estado en Honduras*. S.5

³⁷⁴ Oscar Arias plantea acuerdo de San José como solución a crisis hondureña. In: El Universal, 22.07.2009. Auf: http://www.eluniversal.com/2009/07/22/chon_ava_oscar-arias-plantea_22A2531845 (letzter Abruf: 07.02.2014)

³⁷⁵ VELASQUEZ RIVERA, *El Golpe de Estado en Honduras*. S.5

Verhandlungsmöglichkeiten gegeben seien. Nachdem Kanada als Kompromiss vorgeschlagen hatte, in die Erklärung sowohl einen Verweis auf die Resolution vom 01.07. als auch auf die Übereinkunft von San José aufzunehmen, wiesen die USA nicht zu unrecht darauf hin, dass dies einen logischen Widerspruch in die Erklärung bringen würde, da eine bedingungslose Wiedereinsetzung nicht neben der Akzeptanz der Bedingungen der Übereinkunft von San José gefordert werden konnte. Sie schlugen eine neue Formulierung vor, die *de facto* der Übereinkunft von San José Vorrang gegeben hätte (und die im Prinzip auch der Linie Panamas entsprochen hätte, das nur eine Erwähnung der Übereinkunft von San José in der Erklärung forderte), die aber von Brasilien wie auch Venezuela als inakzeptabel bewertet wurde.

So blieb es schließlich bei einer Formulierung, durch die die Erklärung des Ständigen Rates logisch inkonsistent war, indem sie die Rückkehr Manuel Zelayas nach Tegucigalpa zur Kenntnis nahm, den Schutz seiner körperlichen Unversehrtheit verlangte und seine bedingungslose und gleichzeitig mit Bedingungen behaftete Wiedereinsetzung als Präsident forderte.³⁷⁶ In der Folge rückten die USA noch weiter von der ursprünglichen Linie der ersten Tage nach dem Putsch ab: Sie kündigten an, das Ergebnis der Wahlen vom November und den aus diesen hervorgehenden Präsidenten anzuerkennen, auch wenn Zelaya nicht wieder in sein Amt eingesetzt worden war.³⁷⁷ Früher oder später schwenkten auch die meisten lateinamerikanischen Staaten auf die Position ein, wonach Honduras nach der Wahl des neuen Präsidenten Porfirio Lobo vom konservativen *Partido Nacional* wieder in die OAS integriert werden sollte. Völlig unstrittig war dies nicht. Amnesty International hatte die Wahlen kritisiert, da Meinungs- und Pressefreiheit vor dem Urnengang nicht voll gewährleistet gewesen seien.³⁷⁸

Dennoch setzte sich die Linie der Wiedereinbindung 2011 in der OAS durch. Am 24.05. dieses Jahres brachten die zentralamerikanischen Nachbarn von Honduras eine Resolution in den Ständigen Rat ein, die die Einberufung einer Sondersitzung der OAS-Vollversammlung vorsah, um über eine Wiederaufnahme des Staates in die Organisation zu entscheiden. Dagegen stellte sich nur noch Ecuador, das 2009 nicht einmal zu den energischsten Verfechtern einer harten Linie gegen die Putschisten in Tegucigalpa gehört hatte. Hatte Kanada die Einschätzung geäußert, dass Lobo auf wichtige Bedenken der internationalen Gemeinschaft eingegangen sei, entgegnete Ecuador, dass es für eine Wiederaufnahme angesichts weiter bestehender und nicht ausgeräumter Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen und der fortbestehenden Präsenz wichtiger Akteure des Putsches vom Juni 2009 in Führungspositionen zu früh sei. So kam es schließlich zu einem seltenen Schauspiel im Ständigen Rat der OAS: Im Rahmen einer formellen Abstimmung wurde Ecuador, das die einzige Gegenstimme abgab, überstimmt und somit die Sondersitzung der Vollversammlung für den 01.06.2011 angesetzt.³⁷⁹ Dort wiederholte sich das gleiche Szenario, sodass Honduras nach knapp zwei Jahren wieder in die Regionalorganisation aufgenommen wurde.³⁸⁰

Angesichts der schwer zu beurteilenden tatsächlichen Lage in Honduras fällt es nicht leicht, die Außenpolitik verschiedener lateinamerikanischer Staaten in dieser Krise im Kontext der Untersuchung einzuordnen. War es im Herbst 2009 eher geboten, Zelayas bedingungslose

³⁷⁶ Erklärung des Ständigen Rats der OAS: CP/DEC. 42 (1716/09) vom 21.09.2009; Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 21.09.2009: CP/ACTA 1716/09

³⁷⁷ VELASQUEZ RIVERA, *El Golpe de Estado en Honduras*. S.7

³⁷⁸ Ebenda, S.11

³⁷⁹ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 24.05.2011: CP/ACTA 1806/11; Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 986 (1806/11) vom 24.05.2011

³⁸⁰ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 01 (XLI-E/11) vom 01.06.2011

Wiedereinsetzung als Präsident zu fordern oder diese Wiedereinsetzung etwa mit der Beendigung der honduranischen Verfassungsdiskussion zu verbinden? Hier wäre eine genaue Beurteilung der Legalität dieser Pläne Zelayas nötig, die an dieser Stelle nicht erfolgen kann. Sicher war es im Sinne der Durchsetzung internationaler Demokratieregeln unmittelbar nach dem Putsch zwingend, eine harte Linie gegenüber seinen Protagonisten zu verfolgen, was besonders Argentinien, Venezuela, Nicaragua und Bolivien taten, wobei hauptsächlich beim erstgenannten Land davon ausgegangen werden kann, dass dieses Handeln auch einer grundsätzlichen prodemokratischen Haltung entsprach, während besonders Venezuela und Nicaragua beispielsweise in den Vereinten Nationen in diesen Jahren durchaus entgegengesetzte Töne anzuschlagen pflegten, wie auch im folgenden Abschnitt 1.3 noch einmal deutlich werden wird.

1.3 Anwendungsfälle internationaler Tragweite

1.3.1 Internationale Intervention zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti

Am 16.12.1990 hatte die Bevölkerung in Haiti zum ersten Mal nach einer jahrzehntelangen Phase der Diktatur und folgender politischer Instabilität die Möglichkeit erhalten, ihren Präsidenten in freien Wahlen zu bestimmen. Aus der Abstimmung war Jean-Bertrand Aristide, ein katholischer Priester, mit zwei Dritteln der Stimmen als klarer Sieger hervorgegangen. Bereits wenige Monate nach seiner Amtsübernahme im Februar 1991 war der demokratische Neuanfang in Haiti aber jäh erstickt worden: Am 30.09.1991 putschte das haitianische Militär unter Oberbefehlshaber Raoul Cédras und Aristide floh ins Exil. Nicht nur war die demokratische Ordnung in dem Karibikstaat damit zerstört worden; hinzu kamen in der Folge Berichte über Gewalt und Menschenrechtsverletzungen, die von der Armeeführung ausgingen oder aber geduldet wurden und im Laufe der nächsten Jahre eher zu- als abnahmen.³⁸¹

Die OAS hatte erst kurz zuvor bei ihrer Vollversammlung in Santiago de Chile die Förderung der Demokratie in ihren Mitgliedstaaten zu einer Priorität ihrer Tätigkeit in der neuen, mit dem Ende des Ost-West-Konflikts vermeintlich angebrochenen Weltordnung gemacht. Nun war die Demokratie in einem dieser Staaten ernsthaft bedroht. Entsprechend schnell reagierte die Organisation. Bereits einen Tag nach dem Militärputsch in Haiti kam der Ständige Rat der OAS zusammen und verurteilte die Geschehnisse. Entsprechend den in Santiago vereinbarten Mechanismen wurde ein Treffen der OAS-Außenminister für den 03.10.1991 einberufen, auf dem in einer Resolution mit dem Titel „Demokratische Unterstützung für die Regierung Haitis“ den Mitgliedstaaten empfohlen wurde, ein Wirtschaftsembargo gegen Haiti zu verhängen und wirtschaftliche Kooperation mit Ausnahme humanitärer Hilfe einzustellen.³⁸² Weiterhin wurde der Versuch unternommen, mit einer OAS-Mission im politischen Konflikt in Haiti zu vermitteln; die Mission wurde

³⁸¹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html> (letzter Abruf: 20.01.2014)

³⁸² OLGA PELLICER, *Nuevas avenidas para la acción de la ONU: el debate sobre la intervención en asuntos internos de los Estados*. In: Foro Internacional, XXXV-4, 1995, S.495f (eigene Übersetzung)

aber bereits nach wenigen Tagen von den neuen Herrschern in Port-au-Prince aufgefordert, das Land zu verlassen.³⁸³

Schnell befassten sich auch die Vereinten Nationen mit der Situation in Haiti. Am 11.10. beschloss die Vollversammlung Resolution 46/7, die sich mit der Situation der Demokratie und Menschenrechte in jenem Staat auseinandersetzte. In ihr wurde auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verwiesen, speziell auf die Forderung, dass der Wille des Volkes die Grundlage jeder Machtausübung sein solle. Vor diesem Hintergrund wurden der Bruch der demokratischen Ordnung in Haiti und die folgenden Verletzungen der Menschenrechte verurteilt sowie die Wiedereinsetzung der gewählten Regierung unter Jean-Bertrand Aristide und die Beendigung jener Menschenrechtsverletzungen gefordert. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen wurden aufgefordert, die von der OAS gegen Haiti verhängten wirtschaftlichen Sanktionen zu unterstützen und sie auf diese Weise effektiver zu machen.³⁸⁴

Bereits in dieser ersten Resolution der UN nach Ausbruch der Krise in Haiti lässt sich eine Tendenz feststellen, die auch von Irwin P. Stotzky hervorgehoben wird: Die Menschenrechtsverletzungen der nun in Haiti regierenden Militärs waren zwar Teil der Diskussion. In den Vordergrund gerückt wurde aber die Tatsache, dass ein demokratisch gewählter Präsident gewaltsam gestürzt worden war.³⁸⁵ Die Verurteilungen bzw. Forderungen bezüglich der demokratischen Ordnung in Haiti befanden sich in der angesprochenen Resolution wohl nicht zufällig jeweils *vor* den entsprechenden Passagen zur Situation der Menschenrechte. Der Fokus auf die Wiedereinsetzung eines demokratisch gewählten Präsidenten unterscheidet den Fall Haitis von den anderen in dieser Arbeit behandelten Fällen, die nicht nur innerhalb Amerikas, sondern auch in den UN größere Aufmerksamkeit auf sich zogen und in denen die Frage nach der demokratischen Legitimation der herrschenden Akteure zwar nicht immer belanglos war, aber auch nicht im Mittelpunkt stand.³⁸⁶

Diese Hierarchie setzte sich in weiteren Resolutionen der UN-Vollversammlung fort, die bis Ende 1992 angenommen wurden und ihrem Inhalt nach der ersten Resolution vom 11.10.1991 ähnelten. Die Menschenrechtsverletzungen des Militärregimes wurden spezifiziert – u.a. willkürliche Hinrichtungen, Berichte über Folter und Vergewaltigungen, Verschwindenlassen von Personen, Verweigerung der freien Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit – und weiterhin die Rückkehr von Präsident Aristide in sein Amt gefordert.³⁸⁷ Dieses Ziel konnte allerdings auch zu Beginn des Jahres 1993 weiterhin nicht erreicht werden. Immerhin war es möglich, im März eine von OAS und UN gemeinsam geführte zivile Mission nach Haiti zu entsenden, die Aristide ausdrücklich angefordert hatte und die die Menschenrechtssituation in dem Land beobachten würde. Bis Ende März 1993 war die MICIVIH (*Mission Civile Internationale en Haïti*) genannte Mission in allen Teilen Haitis präsent.³⁸⁸

³⁸³ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>

³⁸⁴ Resolution der UN-Vollversammlung: A/RES/46/7 vom 11.10.1991

³⁸⁵ IRWIN P. STOTZKY, *Democracy and International Military Intervention: The Case of Haiti*. In: CARDOZO DA SILVA/HILLMAN/PEELER, *Democracy and Human Rights in Latin America*. S.135-137

³⁸⁶ Eine Ausnahme stellt in sehr eingeschränktem Maße der Putsch in Honduras 2009 dar, der ebenfalls kurz die UN-Vollversammlung beschäftigte, aber hauptsächlich im Rahmen der OAS behandelt wurde.

³⁸⁷ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/46/138 vom 17.12.1991; A/RES/47/20A vom 24.11.1992 und A/RES/47/143 vom 18.12.1992 (der Auszug aus den dem Militärregime vorgeworfenen Menschenrechtsverletzungen stammt aus zweitgenannter Resolution)

³⁸⁸ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>

Angesichts der fortdauernden Weigerung der Autoritäten in Haiti, den Forderungen nach einer Rückkehr zur Demokratie nachzukommen, einer weiteren Verschlechterung der Menschenrechtslage und wohl auch der zunehmenden Flüchtlingsströme, die nicht zuletzt die USA erreichten, wurde im Sommer 1993 erstmals auch der UN-Sicherheitsrat in dieser Frage aktiv, so wie es kurz zuvor Haitis Botschafter bei den Vereinten Nationen verlangt hatte.³⁸⁹ In seiner Resolution 841 vom 16.06.1993 bedauerte der Sicherheitsrat den fortbestehenden Bruch der demokratischen Ordnung in Haiti und ordnete die daraus entstandene Situation mit ihren Flüchtlingsströmen als Bedrohung für die internationale Sicherheit und den Frieden in der Region ein, weshalb er unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta die Wirtschaftssanktionen der OAS international verbindlich machte. Öl und Waffen durften nicht mehr an das Land geliefert werden, Guthaben der Akteure des Militärregimes im Ausland sollten eingefroren werden. Aufgehoben würden diese Maßnahmen erst, wenn die Militärs glaubwürdige Schritte zur Wiedereinsetzung Aristides unternommen hätten.³⁹⁰ Auch hier wurden die Maßnahmen der UN also hauptsächlich in einen logischen Zusammenhang mit der Frage nach Demokratie oder Diktatur in Haiti gestellt.

In der Tat schien es kurzzeitig als sei das haitianische Regime nun verhandlungsbereit. Anfang Juli einigten sich die politischen Antagonisten auf Governors-Island bei New York auf ein Abkommen, welches die Ernennung eines neuen Oberbefehlshabers über die Streitkräfte durch Aristide vorsah, während Cédras in den Ruhestand versetzt würde. Aristide selbst würde zunächst einen Ministerpräsidenten ernennen (woraufhin die Sanktionen ausgesetzt würden), um schließlich selbst bis spätestens 30.10. nach Haiti zurückzukehren und sein Amt wieder zu übernehmen. Eine UN-Mission sollte dabei helfen, die haitianischen Streitkräfte zu reformieren und eine Polizei als eigenständige Institution zu etablieren. Tatsächlich konnte Aristide einen Ministerpräsidenten ernennen, der am 25.08. in Haiti vom Parlament bestätigt wurde, weshalb zwei Tage später der UN-Sicherheitsrat die Wirtschaftssanktionen aussetzte.³⁹¹ Weitere Teile des Abkommens von Governors-Island war die Militärregierung aber in den folgenden Wochen nicht bereit durchzusetzen. Im September billigte der Sicherheitsrat die Entsendung der vereinbarten UN-Mission unter dem Namen UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*). Als sich dann allerdings am 11.10. ein Schiff mit UNMIH-Personal dem Hafen von Port-au-Prince näherte, verhinderten bewaffnete Zivilisten, die vom Militär zumindest geduldet wurden, die Landung und das Schiff musste wieder abdrehen. Auch der Großteil der MICIVIH-Mission verließ daraufhin das Land und die zivile Mission wurde erst im Laufe des neuen Jahres langsam wieder aufgebaut.³⁹²

Der Sicherheitsrat reaktivierte daraufhin die Wirtschaftssanktionen gegen Haiti und drohte mit deren Verschärfung, sollte das Militärregime seine Verpflichtungen weiterhin nicht erfüllen.³⁹³ Trotz der von der wieder hochgefahrenen MICIVIH berichteten weiter verschlechterten Menschenrechtssituation kam es zu dieser Verschärfung erst im Mai 1994, nachdem zwischenzeitlich die USA in dieser Frage eher gebremst hatten.³⁹⁴ Der Sicherheitsrat stellte auch hier das Ziel seiner Maßnahmen klar heraus: Die Wiedereinsetzung

³⁸⁹ Ebenda; PELLICER, *Nuevas avenidas para la acción de la ONU*. S.497f

³⁹⁰ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/841 (1993) vom 16.06.1993; die Resolutionen des Sicherheitsrats sind verfügbar auf: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (letzter Abruf: 07.06.2015)

³⁹¹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/861 (1993) vom 27.08.1993

³⁹² <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>

³⁹³ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/873 (1993) vom 13.10.1993

³⁹⁴ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>; *Die Entwicklung der Ereignisse seit dem 30.10.1993*. In: Ila: Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, 173, März 1994, S.9

des demokratisch gewählten Präsidenten. Solange diese sich nicht vollzogen und die Spitze des Militärregimes sich nicht zurückgezogen habe, blieben die verschärften Sanktionen, die auch ein Embargo gegen haitianische Exporte und Reiseverbote gegen Angehörige des Regimes umfassten, in Kraft.³⁹⁵ Dieses Regime ließ sich allerdings auch hiervon nicht beeindrucken, ernannte sogar kurz darauf mit dem Präsidenten des Verfassungsgerichts einen provisorischen Staatspräsidenten, der die Amtsgeschäfte bis zu einer Neuwahl leiten sollte, wodurch Aristide die Rückkehr versperrt worden wäre. Auch die Menschenrechtssituation wurde von MICIVIH immer stärker angeprangert, bevor die Mission am 11.07. ultimativ zum Verlassen des Landes aufgefordert wurde. Nun war ein Wendepunkt erreicht. UN-Generalsekretär Boutros-Ghali trat jetzt für die Bildung einer multinationalen Koalition ein, die die Rückkehr Aristides wenn nötig mit militärischer Gewalt erzwingen sollte.³⁹⁶

Die Entscheidung fiel am 31.07.1994. Auch Resolution 940, die der UN-Sicherheitsrat an diesem Tag annahm, ließ keinen Zweifel an den Motiven, die das Gremium leiteten: Die erneut durch das Regime eskalierte Gewalt wurde genauso verurteilt wie die Ausweisung der MICIVIH. Oberstes Ziel aber war die Wiederherstellung der demokratischen Ordnung in Haiti mit der Wiedereinsetzung von Jean-Bertrand Aristide. Angesichts der Tatsache, dass die Situation den Frieden und die Sicherheit in der Region weiter bedrohe, wurde den Mitgliedstaaten erlaubt, „eine multinationale Streitkraft zu bilden (...) und (...) alle nötigen Mittel einzusetzen, um die militärische Führung zum Verlassen Haitis zu bewegen (...) und eine schnelle Rückkehr des demokratisch gewählten Präsidenten und die Wiedereinsetzung der legitimen Autoritäten zu gewährleisten (...)“. Nach Durchsetzung eines sicheren Umfeldes durch die multinationale Streitmacht würde UNMIH die Verantwortung übernehmen, um dieses sichere Umfeld zu festigen sowie Haitis Militär und Polizei zu modernisieren.³⁹⁷ Von besonderen Umständen, die eine besondere Antwort verlangten, war in der Resolution die Rede. In der Tat war das Handeln des Sicherheitsrats bemerkenswert, da er zum ersten Mal den Einsatz militärischer Gewalt erlaubt hatte, um eine Demokratie gegen einen diktatorischen Umsturz zu verteidigen.³⁹⁸

Vor dem Hintergrund dieser Drohung lenkte das Militärregime schließlich ein. Nachdem es am 15.09. erklärt hatte, es sei bei Verabschiedung eines Amnestiegesetzes durch das Parlament zum Rückzug und zur Zusammenarbeit mit der multinationalen Koalition bereit, landete diese aus 28 Staaten unterstützte und von den USA geführte Streitmacht am 19.09. ohne Zwischenfälle in Haiti. Ende des Monats wurde das Amnestiegesetz beschlossen und im Folgemonat konnte Jean-Bertrand Aristide nach über drei Jahren zurückkehren, eine Regierung bilden und seine Amtsgeschäfte von Neuem übernehmen. Im Laufe des Jahres 1995 übernahm UNMIH die Verantwortung von der multinationalen Koalition und begleitete auch die Wahlen, die 1996 zur Amtsübergabe eines demokratisch gewählten Präsidenten zu einem anderen demokratisch gewählten Präsidenten führten.³⁹⁹

Wie verhielten sich die lateinamerikanischen Staaten im Verlaufe der politischen Krise in Haiti nach dem Putsch vom September 1991? Zunächst schien in der OAS eine gewisse Geschlossenheit bei der Verurteilung der Ereignisse und der Reaktion auf diese zu bestehen. Wie gesehen trat der Ständige Rat unmittelbar nach dem Umsturz zusammen, um nach dem kurz zuvor vereinbarten Mechanismus ein Treffen der OAS-Außenminister einzuberufen,

³⁹⁵ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/917 (1994) vom 06.05.1994

³⁹⁶ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>

³⁹⁷ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/940 (1994) vom 31.07.1994 (eigene Übersetzung)

³⁹⁸ STOTZKY, *Democracy and International Military Intervention*. In: CARDOZO DA SILVA/HILLMAN/PEELER, *Democracy and Human Rights in Latin America*. S.126f

³⁹⁹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html>

die ein paar Tage später Haiti mit Wirtschaftssanktionen belegten, was durchaus als heftige Reaktion zu bezeichnen war. Die Entscheidung hierzu fiel einstimmig. In der Tat ist zu vermuten (wie dies Arceneaux und Pion-Berlin tun), dass einige Regierungen der Region ein Nachahmungspotential im eigenen Land sahen, war doch in vielen lateinamerikanischen Staaten zu diesem Zeitpunkt die Demokratie noch ein recht junges Experiment und die Unterordnung der Streitkräfte unter die zivile Führung keineswegs garantiert. Durch eine harte Reaktion konnte man mögliche Nachahmer unter Umständen abschrecken.⁴⁰⁰ Dieses geschlossene Engagement ließ sich auch wenige Tage später beobachten, als die Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik gemeinsam den Entwurf für die erste Resolution der UN-Vollversammlung vom 11.10.1991 einbrachte, in der der Bruch der demokratischen Ordnung, genau wie die Menschenrechtsverletzungen der Militärherrscher, verurteilt wurde und zur Unterstützung der OAS-Wirtschaftssanktionen aufgerufen wurde.⁴⁰¹

Ein grundsätzlicher Konsens darüber, dass eine Rückkehr zur demokratischen Ordnung in Haiti wünschenswert sei, herrschte auch in der Folge zwischen den lateinamerikanischen Staaten. Dies konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich bald über die Frage, wie dies im Notfall zu erreichen sei, die Positionen wichtiger Staaten auseinanderbewegten. Levitt hält fest, dass manche Staaten wie Brasilien, Kolumbien und Mexiko sich dagegen sträubten, den Militärputsch in Haiti und die daraus resultierenden Phänomene wie Menschenrechtsverletzungen und Flüchtlingsströme als eine Bedrohung der internationalen Sicherheit auszulegen. Eine solche Interpretation würde nämlich dazu führen, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit dem Problem zu befassen, der letztlich, unter sehr begrenzten Einflussmöglichkeiten für lateinamerikanische Staaten, in den politischen Konflikt in Haiti intervenieren könnte – notfalls, wie es am Ende tatsächlich geschehen sollte, mit militärischer Gewalt. Eine solche Intervention, die wohl von den USA oder anderen westlichen Mächten getragen werden würde, könnte einen Präzedenzfall für eine Intervention in der westlichen Hemisphäre darstellen, den die angesprochenen Staaten laut Levitt dringend vermeiden wollten.⁴⁰² Zumindest in den Fällen von Kolumbien, das zu diesem Zeitpunkt mit Problemen der Drogenkriminalität und der Guerilla im eigenen Land zu kämpfen hatte (und wie gesehen später auch vor diesem Hintergrund Vorbehalte gegen das Prinzip der Schutzverantwortung hegte), sowie Mexiko, das damals selbst keine wirkliche Demokratie war, wären diese Überlegungen schon mit Blick auf die eigene Situation plausibel gewesen.

Diese Position wurde in Lateinamerika nicht von allen Staaten geteilt. Die unterschiedlichen Auffassungen ließen sich in der UN-Vollversammlung Ende 1992 gut beobachten. Verschiedene lateinamerikanische Staaten meldeten sich in der Debatte über eine erneute Resolution zur Lage der Demokratie und der Menschenrechte in Haiti zu Wort. Brasilien und Mexiko vertraten eindeutig die Meinung, dass man unterscheiden müsse zwischen Bedrohungen der internationalen Sicherheit und inneren Unruhen oder humanitären Problemen in einem Land. Die Situation in Haiti stelle Letztgenanntes dar und sei damit eine rein innere Angelegenheit dieses Staates. Dieser auf die Souveränität des einzelnen Staates hinweisenden Argumentation stellte sich Argentinien entgegen und formulierte eine Überlegung, die es in der Folge immer wieder in Debatten um die Situation in Haiti einbringen würde: Ein entschiedenes Eingreifen anderer Staaten in Haiti konnte dem Prinzip der Souveränität gar nicht entgegenwirken, würde es vielmehr stärken. Der wahre Träger der Souveränität sei nämlich das haitianische Volk, dem man diese zurückgeben müsse. Völlig eindeutig stellte sich Venezuela gegen die mexikanische und brasilianische Position. Die

⁴⁰⁰ ARCENEAUX/PION-BERLIN, *Issues, Threats, and Institutions*. S.13

⁴⁰¹ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 11.10.1991: A/46/PV.31

⁴⁰² LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy*. S.103

Situation in Haiti sei keinesfalls eine Angelegenheit, die nur diesen Staat etwas angehe. Es handele sich vielmehr eindeutig um eine Gefährdung des Weltfriedens und daher solle der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die von der OAS bereits verhängten Wirtschaftssanktionen allgemein verbindlich machen.⁴⁰³

Venezuela und Argentinien sollten auch in der Folge zwei Akteure bleiben, die aktiv ein wenn nötig sanktionsbewährtes internationales Engagement zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti vorantrieben. Im Falle Argentiniens stimmte diese Außenpolitik mit den in Abschnitt 1.1 beobachteten Positionen in Grundsatzdebatten überein, während Venezuela sich in der UN-Vollversammlung teilweise auch unter Carlos Andrés Pérez zumindest bei einzelnen Abstimmungen nicht im Sinne strenger internationaler Demokratiestandards entschieden hatte. Gerade Venezuela als Karibikstaat war andererseits den Auswirkungen der Krise in Haiti besonders ausgesetzt (was allerdings auch für Mexiko galt, das eine Politik der Nicht-Einmischung vertrat). Venezuela gehörte mit den USA, Kanada und Spanien zu einer Gruppe, die den UN-Generalsekretär bei der Bewältigung der Krise in Haiti besonders aktiv unterstützte. Diese Staaten wirkten 1993 auf UN-Wirtschaftssanktionen gegen Haiti hin, die im Juni tatsächlich beschlossen wurden. Schon im April hatten Argentinien und Venezuela dieses Ziel in der UN-Vollversammlung deutlich gemacht. Die Äußerungen der beiden Staaten ließen sogar die Interpretation zu, dass sie im Zweifelsfall auch militärische Gewalt zur Lösung der Krise in Erwägung ziehen würden. So sprach Venezuela davon, über alle im Rahmen der UN-Charta vorgesehenen Mittel nachzudenken, falls das Regime in Haiti nicht einlenken sollte. Auch Argentinien wollte – sollten die Wirtschaftssanktionen keine Wirkung zeigen – „nicht andere Optionen ausschließen, die zu zwingenden Maßnahmen führen können“.⁴⁰⁴

So war es keine Überraschung, dass Venezuela der Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch die UN als nicht ständiges Mitglied des Sicherheitsrats zustimmte. Dies tat andererseits auch Brasilien als zweites lateinamerikanisches Sicherheitsratsmitglied, das zuvor die Befassung dieses Organs mit der Haiti-Frage kritisch beurteilt hatte.⁴⁰⁵ Nicht anders verhielt es sich einige Monate später, als es darum ging, das UN-Engagement in Haiti durch die UNMIH zum Ausdruck zu bringen. Deren Auftrag, wie auf Governors-Island verabredet nach einer Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung und auf Wunsch der demokratisch gewählten haitianischen Regierung Militär und Polizei Haitis zu modernisieren, war andererseits auch politisch für Brasilien wenig problematisch. Allerdings stimmte Brasilien mit Venezuela auch im Oktober wieder für die erneute Einführung der zwischenzeitlich ausgesetzten Sanktionen, nachdem UNMIH ihre Mission nicht hatte beginnen können.⁴⁰⁶ Andere Staaten wie Nicaragua, El Salvador, Honduras, Costa Rica und Guatemala unterstützten wenig später diesen Schritt ausdrücklich.⁴⁰⁷

Venezuela gehörte auch zu den Staaten, die im weiteren Verlauf auf eine Verschärfung der Sanktionen drängten, sollten die haitianischen Militärs kein Entgegenkommen zeigen.⁴⁰⁸ Dies geschah im Mai 1994 durch eine Resolution, die Argentinien und Venezuela mit den USA, Spanien und Kanada im Sicherheitsrat eingebracht hatten. Venezuela war zu jenem

⁴⁰³ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 24.11.1992: A/47/PV.71

⁴⁰⁴ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 20.04.1993: A/47/PV.100 (eigene Übersetzung)

⁴⁰⁵ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres841> (letzter Abruf: 21.01.2014)

⁴⁰⁶ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres867>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres873> (letzter Abruf: 22.01.2014)

⁴⁰⁷ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 06.12.1993: A/48/PV.70

⁴⁰⁸ *Die Entwicklung der Ereignisse seit dem 30.10.1993*. S.9

Zeitpunkt aus dem Gremium ausgeschieden, nahm aber dennoch an der Sitzung teil und stellte heraus, dass es den Resolutionsentwurf zur Verschärfung der Sanktionen unterstütze, da es nach wie vor auf die Rückkehr zur Demokratie in Haiti dränge und angesichts der dort begangenen Menschenrechtsverletzungen keine Kompromisse einzugehen seien. Zustimmung konnten dem Entwurf dann Argentinien und Brasilien. Die Akzente, die beide Staaten dabei setzten, waren aber nicht identisch. Während Brasilien sichtlich darum bemüht war, den Umgang des Sicherheitsrats mit der Situation in Haiti als den außergewöhnlichen Umständen geschuldet und keinesfalls als Präzedenzfall darzustellen, verkündete Argentinien mit weit weniger rhetorischer Sorge um ungebührliche Einmischungen des Sicherheitsrats in interne Probleme eines Staates, dass Menschenrechtsverletzungen, die eng mit der Abkehr von der Demokratie zusammenhängen, keine innere Angelegenheit eines Staates seien, sondern vielmehr das Gewissen der Menschheit herausforderten. Die Sanktionen müssten nun effektiv umgesetzt werden, wozu Argentinien auch ein Kriegsschiff zur Seeüberwachung beisteuern werde.⁴⁰⁹

Argentinien war schließlich auch das Land, das am 31.07.1994 den äußersten Schritt mitzugehen bereit war, den es selbst wie erwähnt bereits in den Vorjahren zumindest angedeutet hatte. Amalia Margarita Stuhldreher spricht gar von „vehementen Vorschläge[n]“ des damaligen argentinischen Präsidenten Carlos Menem zu „einer militärischen Intervention zur Sicherung der Demokratie in Haiti“, für die dieser im eigenen Land auch kritisiert worden sei.⁴¹⁰ Menem hatte sich bereits im Golfkrieg 1991 durch ein aktives Engagement an der Seite der USA hervorgetan. Schon Anfang Juli hatte Argentinien in der UN-Vollversammlung gewarnt, die Geduld der internationalen Gemeinschaft sei kurz davor, sich zu erschöpfen.⁴¹¹ Als es dann einige Wochen später so weit war, war Argentinien das einzige lateinamerikanische Land, das sich im Sicherheitsrat für die Erlaubnis zu einem Militärschlag gegen das haitianische Regime aussprach.

Mehrere Staaten der Region nahmen an der Sitzung vom 31.07. neben den beiden Mitgliedern Argentinien und Brasilien teil. Keines dieser Länder sprach sich prinzipiell gegen das Ziel aus, den demokratisch gewählten Präsidenten Aristide wieder einzusetzen. Auch Kuba teilte ausdrücklich dieses Ziel, was nicht verwundert angesichts der Tatsache, dass es um die Wiedereinsetzung eines politisch eher links gerichteten Präsidenten ging, wenn auch Kuba in späteren Krisen zeitweise eine Position der *prinzipiellen* Nicht-Einmischung zumindest rhetorisch vertreten sollte. Es war gleichzeitig aber auch der lateinamerikanische Staat, der sich am lautstärksten gegen die nun geplante Intervention aussprach. Kapitel VII der UN-Charta werde hier klar missbraucht, Interventionen seien als Mittel der internationalen Politik prinzipiell abzulehnen, und diese Intervention im Speziellen sei die einzige Bedrohung des Weltfriedens, die in der Region momentan auszumachen sei. Mexiko war im Ton etwas gemäßiger, ließ aber ebenfalls keinen Zweifel daran, dass es die Situation in Haiti weiterhin nicht für eine Gefährdung des Weltfriedens halte, die ein militärisches Handeln nach Art. 42 der UN-Charta möglich machen würde. Auf der gleichen Linie argumentierten Uruguay und auch Brasilien, das sich der Stimme mit Blick auf die Resolution enthielt.

Eine angesichts seiner vorherigen Haltung in der Haiti-Frage beachtenswerte Position bezog Venezuela. Hatte es im Vorjahr die Möglichkeit der Nutzung aller in der UN-Charta vorgesehenen Optionen noch in Aussicht gestellt, so sprach es sich in diesem Moment nicht nur gegen diese konkrete Intervention aus, sondern gegen jedwede Intervention in der

⁴⁰⁹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 06.05.1994: S/PV.3376

⁴¹⁰ STUHLREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem*. S.206

⁴¹¹ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 08.07.1994: A/48/PV.97

westlichen Hemisphäre, die mit der venezolanischen Treue zum Nicht-Interventionsprinzip nicht zu vereinbaren sei. In Venezuela hatte allerdings inzwischen die Regierung gewechselt: Dem zum Neoliberalismus konvertierten Nationalisten der 1970er, Carlos Andrés Pérez, der selbst 1992 zwei gescheiterte Militärputsche gegen seine Präsidentschaft erlebt hatte, war ein anderer Alt-Präsident mit spätem Comeback, Rafael Caldera, nachgefolgt. Blieb also Argentinien, das für den Resolutionsentwurf stimmte und in einer langen Rekapitulation der Ereignisse seit 1991 zu zeigen bemüht war, dass alle friedlichen Mittel ausgeschöpft worden seien und auf ausdrücklichen Wunsch des demokratisch gewählten Präsidenten Haitis die Situation in seinem Heimatland auf militärische Weise gelöst werden müsse – eine humanitäre Krise, die sich nicht „hinter einer Grenze verstecken“ könne.⁴¹²

Argentinien ließ seiner rhetorischen Unterstützung Taten folgen und beteiligte sich an der multinationalen Streitkraft, die im September in Haiti landete. Ebenso beteiligte es sich an der UNMIH, die bald darauf die Verantwortung von der multinationalen Koalition übernahm und zu der auch Guatemala und Honduras beitrugen.⁴¹³ Brasilien dagegen schien von der Entscheidung des 31.07. dauerhaft besorgt zu sein und stimmte 1994 noch drei Mal nicht für Resolutionen, die sich positiv auf die Arbeit der multinationalen Streitkraft bezogen, nachdem diese ihre Arbeit am Auftrag gemessen erfolgreich verrichtet hatte. Eine solche Zustimmung wäre aus der Sicht Brasiliens einer nachträglichen Billigung einer Operation gleichgekommen, die mit dem Nicht-Interventionsprinzip unvereinbar gewesen sei und (hier gab es eine Nähe zur venezolanischen Position vom Juli) den Gebrauch militärischer Gewalt in Amerika erlaubt habe – offenbar ebenfalls ein grundsätzliches Tabu.⁴¹⁴ Flexibler zeigte sich hier Venezuela, das die von Brasilien nicht unterstützten Resolutionsentwürfe auch als Nicht-Mitglied in den Sicherheitsrat mit anderen Staaten eingebracht hatte, auch wenn es zunächst die Militärintervention nicht begrüßt hatte.⁴¹⁵ Argentinien und Venezuela sollten auch in den nächsten beiden Jahren noch die Resolutionen in den Sicherheitsrat einbringen, durch die das Mandat von UNMIH mehrmals verlängert wurde. Die im Laufe der Zeit in den Sicherheitsrat gerückten Staaten Chile und Honduras unterstützten diese Verlängerungen stets.⁴¹⁶

Es bestätigte sich somit das Gesamtbild der vorangegangenen Jahre. In der Haiti-Krise nach 1991 waren es Venezuela und noch stärker Argentinien, die ein aktives Einschreiten der Staatenwelt zugunsten der Rückkehr zur Demokratie in jenem Land befürworteten, während unter den größeren Staaten der Region Brasilien und besonders Mexiko einen Standpunkt einnahmen, der einer solchen Einmischung kritischer gegenüberstand.

⁴¹² Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 31.07.1994: S/PV.3413 (eigene Übersetzung)

⁴¹³ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihfacts.html> (letzter Abruf: 20.01.2014)

⁴¹⁴ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 29.09.1994: S/PV.3439; 15.10.1994: S/PV.3437 und 29.11.1994: S/PV.3470

⁴¹⁵ Ebenda

⁴¹⁶ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 30.01.1995: S/PV.3496; 31.07.1995: S/PV.3559 und 29.02.1996: S/PV.3638

1.3.2 Humanitäre Krise in Somalia

Die Ereignisse, die zu Beginn der 1990er Jahre zu internationaler Besorgnis über die Situation in Somalia und schlussendlich zu einer militärischen Intervention zur Überwindung der humanitären Krise führen sollten, hatten bereits im vorangegangenen Jahrzehnt ihren Anfang genommen. 1988 war in Somalia ein Bürgerkrieg ausgebrochen, nachdem sich im Mai 1988 mehrere regionale Clangruppen gegen die Zentralregierung in Mogadischu erhoben hatten. Nachdem dieser Aufstand zunächst nur begrenzten Erfolg gebracht hatte, gelang es mehreren dieser Gruppen jedoch im Januar 1991, die Hauptstadt einzunehmen und Präsident Barre zur Flucht in die Provinz zu zwingen. Ohne Absprache zwischen den verschiedenen Rebellengruppen wurde Ali Mahdi Mohammed zum neuen Präsidenten ausgerufen, der sich von nun an als Ansprechpartner für die internationalen Partner Somalias und damit als legitimer Empfänger von Hilfslieferungen an das Land präsentierte.

Eine Beruhigung trat mit der Machtübernahme Mahdis nicht ein. Stattdessen gründeten andere Gruppen im Nordwesten des Landes die Republik „Somaliland“ und auch der gestürzte Präsident Barre hatte inzwischen eigene Milizen hinter sich gebracht, die den Kampf wieder aufnahmen. Dieser zerstörte immer größere Teile der Getreideernte, was im Sommer und Herbst 1992 zu einer akuten Hungersnot in Somalia führte. Auch die fortgeführten Kämpfe in der Hauptstadt provozierten eine ständige Verschlechterung der humanitären Situation. Hafenanlagen und Märkte lagen still, Krankenhäuser waren von wichtigen Versorgungsgütern abgeschnitten, um die 1000 Menschen starben Schätzungen zufolge jede Woche durch die Gefechte zwischen den verschiedenen Konfliktparteien.⁴¹⁷

Ende 1991 hatte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz bereits die Staaten zu einem Engagement in dem Krisenland aufgefordert. Die Organisation der Islamischen Konferenz und die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) folgten bald mit einem Aufruf an den UN-Sicherheitsrat, sich mit der Lage in Somalia zu befassen, wo sich bereits Hunderttausende auf der Flucht befanden. Sowohl die USA, die sich in einem Wahljahr befanden, als auch andere Industriestaaten bremsten allerdings über weite Strecken des Jahres 1992 eine starke Beteiligung der UN bei der Bewältigung der humanitären Krise in Somalia, etwa in Form einer UN-Mission.⁴¹⁸ Immerhin konnte sich der Sicherheitsrat am 23.01.1992 dazu durchringen, die Situation in Somalia als Angelegenheit von internationaler Relevanz anzuerkennen und sie unter Verweis auf die Einschätzung des UN-Generalsekretärs als Bedrohung für den Weltfrieden einzustufen. Alle Konfliktparteien wurden aufgerufen, sich an geltendes Völkerrecht zu halten und humanitäre Hilfe für die notleidende Bevölkerung nicht zu behindern. Schließlich wurde ein Waffenembargo gegen Somalia verhängt.⁴¹⁹

Auch in den folgenden Monaten sollte UN-Generalsekretär Boutros-Ghali auf eine größere Rolle der Vereinten Nationen in Somalia hinarbeiten. Im März war es zu einem Waffenstillstand gekommen, der auf Wunsch der Konfliktparteien von den UN überwacht werden sollte. Bewaffnete Banden machten dennoch das Land weiter unsicher und verhinderten die Lieferung überlebenswichtiger Hilfsgüter. Der Generalsekretär schlug daher eine UN-Schutztruppe vor, die mit Einverständnis der Konfliktparteien in Somalia auch solche Hilfslieferungen sichern sollte. Der Sicherheitsrat billigte daraufhin zu diesem Zweck im April 1992 eine *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM). 50 Militärbeobachter

⁴¹⁷ ANDREAS HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik: militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina*. Frankfurt a.M., 2001, S.220-222

⁴¹⁸ Ebenda, S.223-229

⁴¹⁹ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/733 (1992) vom 23.01.1992

sollten schnell entsandt werden, um den Waffenstillstand zu überwachen. Später würde eine größere Schutztruppe folgen.⁴²⁰ Die tatsächliche Entsendung der Mission sollte sich allerdings über viele Monate hinziehen. Die Blauhelme, die die Auslieferung der Hilfsgüter überwachen sollten, trafen erst im September ein und konnten zudem nicht auf die Unterstützung eines der wichtigen Clanchefs in Somalia mit dem Namen Aidid zählen, der seine Zustimmung zu dem Einsatz wieder zurückgezogen hatte, nachdem klar geworden war, dass die UN-Truppen auch außerhalb der Hauptstadt eingesetzt werden sollten.⁴²¹

Dieser Konflikt sollte zu einer Eskalation führen, die schließlich in eine militärische Intervention des Auslands mündete. Im Juli 1992 hatte der Sicherheitsrat, angetrieben von Boutros-Ghali, der die Industriestaaten aufforderte, sich nicht nur ihrem „rich men’s war“ im zerfallenden Jugoslawien, sondern auch der Situation in Somalia mit mehr Nachdruck zu widmen, die Einrichtung einer Luftbrücke für Hilfsgüter nach Somalia beschlossen und die verschiedenen Gruppen in diesem Land erneut dazu aufgefordert, die humanitäre Hilfe für die leidenden Menschen nicht zu behindern und mit den bald zu entsendenden UN-Truppen vollständig zu kooperieren. Sollte diesen Forderungen nicht Folge geleistet werden, bekundete der Rat seine Bereitschaft, weitergehende Maßnahmen zur Gewährleistung der Hilfen zu ergreifen.⁴²²

In der Tat wurden diese Forderungen nicht befolgt. Aidid forderte die UN-Truppen auf, keine Präsenz mehr in Mogadischu zu zeigen, während Mahdi den Hafen der Hauptstadt schließen ließ. Ein Schiff, das dennoch Hilfsgüter anliefern wollte, wurde in Brand geschossen. Bereits zuvor hatten Milizen es zu ihrem Geschäft gemacht, die über Luft eingeflogenen Güter zu plündern. Dies war der Moment, in dem besonders die USA die Initiative ergriffen. Als die Präsidentschaftswahlen in den USA erst einmal vorbei waren, kündigte der abgewählte George Bush den UN an, für eine militärische Intervention zur Verbesserung der humanitären Situation in Somalia zur Verfügung zu stehen.⁴²³

Am 03.12.1992 befasste sich der UN-Sicherheitsrat mit dieser Option. Er verkündete seine Bestürzung über die Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch die verschiedenen Konfliktparteien in Somalia, darunter z.B. die Verweigerung des Zugangs zu humanitärer Hilfe für die Zivilbevölkerung, und bezog sich auf die Einschätzung des UN-Generalsekretärs, dass die bisherige Konzeption eines UN-Engagements in Somalia gescheitert sei und ein neuer Ansatz gewählt werden müsse. Entsprechend begrüßte der Rat das Angebot „eines Mitgliedstaates“ – also der USA – eine Operation zur Schaffung eines sicheren Umfeldes für humanitäre Hilfe durchzuführen und erlaubte den Mitgliedstaaten, „das Angebot umzusetzen (...), alle nötigen Mittel einzusetzen, um so schnell wie möglich ein sicheres Umfeld für humanitäre Hilfsoperationen in Somalia herzustellen“.⁴²⁴ Zunächst gelang es der *United Task Force* (UNITAF), die am 09.12.1992 in Somalia landete und im Januar 1993 einen Höchststand von 37 000 Soldaten aus den USA und 23 anderen Staaten erreichen sollte, auch dank der weitgehenden Kooperation der Konfliktparteien, die Kämpfe zu minimieren und die Lebensmittelversorgung zu verbessern. Zudem vereinbarten 15 Milizen Anfang 1993 einen Waffenstillstand und eine nationale Versöhnungskonferenz im März.

Zu diesem Zeitpunkt beschlossen die Vereinten Nationen, UNITAF bald durch eine erneuerte UNOSOM II abzulösen, deren 28 000 schwerer bewaffnete Soldaten aus 30

⁴²⁰ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/751 (1992) vom 24.04.1992

⁴²¹ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.229f

⁴²² Ebenda, S.230; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/767 (1992) vom 27.07.1992

⁴²³ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.231-234

⁴²⁴ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/794 (1992) vom 03.12.1992 (eigene Übersetzung)

Nationen mit einem stärkeren Mandat zur wenn nötig gewaltsamen Friedenserzwingung und Sicherung der humanitären Hilfe ausgestattet waren als UNOSOM I. Dennoch brachen die Konflikte endgültig wieder aus, als UNOSOM II im Mai 1993 die Verantwortung in Somalia übernahm. Anfang Juni wurden 25 pakistanische Blauhelme im Einsatz getötet, was der Sicherheitsrat scharf verurteilte und die Mitgliedstaaten aufforderte, der Mission besseres Gerät wie gepanzerte Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen, um UNOSOM II die Erfüllung ihrer Aufgabe zu ermöglichen. Außerdem starteten die USA eine Strafexpedition gegen die vermeintlichen Drahtzieher des Angriffs, bei der viele somalische Zivilisten starben, wodurch die UN-Mission nachhaltig diskreditiert wurde. Der Anfang vom Ende des internationalen Engagements in Somalia war die Tötung von 18 US-Soldaten in Mogadischu im Oktober. Bis März 1994 hatten die USA ihre Truppen aus Somalia zurückgezogen, ein Jahr später waren die UN-Einheiten aus dem Land verschwunden.⁴²⁵

Aus naheliegenden Gründen betraf die Krise in Somalia die meisten lateinamerikanischen Staaten nicht so unmittelbar wie diejenige in Haiti, die sich „vor der eigenen Haustür“ abspielte und bei der mancher Akteur eine Neuauflage im eigenen Land fürchten mochte. Kein Land aus der Region beteiligte sich beispielsweise an UNOSOM I und II oder an UNITAF. Dennoch waren besonders diejenigen Staaten, die während jener Jahre im UN-Sicherheitsrat vertreten waren, gezwungen, sich mit der Situation in dem ostafrikanischen Land auseinanderzusetzen. Auch aus dieser Auseinandersetzung lassen sich aber Schlüsse ziehen, die teilweise die aus der Haiti-Krise gewonnenen Aussagen bestätigen. Während des ersten Jahres, in dem sich der Sicherheitsrat mit Somalia beschäftigte, 1992, waren Ecuador und Venezuela in dem Gremium vertreten. Venezuela zeigte sich unter Präsident Carlos Andrés Pérez wie auch in der Haiti-Frage als ein Land, das bereit war, die Situation in Somalia, die sich durch ein enormes Leid der Zivilbevölkerung und fortdauernde Verstöße der Konfliktparteien gegen das humanitäre Völkerrecht auszeichnete, nicht als eine innere Angelegenheit Somalias zu betrachten, sondern als eine, die ein Engagement der übrigen Staaten rechtfertigte und erforderte. Genauso verhielt es sich mit Ecuador – sowohl vor als auch nach dem Regierungswechsel vom linksgerichteten Präsidenten Borja Cevallos zum konservativen Durán Ballén im August.

Beide Länder gingen sämtliche Stufen auf der Eskalationsleiter mit, die der Sicherheitsrat im Laufe des Jahres erklomm. Die Resolution, die die Lage in Somalia als Bedrohung des Weltfriedens bezeichnete und ein Waffenembargo über das Land verhängte, wurde von Venezuela und Ecuador unterstützt.⁴²⁶ Ebenso agierten beide Staaten, als es darum ging, UN-Truppen nach Ostafrika zu entsenden, um dort den Waffenstillstand zu überwachen und die Auslieferung der Hilfsgüter an die Bevölkerung zu sichern.⁴²⁷ UNOSOM I hatte noch auf dem klassischen Konzept friedenserhaltender UN-Missionen beruht und ein Einverständnis der am Konflikt Beteiligten vorausgesetzt. Ende Juli, als er die Luftbrücke zur Versorgung der hungernden Menschen in Somalia erlaubte, warnte der Sicherheitsrat diese Akteure allerdings explizit, dass er weiter reichende Maßnahmen in Betracht ziehen werde, sollten sie UNOSOM I nicht bei der Erfüllung ihres Mandats unterstützen. Auch hier stimmten beide lateinamerikanischen Staaten zu.⁴²⁸ Zum Härtesten kam es dann im Dezember mit dem Beschluss von Resolution 794. Die Notlage in Somalia, wo ein Großteil der Bevölkerung zu

⁴²⁵ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*, S.234-237; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/837 (1993) vom 06.06.1993

⁴²⁶ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres733> (letzter Abruf: 22.01.2014)

⁴²⁷ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres751> (letzter Abruf: 22.01.2014)

⁴²⁸ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres767> (letzter Abruf: 22.01.2014)

verhungern drohte, während Milizen unter Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht Hilfslieferungen an die Bedürftigen verhinderten, wertete der Sicherheitsrat als Anlass für eine ausländische militärische Intervention. Sowohl Ecuador als auch Venezuela schlossen sich dieser Auffassung an. Hiermit reihten sie sich in einen Konsens aller Sicherheitsratsmitglieder (darunter generell nicht interventionsaffine Staaten wie die ständigen Mitglieder China und Russland oder die nicht-ständigen Mitglieder Indien und Simbabwe) ein, der in dieser Form bei der Intervention in Haiti nicht gegeben war, als sich bei der entscheidenden Resolution 940 neben Brasilien auch China enthielt, während Ruanda nicht an der Abstimmung teilnahm.⁴²⁹

Brasilien, so hält Monica Herz fest, unterstützte auch diesmal nicht den Entschluss des Sicherheitsrats, in einem Land aufgrund einer Situation zu intervenieren, die nicht im klassischen Sinne eine Bedrohung der internationalen Sicherheit – etwa in Form eines Angriffskrieges eines Staates gegen einen anderen – darstellte.⁴³⁰ In diesem Fall kam die Entscheidung gerade rechtzeitig, um Brasilien, das Anfang 1993 für Ecuador in den Sicherheitsrat rückte, nicht zu einer Enthaltung zu nötigen. Auch so sollte Brasilien aber noch genug Gelegenheit haben, in New York seiner Reserviertheit gegenüber derartigen Unternehmungen Ausdruck zu verleihen. Das Land stimmte mit Venezuela zusammen 1993 zunächst der Einrichtung und dann mehrfach der Verlängerung von UNOSOM II zu und forderte nach dem Anschlag auf die pakistanischen Missionsmitglieder eine stärkere Ausrüstung für die Truppe. Es zeigte sich also durchaus bereit, eine Mission der UN zu unterstützen, die laut Mandat dazu befugt war, nicht nur einen von den örtlichen Konfliktparteien zugesagten und eingehaltenen Frieden zu überwachen, sondern ihn wenn nötig auch unter Einsatz von Gewalt zu erzwingen, und wich damit jedenfalls von einer strikten Auslegung des Prinzips der Nicht-Einmischung ab.⁴³¹

Brasilien setzte sein Abstimmungsverhalten auch 1994 fort, als UNOSOM II nach den tödlichen Vorfällen des Vorjahres reduziert und schließlich ein letztes Mal bis zu ihrem Auslaufen im März 1995 verlängert wurde. Wie Argentinien, das 1994 Venezuelas Platz eingenommen hatte, stimmte es stets für die Mandatsverlängerungsresolutionen. Die Akzente wurden von den beiden Nachbarländern aber dennoch unterschiedlich gesetzt. Während Argentinien, das auch in Haiti ein Handeln der UN unter Kapitel VII der Charta – also ein Durchsetzen der von den UN gesteckten Ziele zur Not auch gegen den Willen von Akteuren im betroffenen Staat – befürworten würde, betonte, dass ein solches Handeln in Somalia zwingend notwendig sei, bemühte sich Brasilien – ebenfalls ähnlich wie im Falle Haitis – die Lage als Ausnahmesituation darzustellen. Eine Durchsetzung des UNOSOM-II-Mandats gegen den Willen der lokalen Parteien sei wann immer möglich zu vermeiden.⁴³² Auch bei späteren Gelegenheiten konnte Brasilien angesichts des sich abzeichnenden wenig triumphalen Rückzugs der UN aus dem ostafrikanischen Land dann noch feststellen, dass es mit seiner Haltung, Handlungen der Organisation nach Kapitel VII der Charta möglichst zu umgehen, von Anfang an goldrichtig gelegen habe. Das Ausland habe zu spät erkannt, dass

⁴²⁹ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres794>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres940> (letzter Abruf: 22.01.2014)

⁴³⁰ MONICA HERZ, *Brazilian Foreign Policy since 1990 and the Pax Americana*. In: JORGE I. DOMINGUEZ/BYUNG-KOOK KIM, *Between Compliance and Conflict: East Asia, Latin America, and the "New" Pax Americana*. New York, 2005, S.177f

⁴³¹ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres814>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres837>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres878>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres886> (letzter Abruf: 22.01.2014)

⁴³² Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 04.02.1994: S/PV.3334

nur die Somalier selbst ihre Probleme lösen und dass es selbst eine Verbesserung der Situation in Somalia nicht erzwingen könne.⁴³³

So bestätigt sich auch für Brasilien die mit Blick auf Haiti festgestellte Tendenz. Die entscheidenden Phasen beider Krisen und ihrer internationalen Bearbeitung fielen in die Regierungszeit von Präsident Itamar Franco, der Ende 1992 als Vizepräsident das Amt vom über einen Korruptionsskandal gestürzten Fernando Collor de Mello übernommen hatte. Brasilien hing zwar nicht einer ultraorthodoxen Auslegung des Nicht-Interventionsprinzips an, zeigte sich aber dennoch eher skeptisch bezüglich eines internationalen Eingreifens zur Lösung einer humanitären Krise, sobald dieses über von den maßgeblichen internen Akteuren ausdrücklich unterstützte Maßnahmen hinausging.

1.3.3 Völkermord in Ruanda

Südwestlich von Somalia entwickelte sich zu Beginn der 1990er Jahre ebenfalls eine akute Krise, die am Ende ein militärisches Eingreifen des Auslands provozierte. In Ruanda ging die Aufteilung der Bevölkerung in Tutsi, Hutu (und Twa) bis ins 19. Jahrhundert zurück. Ursprünglich anhand sozialer mehr als ethnischer Charakteristika etabliert, wurden mit den verschiedenen Bezeichnungen durchaus auch äußerliche Merkmale assoziiert. Bis zur Unabhängigkeit Ruandas 1962 hatte die Minderheit der Tutsi die gesellschaftliche Elite gestellt, was sich mit dem Ende der Kolonialherrschaft ändern sollte, als die zahlenmäßig überlegenen Hutu die Macht übernahmen und mit Hilfe einer bald errichteten Ein-Parteien-Herrschaft absicherten. Seit Beginn der 1970er Jahre wurde Ruanda von Präsident Juvénal Habyarimana regiert, während viele Tutsi ins ugandische Exil flohen, wo sie 1987 mit der Ruandischen Patriotischen Front (RPF) eine Miliz gründeten, mit der sie ihren gesellschaftlichen Einfluss in Ruanda wieder zurück erkämpfen wollten.

Im Oktober 1990 startete die RPF ihren Angriff von Uganda aus, konnte aber keinen entscheidenden Sieg gegen die Regierung in der ruandischen Hauptstadt Kigali erringen. Dieser gelang es vielmehr, mit Unterstützung etwa aus Frankreich, das per Vertrag an die Regierung gebunden war und den Angriff der RPF als Aggression Ugandas gegen die Regierung Ruandas interpretierte, die Tutsi-Rebellen in den Norden Ruandas zurückzuwerfen, von wo aus diese einen Guerilla-Kampf starteten und von wo sie auch im weiteren Verlauf zunächst nicht mehr verdrängt werden konnten. Es gab erste Anzeichen für beginnende Repressionen gegen die noch in Ruanda lebenden Tutsi, die von der Regierung nicht verhindert, wenn nicht sogar gefördert wurden. Auch unter diesen Umständen wich Frankreich aber nicht von seiner Unterstützung für die Regierung in Kigali ab und stellte damit die Weichen für ein Verhalten der westlichen Mächte, das – ähnlich wie in Somalia – sehr lange einem entschiedenen Eingreifen zur Verhinderung einer humanitären Krise auswich, in diesem Fall sogar zunächst bis zu einem gewissen Grad diese Krise heraufzubeschwören half.⁴³⁴

⁴³³ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 31.05.1994: S/PV.3385; sowie vom 04.11.1994: S/PV.3447

⁴³⁴ JULIA KAROLINA LIS, *Die misslungene humanitäre Intervention der UN und der westlichen Welt in Ruanda*. In: JÜRGEN BELLERS/MARKUS PORSCHE-LUDWIG, *Internationale Interventionen. Kongo, Irak, Ruanda, Afghanistan, Entwicklungspolitik, Völkerrecht*. Nordhausen, 2010, S.117-121; HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.285f

Zu Beginn des Jahres 1993 wurde der UN-Sicherheitsrat in dieser Frage aktiv. Anfang März hatte es einen Waffenstillstand zwischen ruandischer Regierung und der RPF gegeben und die Parteien hatten den Vorschlag unterbreitet, eine Pufferzone zwischen beiden Seiten einzurichten, in der eine UN-Mission stationiert werden könne, die den Waffenstillstand überwachen sollte. Hiervon nahm der Rat zunächst Kenntnis und beauftragte den Generalsekretär, gemeinsam mit der OAU über eine entsprechende Mission nachzudenken. Währenddessen wurden die gegnerischen Lager aufgefordert, den Waffenstillstand zu achten und humanitäre Hilfe zuzulassen.⁴³⁵ In Arusha, Tansania, kam es im August 1993 zur Unterzeichnung eines Friedensabkommens zwischen den beiden Bürgerkriegsparteien, wonach es bis Ende 1995 freie Wahlen in Ruanda geben sollte. Zuvor war eine Übergangsregierung zu bilden, an der neben Vertretern der bisherigen Regierung auch die RPF beteiligt sein würde. Weiterhin waren die ruandischen Streitkräfte zu reformieren, wodurch ebenfalls ein größerer Einfluss der Tutsi zu erwarten war. Dieser Prozess war von einer UN-Mission zu überwachen.⁴³⁶

Entsprechend billigte der Sicherheitsrat Anfang Oktober die Entsendung einer *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), die den Waffenstillstand und die Anlieferung humanitärer Hilfe überwachen sollte. Dass UNAMIR als klassische *peace-keeping*-Mission konzipiert war, die als neutrale Kraft mit Einverständnis aller Parteien agieren sollte, entsprach voll und ganz den Wünschen auch der westlichen Großmächte.⁴³⁷ Tatsächlich hatte Präsident Habyarimana das Abkommen von Arusha zwar unterzeichnet, machte aber keine Anstalten es umzusetzen, zögerte stattdessen die Bildung einer Übergangsregierung mit Tutsi-Beteiligung immer wieder hinaus. Hutu-Extremisten kündigten für den Fall einer Umsetzung des Abkommens ein Blutbad an den Tutsi an. Auch dem Chef von UNAMIR, dem Kanadier Roméo Dallaire, wurden im Januar 1994 Informationen zugetragen, die besagten, dass diese Extremisten in der Tat eine solche großangelegte Aktion vorbereiteten und zu diesem Zweck etwa massenhaft Waffen wie Macheten beschafften.⁴³⁸

Noch am 05.04.1994 war eine Verlängerung von UNAMIR beschlossen worden. Der Sicherheitsrat bemerkte bei dieser Gelegenheit bereits besorgt die zunehmende Verschlechterung der Lage in Kigali. Als Habyarimanas Flugzeug, von einer Auslandsreise kommend, am nächsten Tag beim Landeanflug auf die Stadt abgeschossen wurde, eskalierte die Lage. Tutsi, die auf den Straßen der Hauptstadt identifiziert werden konnten, wurden ermordet. Auch auf dem Land begann eine systematische Mordkampagne gegen die Minderheit. Zwischen April und Juni sollten schließlich 800 000 bis 1 200 000 Tutsi und politisch abweichende Hutu dem Gewaltexzess zum Opfer fallen.⁴³⁹ Die Reaktion der Staatenwelt deutete auch unmittelbar nach Beginn des Völkermordes nicht eindeutig auf ein resolutes Eingreifen hin. Manche Staaten betrieben sogar das glatte Gegenteil. Die erste Reaktion bestand darin, die eigenen Staatsbürger in Sicherheit zu bringen. War dies erst einmal gewährleistet, wurden die dazu eingesetzten Militäreinheiten wieder zurückgezogen und Dallaires Rufe nach einer Verstärkung für UNAMIR wurden nicht erhört. UNAMIR wurde zahlenmäßig am 21.04. sogar reduziert, wobei die USA und Belgien gleich einen völligen Abzug gefordert hatten, während Frankreich, aber auch Russland neben anderen Staaten dem Vorschlag des Generalsekretärs Boutros-Ghali folgten und für eine Verstärkung von UNAMIR mit einem Mandat unter Kapitel VII zur notfalls gewaltsamen Friedenserzwingung plädierten.

⁴³⁵ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/812 (1993) vom 12.03.1993

⁴³⁶ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.287

⁴³⁷ Ebenda; LIS, *Die misslungene humanitäre Intervention der UN und der westlichen Welt in Ruanda*. In: BELLERS/PORSCHÉ-LUDWIG, *Internationale Interventionen*. S.122f

⁴³⁸ Ebenda, S.123-125; HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.288f

⁴³⁹ Ebenda; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/909 (1994) vom 05.04.1994

Dieses Zögern entsprach dem Bild, das die öffentliche Diskussion in den meisten westlichen Staaten (Lis nennt Frankreich als eine partielle Ausnahme) bot, wo der Konflikt als zugegeben grausamer Stammeskrieg, nicht aber als Völkermord dargestellt wurde. Auch die USA vermieden diesen Begriff, der zu einem internationalen Eingreifen in Ruanda gedrängt hätte, bis in den Juni hinein.⁴⁴⁰ Verschiedene Gruppen wie das Rote Kreuz oder Oxfam forderten dennoch die Staaten zu einem sofortigen militärischen Eingreifen in Ruanda auf und auch Boutros-Ghali drängte den Sicherheitsrat dazu, eine solche Option zu erörtern und sein Engagement in Ruanda wieder zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund beschloss dieses Organ am 17.05.1994 eine erneute Erhöhung der Truppenstärke von UNAMIR auf nun 5 500. Das Mandat dieser Truppen lief zwar nicht unter Kapitel VII der UN-Charta und beruhte damit auf der Annahme eines Einverständnisses beider Konfliktparteien mit dem UN-Engagement. Es wurde aber ausgedehnt auf den Schutz der Zivilbevölkerungen in sogenannten *safe areas* und es wurde ausdrücklich anerkannt, dass UNAMIR sich notfalls gegen Akteure verteidigen müsse, die solche Schutzzonen angreifen oder humanitäre Hilfe unterbinden könnten. Auch eine weitere Maßnahme deutete auf ein jetzt (sehr spät) wachsendes Eingreifen der Staatenwelt in einen Konflikt und eine Krisensituation hin, die nun als Bedrohung für den Weltfrieden bezeichnet wurde: die Verhängung eines Waffenembargos über Ruanda.⁴⁴¹

Am Ende war es Frankreich, das doch noch die Initiative für eine militärische Intervention zur Beendigung der humanitären Krise ergriff. Am 22.06. passierte Resolution 929 den UN-Sicherheitsrat. In ihr wurde das fortgesetzte Ermorden von Zivilisten als „einzigartige Situation“ bewertet, die „eine dringende Antwort der internationalen Gemeinschaft“ erfordere. Unter Verweis auf die Bewertung des UN-Generalsekretärs, dass eine multinationale Militäroperation nötig sein könnte, bis UNAMIR ihre endgültige Stärke erreicht habe, wurde das Angebot von Mitgliedstaaten wie Frankreich begrüßt, eine neutrale Streitkraft zu entsenden, um Zivilisten und Flüchtlinge in Ruanda zu schützen. Daher wurden die Mitgliedstaaten auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta autorisiert, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um gefährdete Zivilisten und Flüchtlinge in Ruanda, wenn möglich durch die Einrichtung und Durchsetzung von *safe areas*, zu schützen und humanitäre Hilfslieferungen zu sichern.⁴⁴² Bevor diese von Frankreich getragene Operation aber ihre Wirkung entfalten konnte, hatte die vorrückende RPF den Völkermord in Ruanda bereits weitgehend beendet.⁴⁴³

Auch die akute Phase der Krise in Ruanda, in der sich der Sicherheitsrat mit der dortigen Situation beschäftigte, fiel zeitlich so, dass einige derjenigen lateinamerikanischen Staaten dort vertreten waren, deren Verhalten schon mit Blick auf Haiti und Somalia betrachtet worden ist: Venezuela und Brasilien während des Jahres 1993, Brasilien und Argentinien im Folgejahr. Die Entscheidungen, die der UN-Sicherheitsrat im Laufe des Jahres 1993 zu fällen hatte, waren noch vergleichsweise unproblematisch, was den Grad der Einmischung der Vereinten Nationen in das Geschehen in Ruanda anbelangte. Die Mission der Vereinten Nationen, deren Entsendung diskutiert und schließlich beschlossen wurde, beruhte auf einer ausdrücklichen Einladung sowohl der Regierung in Kigali als auch der RPF. Ihr Einsatz zur

⁴⁴⁰ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.290; LIS, *Die misslungene humanitäre Intervention der UN und der westlichen Welt in Ruanda*. In: BELLERS/PORSCHÉ-LUDWIG, *Internationale Interventionen*. S.126-129

⁴⁴¹ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.290-293; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/918 (1994) vom 17.05.1994

⁴⁴² Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/929 (1994) vom 22.06.1994 (eigene Übersetzung); sowie S/RES/925 (1994) vom 08.06.1994

⁴⁴³ LIS, *Die misslungene humanitäre Intervention der UN und der westlichen Welt in Ruanda*. In: BELLERS/PORSCHÉ-LUDWIG, *Internationale Interventionen*. S.126f

Überwachung des Waffenstillstands und der Vereinbarungen von Arusha, sowie die Unterstützung humanitärer Hilfe entsprachen damit weitgehend dem klassischen Konzept friedenssichernder Missionen der UN.

Vom März an, als der Sicherheitsrat den UN-Generalsekretär erstmals beauftragte, über eine mögliche UN-Mission zu beraten, über die Aufstellung einer UN-Beobachtungsmission an der ugandischen Grenze zu Ruanda, bis hin zur Entsendung von UNAMIR im Oktober stimmten Venezuela und Brasilien den jeweiligen Resolutionen, die stets explizit auf die Einladung der beteiligten Parteien Bezug nahmen, durchgängig zu.⁴⁴⁴ Dies tat Brasilien, jetzt an der Seite von Argentinien im Sicherheitsrat, auch am 05.04.1994, als es um eine Verlängerung von UNAMIR ging und sich die Sicherheitslage in Kigali bereits spürbar verschlechtert hatte. Das Land betonte zudem, dass es auch angesichts widriger Umstände seinen eigenen Beitrag zu der Mission beibehalten werde.⁴⁴⁵ In der Tat war Brasilien, zusammen mit Argentinien und Uruguay, einer der drei lateinamerikanischen Staaten, die sich aktiv an der UN-Mission in Ruanda beteiligten.⁴⁴⁶ Argentinien und Brasilien stimmten auch Resolution 918 vom Mai zu, die erstens auf Grundlage der Einordnung der Situation in Ruanda als Bedrohung des Weltfriedens ein Waffenembargo verhängte und die zweitens die Notwendigkeit betonte, dass die eingesetzten Blauhelme, auch wenn sie nicht mit einem Mandat unter Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet waren, zur Verteidigung von Zivilisten in Schutzzonen und gegen den Missbrauch von Hilfslieferungen notfalls auch Gewalt einsetzen mussten. Damit zeigte sich Brasilien, das sich im Falle Haitis sträubte, bereit, eine Situation, die sich hauptsächlich innerhalb eines Staates entfaltete und jedenfalls keinen klassischen zwischenstaatlichen Konflikt darstellte, als Angelegenheit der übrigen Staaten zu betrachten und die humanitären Ziele von UNAMIR, auch wenn diese vom Einverständnis der Konfliktparteien ausging, im Extremfall auch mit Gewalt zu verteidigen. Dass Argentinien dieses Handeln als absolut notwendig angesichts der seiner Meinung nach schrecklichen Zustände in Ruanda erachtete, mag vor dem Hintergrund seiner Haltung in den bereits behandelten Krisen nicht mehr überraschen. Aber auch Brasilien betonte bei dieser Gelegenheit klar, dass die Vereinten Nationen angesichts einer humanitären Katastrophe wie der in Ruanda zum Schutz der Zivilisten und humanitären Helfer handeln müssten auch *bevor* der bewaffnete Konflikt in dem Land bereits zu einem Ende gekommen sei.⁴⁴⁷

Die Grenzen des brasilianischen Engagements sollten sich dann aber am 22.06.1994 zeigen, als es zur Abstimmung über Resolution 929 kam, die im Kern mit Hilfe der Erlaubnis zu einer multinationalen Militärintervention genau die Ziele durchsetzen wollte, die auch dem Mandat von UNAMIR zugrunde lagen und die Brasilien im Vormonat verteidigt hatte. Während Argentinien (wie auch Russland) zustimmte, war Brasilien mit China, Neuseeland, Nigeria und Pakistan eines der Länder, die sich enthielten. Argentinien war überzeugt, dass die Umstände in Ruanda einzigartig seien und eine solch entschiedene Reaktion der Staatengemeinschaft erforderten. Das Land unterstütze die Militäroperation in der Annahme, dass diese rein humanitären Zwecken diene. In der Tat war in der Resolution klar festgehalten, dass es sich – wie auch vom Initiator Frankreich gewünscht und vorgegeben –

⁴⁴⁴ Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/812 (1993) vom 12.03.1993; S/RES/846 (1993) vom 22.06.1992 und S/RES/872 (1993) vom 05.10.1993; sowie:
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres812>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres846>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres872> (letzter Abruf: 23.01.2014)

⁴⁴⁵ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 05.04.1994: S/PV.3358

⁴⁴⁶ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirF.htm> (letzter Abruf: 23.01.2014)

⁴⁴⁷ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 16.05.1994: S/PV.3377

um eine neutrale Mission in dem Sinne handeln sollte, dass nicht in den Ausgang des Konflikts zwischen Regierung und RPF eingegriffen werden solle, der die humanitäre Notlage hervorgerufen hatte.

Brasilien genüge in seiner Argumentation allerdings die Tatsache, dass die Militäroperation, die *de facto* dieselben humanitären Ziele wie UNAMIR verfolgen sollte, nicht von allen ruandischen Konfliktparteien unterstützt werde. Ein solches Handeln unter Kapitel VII der UN-Charta, man habe es immer wieder betont, sei möglichst zu vermeiden und könne dem Erfolg von UNAMIR langfristig eher schaden als nutzen.⁴⁴⁸ Diese Haltung soll hier nicht bewertet werden, sondern es soll nur festgestellt werden, dass das größte Land Lateinamerikas auch diesmal nicht bereit war, angesichts einer auch von Brasilien als schrecklich empfundenen humanitären Situation zum Schutz als universell empfundener Normen von außen militärisch notfalls gegen den Willen interner Akteure des betroffenen Staates zu intervenieren. Dass Brasilien die in Ruanda begangenen Verbrechen als nicht weniger verachtenswert empfand als etwa Argentinien, ist klar zu erkennen. Anfang Juni hatte es im Sicherheitsrat genauso wie sein Nachbarland verkündet, dass die internationale Gemeinschaft die in Ruanda verübten Massenmorde nicht tatenlos hinnehmen könne. Auch Monate später versicherte es, die Taten stets auf das Schärfste verurteilt zu haben.⁴⁴⁹

Jedoch zeigten sich auch nach der Entscheidung über die von Frankreich geführte Militärintervention, die mit Blick auf das Ende des Völkermordes im Rückblick gar nicht mehr entscheidend war, leichte Unterschiede zwischen der Haltung Brasiliens und Argentinien. Argentinien, selbst ausgestattet mit einer reichen Erfahrung bezüglich der strafrechtlichen Aufarbeitung von Menschenrechtsverbrechen (führende Mitglieder der 1976-1983 regierenden Militärjunta waren im Gegensatz zu den Nachbarländern nach der Rückkehr zur Demokratie recht schnell zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden), betrieb aktiv die Einrichtung eines Internationalen Straftribunals, das die Personen, die 1994 Kriegsverbrechen bis hin zu Völkermord begangen hatten, anklagen und gegebenenfalls bestrafen sollte. Im Juli hatte Argentinien schon zusammen mit Spanien eine Resolution in den Sicherheitsrat eingebracht, die eine entsprechende Untersuchungskommission im Auftrag der UN aufstellte. Im November schließlich beschloss der Sicherheitsrat, unter anderem wieder auf Initiative Argentinien, unter Verweis auf die Anfrage der (neuen) Regierung Ruandas und unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta, ein Internationales Straftribunal für Ruanda einzurichten. Sowohl Argentinien als auch Brasilien stimmten zu, aber erneut mit unterschiedlicher Akzentsetzung.

Argentinien stellte sich ohne Vorbehalte hinter das Unternehmen und betonte seinen Wert nicht nur für Ruanda, sondern für die ganze Welt, da nun auch möglichen Nachahmern klar gemacht werde, dass derartige Taten nicht ungestraft bleiben. Brasilien dagegen war wieder einmal bemüht, seine Zustimmung nicht als Präzedenzfall erscheinen zu lassen. Das Land könne nur zustimmen, weil die ruandische Regierung mit der Errichtung des Tribunals einverstanden sei. Niemals dürfe dies gegen den Willen einer Regierung geschehen. Mit seinem Handeln unter Kapitel VII der Charta überschreite der Sicherheitsrat seine Kompetenzen.⁴⁵⁰ Im Gegensatz zu Argentinien war Brasilien also nicht der Auffassung, dass die in Ruanda verübten Verbrechen als Gefährdung des Weltfriedens sowohl ein militärisches Eingreifen zu ihrer möglichen Verhinderung als auch eine nachträgliche strafrechtliche Ahndung rechtfertigten, wenn nicht alle beteiligten Konfliktparteien diesen

⁴⁴⁸ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 22.06.1994: S/PV.3392

⁴⁴⁹ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 08.06.1994: S/PV.3388 und vom 08.11.1994: S/PV.3453

⁴⁵⁰ Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/935 (1994) vom 01.07.1994 und S/RES/955 (1994) vom 08.11.1994; sowie: Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 01.07.1994: S/PV.3400 und vom 08.11.1994: S/PV.3453

Lösungsversuchen zustimmten. Damit bestätigten sich erneut die divergierenden Tendenzen auf diesem Feld der internationalen Politik, die sich zwischen dem Argentinien Carlos Menems und dem Brasilien Itamar Francos eingestellt hatten.

1.3.4 Der Zerfall des ehemaligen Jugoslawien

Der letzte in dieser Arbeit thematisierte internationale Konflikt, in dem sich die Staatenwelt in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auch aufgrund der humanitären Notlage und angesichts schwerer Menschenrechts- und Kriegsverbrechen mit der Frage nach einem Eingreifen auseinandersetzen musste, ist der Krieg, der 1991 im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens ausbrach. In verschiedenen Teilrepubliken dieses Staates hatte es 1990 Wahlen gegeben, bei denen die Kommunisten (unter neuem Namen) nur in Montenegro und Serbien ihre Macht behaupten konnten, wodurch in letztgenannter Teilrepublik Slobodan Milošević die Präsidentschaft erlangte, der sich seit ein paar Jahren durch nationalistische Agitation hervorgetan hatte.

In Slowenien und Kroatien kam es im Dezember 1990 bzw. Mai 1991 zu Referenden über eine Unabhängigkeit von Jugoslawien, die am 25.06.1991 in beiden Teilrepubliken ausgerufen wurde. Dies wurde von der politischen Führung in Belgrad und der jugoslawischen Volksarmee, die unter serbischem Einfluss standen, mit Krieg beantwortet, den Slowenien allerdings binnen weniger Tage für sich entscheiden konnte. In Kroatien tobten die Kämpfe dagegen über viele Monate weiter, worunter auch die Zivilbevölkerung massiv litt. Zudem kam es im Spätsommer zu ersten sogenannten „ethnischen Säuberungen“ durch serbische Kräfte in Ostkroatien.⁴⁵¹

Der UN-Sicherheitsrat wurde im Herbst jenes Jahres erstmals aktiv, indem er ein Waffenembargo über das noch als Ganzes betrachtete Jugoslawien verhängte.⁴⁵² Erst im November konnte unter UN-Vermittlung ein Waffenstillstand erreicht werden, der Anfang 1992 konsolidiert wurde. Ein Drittel Kroatiens war zu jenem Zeitpunkt serbisch besetzt. Auf Anforderung der Konfliktparteien entsandten die Vereinten Nationen eine UN-Schutztruppe (UNPROFOR), deren bis zu 14 000 Einsatzkräfte den Waffenstillstand in Kroatien, das von Europäern und US-Amerikanern im Januar bzw. Mai 1992 genau wie Slowenien als unabhängiger Staat anerkannt wurde, überwachen sollten. Das Hauptquartier von UNPROFOR wurde in Sarajewo, der Hauptstadt der jugoslawischen Teilrepublik Bosnien-Herzegowina (im Folgenden der Kürze wegen: Bosnien) aufgeschlagen, wo die Sicherheitslage vermeintlich besser war.⁴⁵³ Diese Einschätzung stellte sich jedoch schnell als trügerisch heraus. Im Frühjahr 1992 hatte es auch in Bosnien ein Unabhängigkeitsreferendum gegeben. Nachdem die Führung in Sarajewo die Unabhängigkeit ausgerufen hatte, wurde auch Bosnien am 06. bzw. 07.04.1992 von den Staaten der Europäischen Gemeinschaft und den USA, außerdem auch von den Vereinten Nationen, anerkannt. Diesen Schritt beantworteten allerdings die politischen Führer der in Bosnien lebenden Serben ihrerseits mit der Unabhängigkeitserklärung einer Serbischen Republik Bosnien-Herzegowina, deren Ziel es in dem nun beginnenden Krieg mit der bosnischen

⁴⁵¹ CAROLE ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. Westport, 1998, S.22-26; 32f

⁴⁵² Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/713 (1991) vom 25.09.1991. Objekt der Resolution war die „Sozialistische Bundesrepublik Jugoslawien“ (eigene Übersetzung).

⁴⁵³ ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. S.25f

Regierung war, im an Serbien und Montenegro angrenzenden Gebiet Bosniens ihre Herrschaft auf einem geschlossenen Territorium durchzusetzen, um dieses an die beiden eben genannten Teilrepubliken anzuschließen, die Ende April 1992 gemeinsam die Bundesrepublik Jugoslawien (auch: „Serbien und Montenegro“) ausriefen, der eine internationale Anerkennung zunächst verwehrt blieb.⁴⁵⁴

Da die angesprochenen Gebiete aber keineswegs nur von Serben bewohnt waren, begannen die bosnischen Serben unter der Führung von Radovan Karadžić einen Vertreibungsfeldzug, bei dem sie – auch wenn ihre Streitkräfte offiziell von der jugoslawischen Armee getrennt waren – von der serbischen Führung der Bundesrepublik Jugoslawien unterstützt wurden. In den westlichen Medien wurden schon bald entsprechende Berichte über „ethnische Säuberungen“, Gewalt gegen Zivilisten und Konzentrationslager laut, als deren Hauptverantwortliche etwa das Rote Kreuz die bosnischen Serben identifizierte.⁴⁵⁵ Mitte Mai trug der UN-Sicherheitsrat diesen Vorwürfen Rechnung und es begann eine Reihe von Resolutionen, in denen das Gremium in den folgenden Jahren die humanitäre Situation und Menschenrechts- wie auch Kriegsverbrechen anprangern und mehr oder weniger entschiedene Maßnahmen zu ihrer Verbesserung bzw. Verhinderung ergreifen sollte.

Am 15.05.1992 wurde ausdrücklich auf die Praxis der „ethnischen Säuberungen“ Bezug genommen. Deren sofortiges Ende wurde genauso gefordert wie der Zugang für humanitäre Hilfe.⁴⁵⁶ Nachdem Serbien und Montenegro aus Sicht der im Sicherheitsrat vertretenen Staaten dieser Aufforderung nicht nachgekommen waren, wurde dieses Verhalten ein paar Wochen später verurteilt und gegen Serbien und Montenegro wurden, angesichts der Einschätzung der Lage in Bosnien als Bedrohung des Weltfriedens, wirtschaftliche und finanzielle, aber auch diplomatische und kulturelle Sanktionen in Form eines Embargos verhängt.⁴⁵⁷ Die Resolution verlangte erneut einen Zugang für humanitäre Hilfe und zu diesem Zweck im Speziellen die Wiederöffnung des Flughafens von Sarajewo, dessen Betrieb von den bosnischen Serben unterbunden wurde. Erst ein Besuch des französischen Präsidenten Mitterrand am 28.06.1992, bei dem er Karadžić klar machte, dass die Öffnung des Flughafens wenn nötig militärisch erzwungen werde, brachte ein Einlenken, sodass am folgenden Tag in New York eine Ausweitung des Mandats von UNPROFOR mit dem Zweck der Sicherung des Flughafens Sarajewo und der Verteilung humanitärer Hilfe in Bosnien beschlossen werden konnte, wodurch die Lieferungen ab Anfang Juli wieder über Luft die bosnische Hauptstadt erreichten. Sollten die Konfliktparteien hierbei nicht kooperieren, wurden weitere Maßnahmen zur Sicherung der humanitären Versorgung in Aussicht gestellt.⁴⁵⁸

Nachdem serbische Einheiten den Transport von Hilfsgütern am Boden weiter behindert hatten, wurde der Sicherheitsrat tatsächlich wieder tätig und erlaubte es den Staaten im August und September 1992 unter Verweis auf Kapitel VII der UN-Charta, alle nötigen Mittel einzusetzen, um die Auslieferung humanitärer Güter zu sichern und zu diesem Zweck auch ihre Luftwaffe einzusetzen. Die Beseitigung der humanitären Notlage durch die Sicherung der Hilfslieferungen sei ein wesentlicher Beitrag zur Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität in der Region.⁴⁵⁹ Auch das Thema der Kriegsverbrechen und

⁴⁵⁴ Ebenda, S.26f; 31-33; HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.347

⁴⁵⁵ Ebenda; ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. S.32f

⁴⁵⁶ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/752 (1992) vom 15.05.1992

⁴⁵⁷ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/757 (1992) vom 30.05.1992

⁴⁵⁸ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.351f; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/761 (1992) vom 29.06.1992

⁴⁵⁹ Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/770 (1992) vom 13.08.1992 und S/RES/776 (1992) vom 14.09.1992

besonders der „ethnischen Säuberungen“ beschäftigte den Sicherheitsrat weiter. Diese Praxis wurde klar verurteilt und es wurde unter erneutem Hinweis auf Kapitel VII der Charta damit gedroht, bei einer Fortsetzung dieser Verbrechen weitere Maßnahmen zu erwägen.⁴⁶⁰ Mit dem Ziel, die Hilfslieferungen zu sichern und zu einem Ende der Gewalt beizutragen, wurde im Oktober 1992 eine Flugverbotszone für militärische Flüge über Bosnien mit Ausnahmen für UNPROFOR und humanitäre Hilfsflüge verhängt. Im März 1993 wurde dieses Flugverbot auch auf zivile Flüge bei Weiterbestehen der erwähnten Ausnahmen ausgedehnt und den Staaten vor dem Hintergrund wiederholter Verletzungen der Flugverbotszone der Einsatz aller nötigen Mittel erlaubt, um das Flugverbot durchzusetzen.⁴⁶¹

Ein entschiedenes Vorgehen des Sicherheitsrats forderte Ende 1992 auch die Vollversammlung der Vereinten Nationen. In zwei Resolutionen wurden die hauptsächlich von Serben begangenen Menschenrechts- und Kriegsverbrechen verurteilt und der Sicherheitsrat aufgefordert, unter Kapitel VII der UN-Charta weitere Maßnahmen zur Durchsetzung seiner Resolutionen zu ergreifen, falls Serbien und Montenegro sich weigern sollten, diese zu befolgen. Bei dieser Aufforderung zu weiteren Maßnahmen vermischten sich allerdings die Ziele: einerseits Menschenrechts- und Kriegsverbrechen zu beenden; andererseits die territoriale Integrität des unabhängigen Staates Bosnien-Herzegowina zu wahren, die nach Ansicht vieler versammelter Staaten durch eine Aggression Serbiens und Montenegros in Gefahr war.⁴⁶²

De facto sollten die Befugnisse zu einem gewaltsamen Einschreiten des Auslands, die von August 1992 bis März 1993 erteilt wurden, erst im Laufe des Jahres 1994 ernsthaft angewandt werden. Das dazwischen liegende Jahr 1993 sah den Ausbruch eines Konflikts zwischen den in Bosnien lebenden Muslimen und christlichen (zumeist katholischen) Kroaten, die bislang weitgehend gemeinsam gegen die bosnischen Serben gekämpft hatten und dies ab 1994 auch wieder tun sollten, als die bosnischen Serben ihrerseits die Unterstützung durch Serbien und Montenegro einbüßten. Gewalt gegen Zivilisten und Vertreibungen waren zu diesem Zeitpunkt kein „Privileg“ der bosnischen Serben mehr. Vielmehr hatten auch die anderen Konfliktparteien in unterschiedlichem Umfang mit dieser Praxis begonnen.⁴⁶³

Derartigen Kriegsverbrechen wurde auf zweierlei Art und Weise zu begegnen versucht. Einerseits wurde Anfang 1993 ein Straftribunal zur Verfolgung solcher Verbrechen eingerichtet. Andererseits versuchte der Sicherheitsrat, sie zu verhindern, indem er in Bosnien mehrere *safe areas* für Zivilisten auswies, allerdings zunächst nicht klar machte, was bei Zuwiderhandlung geschehen würde. Angekündigt wurde jedoch, dass in diesem Fall die Bereitschaft bestünde, alle notwendigen Mittel zu ihrer Durchsetzung einzusetzen.⁴⁶⁴ Einen Monat später wurde UNPROFOR-Truppen erlaubt, Schlüsselstellungen zur Sicherung der *safe areas* einzunehmen und diese Schutzzonen gegen etwaige Angriffe auch unter Einsatz von Gewalt zu verteidigen und dabei auch Unterstützung der Luftwaffe anzufordern. Ausdrücklich wurden noch weiter gehende Maßnahmen erwogen, wobei keine Option ausgeschlossen werde.⁴⁶⁵ Wie bereits erwähnt blieb der tatsächliche Einsatz der in den verschiedenen Resolutionen gewährten Mandate zum Einsatz militärischer Gewalt zur

⁴⁶⁰ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/771 (1992) vom 13.08.1992

⁴⁶¹ Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/781 (1992) vom 09.10.1992 und S/RES/816 (1993) vom 31.03.1993

⁴⁶² Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/46/242 vom 25.08.1992 und A/RES/47/121 vom 18.12.1992

⁴⁶³ ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. S.35f

⁴⁶⁴ Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/808 (1993) vom 22.02.1993 und S/RES/824 vom 06.05.1993

⁴⁶⁵ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/836 (1993) vom 04.06.1993

Durchsetzung der humanitären Ziele zunächst sehr begrenzt. Auch die westlichen Regierungen waren lange Zeit nicht darauf bedacht, ihren Einsatz in dem Konflikt allzu sehr zu erhöhen. Dies änderte sich langsam im Laufe des Jahres 1994 und besonders 1995, als die NATO immer stärker begann, sich der von den UN erlaubten Mittel zu bedienen und deren Einfluss im Entscheidungsprozess zu einzelnen Operationen immer mehr zurückzudrängen, nachdem dieser wiederholt als hemmend empfunden worden war.⁴⁶⁶

Am 05.02.1994 hatte eine serbische Granate auf dem Wochenmarkt von Sarajewo 68 Menschen getötet, woraufhin den bosnischen Serben erfolgreich ein Ultimatum für einen Rückzug ihrer schweren Waffen aus dem unmittelbaren Umkreis der bosnischen Hauptstadt gestellt wurde. Andernfalls hätte die NATO deren Stellungen, die das zur Schutzzone erklärte Sarajewo bedrohten, aus der Luft angegriffen. In der Folge sollte die NATO wiederholt nach serbischen Übergriffen auf *safe areas* tatsächlich Luftangriffe gegen serbische Stellungen fliegen, die allerdings mehrfach abgebrochen wurden, nachdem die Serben UN-Einsatzkräfte am Boden als Geiseln genommen hatten.⁴⁶⁷ An der Rechtsgrundlage für das internationale Handeln in und um Bosnien änderte sich in der Folge nur noch wenig, auch wenn die UN-Vollversammlung die Menschenrechtsverletzungen in Bosnien, besonders das fortgesetzte serbische Vorgehen gegen die von den UN deklarierten Schutzzonen, weiter verurteilte und der Sicherheitsrat Kriegsverbrechen wie „ethnische Säuberungen“ besonders durch die bosnischen Serben anprangerte und drohte, zur Beendigung dieses Zustands alle Mittel einzusetzen, die er für nötig erachte. Zum Schutz der *safe area* Bihać nahe der kroatischen Grenze wurde das Mandat zum Einsatz der Luftwaffe für den Schutz der *safe areas* im November 1994 auf den kroatischen Luftraum ausgedehnt.⁴⁶⁸

Militärisch veränderte sich ab dem Frühling 1995 die Lage zuungunsten der bosnischen Serben, die von bosnischen und kroatischen Truppen zurückgedrängt wurden. Dies hinderte jene aber nicht daran, weiter Sarajewo zu attackieren und UN-Geiseln zu nehmen. Als Reaktion darauf boten Frankreich, Großbritannien und die Niederlande Anfang Juni 1995 die Entsendung einer schwer bewaffneten schnellen Eingreiftruppe an, die – formal im Rahmen von UNPROFOR – diese bei der Erfüllung ihres Mandats unterstützen sollte.⁴⁶⁹ Am 16.06.1995 beschäftigte sich der Sicherheitsrat mit diesem Angebot. Wachsende Übergriffe der bosnischen Serben gegen die Zivilbevölkerung wurden verurteilt und die Sorge darüber ausgedrückt, dass diese Konfliktpartei zudem die Benutzung des Flughafens Sarajewo, die Auslieferung humanitärer Hilfe und damit die Erfüllung des UNPROFOR-Mandats behindere. Vor diesem Hintergrund wurde das Angebot zur Entsendung einer schnellen Eingreiftruppe zur Unterstützung von UNPROFOR angenommen und betont, dass dieser Schritt an der prinzipiellen Unparteilichkeit der UN-Mission nichts ändern werde.⁴⁷⁰

Tatsächlich sollte die schnelle Eingreiftruppe in den nächsten Wochen und Monaten noch in Kombination mit NATO-Luftschlägen gegen Einheiten der bosnischen Serben, die von ihren Stellungen um Sarajewo aus weiter Zivilisten und Hilfslieferungen angriffen, vorgehen und diese vertreiben. Nicht verhindern konnte sie allerdings die Ermordung von 6 000 Bewohnern der Schutzzone Srebrenica im Juli durch bosnische Serben, weniger als ein

⁴⁶⁶ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.354; 357-359; ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. S.66; 68

⁴⁶⁷ HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.357-359

⁴⁶⁸ Resolution der UN-VV: A/RES/49/196 vom 23.12.1994; Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/941 (1994) vom 23.09.1994 und S/RES/958 (1994) vom 19.11.1994

⁴⁶⁹ ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. S.37f; HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.359

⁴⁷⁰ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/998 (1995) vom 16.06.1995

halbes Jahr vor Abschluss der Friedensverhandlungen von Dayton, die im Dezember 1995 zur Unterzeichnung eines Vertrages in Paris führten, durch den Bosnien-Herzegowina zwar als Gesamtstaat erhalten blieb, aber in zwei Teilrepubliken muslimisch-kroatischer Prägung einerseits, serbischer andererseits geteilt wurde.⁴⁷¹

Auch in diesem „rich men’s war“ waren lateinamerikanische Staaten gezwungen, im Rahmen der Vereinten Nationen Position zu beziehen, und beteiligten sich an den internationalen Versuchen zur Lösung der humanitären Krise teils aktiv durch Entsendung eigener Truppen, Polizisten und Beobachter im Rahmen von UNPROFOR. Das zeitliche Zusammenfallen des Krieges im zerfallenden Jugoslawien mit den Krisen in Haiti, Somalia und Ruanda bringt es mit sich, dass mit Blick auf das Handeln im UN-Sicherheitsrat wieder dieselben lateinamerikanischen Staaten im Zentrum stehen. Bei Abstimmungen über Resolutionen, die im Laufe der Zeit ein schrittweise verstärktes internationales Eingreifen in Bosnien zum Schutz von humanitärer Hilfe und von Zivilisten und zur Eindämmung von Menschenrechts- und Kriegsverbrechen erlaubten, stimmten diese Staaten praktisch ausnahmslos zu. Das Verhängen eines Waffenembargos für das gesamte zerfallende Jugoslawien Ende 1991 war bezüglich der Frage einer Einmischung in den Konflikt noch relativ unproblematisch und wurde daher nicht nur von Ecuador, sondern auch von Kuba mitgetragen.⁴⁷² Deutlicher wurde besagtes Eingreifen dann 1992, als Ecuador neben Venezuela im Sicherheitsrat saß. Die Einrichtung von UNPROFOR, die zunächst zur Beobachtung des Waffenstillstands in Kroatien konzipiert war, die aber wie gesehen im Laufe der Zeit immer größere Befugnisse zum Schutz von Zivilisten und Hilfslieferungen in Bosnien erhalten sollte, wurde von beiden Staaten unterstützt. Venezuela sollte zudem den – zugegeben eher symbolischen – Beitrag von zwei Beobachtern erbringen. Größer fiel dagegen der Einsatz Brasiliens und Argentiniens aus, die Ende 1994 sechs Polizisten und 34 Beobachter bzw. 23 Polizisten, fünf Beobachter und 854 Soldaten auf dem Balkan stationiert hatten.⁴⁷³

Die im Mai verhängten Sanktionen gegen Serbien und Montenegro, die auch eine Folge der Weigerung seiner Regierung darstellten, „ethnischen Säuberungen“ und der Behinderung humanitärer Hilfe in Bosnien Einhalt zu gebieten, konnten dann schon als ein Test für die Bereitschaft Ecuadors und Venezuelas gewertet werden, mit Zwangsgewalt gegen Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts vorzugehen. Beide Staaten unterstützten, anders als China und Simbabwe, diese Zwangsmaßnahmen.⁴⁷⁴ Der Regierungswechsel von einem eher linksgerichteten zu einem konservativen Präsidenten in Ecuador Anfang August änderte, wie oben bereits in einem anderen Fall gesehen, auch hier nichts Wesentliches an Ecuadors Abstimmungsverhalten. Auch die im weiteren Verlauf des Jahres 1992 autorisierten Maßnahmen zum Schutz humanitärer Hilfe und zur Verhinderung der Gewalttaten in Bosnien segnete Ecuador genau wie Venezuela ab: Erlaubnis zur Gewaltanwendung durch UNPROFOR zum Schutz humanitärer Hilfe und Einsatz der Luftwaffe zu diesem Zweck, sowie Einrichtung einer Flugverbotszone über Bosnien unter Androhung der Anwendung aller nötigen Mittel, um diese auch durchzusetzen. Nicht anders verhielt es sich bei einer ähnlichen Drohung mit Blick auf die Verhinderung der fortgesetzten

⁴⁷¹ ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. S.38-40; HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik*. S.359-361

⁴⁷² <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres713> (letzter Abruf: 25.01.2014)

⁴⁷³ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres743>; http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm (letzter Abruf: 25.01.2014)

⁴⁷⁴ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres757> (letzter Abruf: 25.01.2014)

Kriegsverbrechen wie „ethnischen Säuberungen“. Auch bei diesen Resolutionen enthielten sich teilweise andere Staaten wie China, Indien und Simbabwe.⁴⁷⁵

Ihre Ablehnung der besonders von den bosnischen Serben verübten Kriegsverbrechen zeigten Venezuela und Ecuador auch in der UN-Vollversammlung. Hierbei wurden sie von den übrigen Staaten der Region geschlossen begleitet. Dies war zumindest im August 1992 der Fall, als die Vollversammlung die angesprochenen Verbrechen verurteilte und den Sicherheitsrat aufforderte, weitere Maßnahmen unter Kapitel VII der Charta zu erwägen. Diese Aufforderung bezog sich jedoch hauptsächlich auf das Ziel, die territoriale Integrität Bosniens gegen innere Spaltung in Verbindung mit einer äußeren Aggression durch Serbien und Montenegro zu wahren. Sie sollte damit dessen Souveränität als unabhängiger und einheitlicher Staat bestärken, was ganz einer lateinamerikanischen außenpolitischen Tradition entsprach. Es gab aus dieser Region dann auch keine Enthaltung oder Nein-Stimme und auch Kuba stimmte zu.

Aus den Stellungnahmen verschiedener Staaten ging allerdings eine Position hervor, die sehr wohl auch einen Schwerpunkt auf internationale Zwangsmaßnahmen wegen der beklagten Menschenrechts- und Kriegsverbrechen legte. Das vom Liberalen César Gaviria regierte Kolumbien etwa prangerte die Aggression gegen das souveräne Bosnien genauso an wie getrennt davon die dort begangenen Menschenrechtsverletzungen. Um *beide* Probleme zu lösen, unterstütze das Land härtere Maßnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta. Ausdrücklich bedauerte es Kolumbiens Vertreter, dass die „violators“ – die Vertreter Serbiens und Montenegros – während der Debatte im Raum anwesend waren. Kolumbien agierte damit weit weniger defensiv als bezüglich der internationalen Einmischung in die haitianische Krise, die für das Land vielleicht eher als negativer Präzedenzfall für weitere Interventionen in Amerika selbst galt. Auch Venezuela forderte den Rückgriff auf alle nötigen Maßnahmen explizit zum Schutz der Menschenrechte und zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts in Bosnien. Costa Rica schließlich, regiert vom Christsozialen Rafael Angel Calderón und wie Venezuela mit einer Tradition der internationalen Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten ausgestattet, gab seiner Unterstützung für die jüngst vom Sicherheitsrat beschlossenen Resolutionen, einschließlich der Sanktionen gegen Serbien und Montenegro, Ausdruck.⁴⁷⁶

Im Dezember war das Abstimmungsverhalten dann gespalten, auch wenn der Inhalt der Resolution teilweise in eine sehr ähnliche Richtung ging. In diesem Fall war die Aufforderung an den Sicherheitsrat, unter Kapitel VII „entschiedene Maßnahmen“ zu ergreifen, mit dem Ziel verbunden, die allgemeine Einhaltung seiner Resolutionen zu Bosnien umzusetzen, die eben ganz wesentlich auf Forderungen bezüglich der humanitären Situation sowie Menschenrechts- und Kriegsverbrechen beruhten, auch wenn das Ziel der Wahrung der Souveränität und Integrität Bosniens noch einmal ausdrücklich angeführt wurde. Weiterhin wurde für Bosnien eine Ausnahme vom Waffenembargo über das ehemalige Jugoslawien verlangt und die Einrichtung eines Ad-Hoc-Straftribunals für Kriegsverbrecher gefordert, wie sie wenig später auch tatsächlich erfolgte.

⁴⁷⁵ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres770>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres771>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres776>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres781>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres786> (letzter Abruf: 25.01.2014)

⁴⁷⁶ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 25.08.1992: A/46/PV.91

Kuba, Mexiko, die Dominikanische Republik, Uruguay, Brasilien und auch Argentinien enthielten sich diesmal der Stimme, dabei sollten Brasilien und Argentinien in der Folge zumindest Maßnahmen unter Kapitel VII zu genanntem Zweck, wie auch die Einrichtung des Kriegsverbrechertribunals, unterstützen. Es ist die (hier nicht zu klärende) Frage, ob tatsächlich der von Mexiko für die Enthaltung angeführte Grund – eine Empfehlung der Vollversammlung an den Sicherheitsrat in einem Fall, den er bereits behandelt, sei nach der UN-Charta nicht vorgesehen – für Mexiko selbst und eventuell die anderen Staaten ausschlaggebend war. Mexiko führte aber als eigentlich inhaltlichen Grund weiter an, dass es von einem gewaltsamen Eingreifen anderer Staaten auch grundsätzlich nichts halte, was ganz der souveränitätszentrierten außenpolitischen Tradition der Revolutionspartei PRI entsprach, die 1992 nach wie vor in Mexiko regierte. Peru jedenfalls konnte einen Widerspruch mit der UN-Charta nicht erkennen und stimmte der Resolution zu, sehr wohl aber machte es einen Widerspruch zwischen den Handlungen von Serbien und Montenegro und dieser Charta aus. Diese Handlungen erinnerten den Vertreter Perus unter Anspielung auf den Holocaust sehr an die Verbrechen, die die Gründung der UN überhaupt erst motiviert hätten.⁴⁷⁷ Damit wagte sich ein Land relativ weit vor, dessen Präsident Fujimori selbst erst vor einigen Monaten die verfassungsmäßige Ordnung im eigenen Land außer Kraft gesetzt hatte und mit doch eher undemokratischen Mitteln gegen die Opposition und die freie Presse vorgegangen war. Auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Guerilla im eigenen Land waren immer wieder Vorwürfe wegen Menschenrechtsverletzungen gegen die Regierung Fujimori zu vernehmen.

Wie eben bereits erwähnt unterstützte Brasilien neben Venezuela im Sicherheitsrat 1993 die weiteren Maßnahmen, die dieses Organ zum Schutz von Zivilisten und humanitärer Hilfe in Bosnien ergriff. Die Verschärfung der Flugverbotszone mit gleichzeitiger Erlaubnis zu deren notfalls gewaltsamer Durchsetzung billigten Brasilien und Venezuela (anders als China) im März. Genauso verfuhr Brasilien bei den Maßnahmen zum Schutz der *safe areas* unter Einschluss des möglichen Einsatzes der Luftwaffe im Juni. Bei dieser Gelegenheit enthielt sich Venezuela, was allerdings darauf zurückzuführen sein könnte, dass an jenem Tag nach dem korruptionsbedingten Rücktritt von Carlos Andrés Pérez und mehrtätiger Übergangszeit ein neuer Präsident das Amt bis zur nächsten regulären Wahl übernahm und daher die Enthaltung wegen der noch nicht klaren Position der neuen Regierung erfolgte. In jedem Fall stimmte Venezuela etwa zwei Wochen später zu, als der Sicherheitsrat das zuvor erteilte Mandat unter Einschluss möglicher Luftschläge noch einmal ausdrücklich bekräftigte.⁴⁷⁸

Auch Argentinien zeigte 1994, dass es hinter dieser Politik stand. Als der Sicherheitsrat im Zusammenhang mit den in Bosnien besonders von Serben begangenen Kriegsverbrechen seine Bereitschaft ausdrückte, alle weiteren Mittel einzusetzen, die er für nötig erachte, stimmte Argentinien genau wie Brasilien zu und betonte weiter, dass sich alle Akteure, die sich solcher Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gemacht hatten, individuell vor dem Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien würden verantworten müssen.⁴⁷⁹ Eine Resolution über wirtschaftliche und persönliche Sanktionen gegen den serbisch kontrollierten Teil Bosniens und seine politische Führung war von Argentinien mit anderen Staaten eingebracht worden und wurde von Brasilien ebenfalls unterstützt, genau wie wenig später eine Ausweitung des Mandats zum Einsatz der Luftwaffe zum Schutz von

⁴⁷⁷ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 18.12.1992: A/47/PV.91

⁴⁷⁸ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres816>;

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres836>;

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres844> (letzter Abruf: 25.01.2014)

⁴⁷⁹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 23.09.1994: S/PV.3428

safe areas auf den kroatischen Luftraum, was dem Schutz von Bihac dienen sollte, das sich unmittelbar an der Grenze zu Kroatien befand. Brasilien war also durchaus bereit, Zwangsmaßnahmen bis hin zu begrenztem Einsatz militärischer Gewalt mitzutragen, um weitere Menschenrechtsverletzungen in Bosnien zu verhindern. Dass es sich dabei nicht leicht tat, war beim Beschluss des letztgenannten Mandats zu erkennen. Brasilien stimmte zwar zu, bekundete aber auch sein Unbehagen darüber, dass die Phrase „all necessary measures“ zur Legitimierung militärischer Gewalt langsam zu einer Standardformulierung in Resolutionen des Sicherheitsrats zu werden drohe.⁴⁸⁰

Dass auch Argentinien, das wie gesehen in jenen Jahren bei mehreren Gelegenheiten internationalen Interventionen aus humanitären (oder demokratischen) Gründen zugestimmt und diese teils aktiv voran gebracht hatte, dies in diesem Fall nicht völlig ohne Bedenken tat, zeigte sich 1995 im Kontext der Autorisierung der schnellen Eingreiftruppe europäischer Staaten, die im Juni der UNPROFOR eingegliedert und ihrem Mandat formell unterworfen wurde. Sowohl das vom Liberalen Carlos Alberto Reina Idiáquez regierte Honduras als auch Argentinien stimmten der Eingreiftruppe zu. Honduras hatte die entsprechende Resolution sogar mit in den Sicherheitsrat eingebracht. Die Ausführungen seines Vertreters in New York klangen dann allerdings eher so, als ginge es gleich darum, den durch die Eingreiftruppe möglicherweise entstehenden Schaden so gering wie möglich zu halten und den Charakter von UNPROFOR als im Prinzip unparteiischer Truppe, die mit Einverständnis der Konfliktparteien vor Ort agiere, zu erhalten.

In der Tat war in der Resolution die Unparteilichkeit der Mission ausdrücklich bekräftigt worden. Die Stellungnahme verschloss allerdings die Augen vor der konkreten Situation in Bosnien, die Argentinien dagegen in aller Klarheit schilderte und die das oben erwähnte tatsächliche Agieren der Eingreiftruppe in den letzten Monaten des Krieges kennzeichnen sollte. *De facto* hatte eine Kriegspartei – die bosnischen Serben – der UN-Mission den Kampf angesagt. Das Verhalten dieser Partei zwingt UNPROFOR, wenn sie ihr Mandat zum Schutz der humanitären Hilfe und der Zivilbevölkerung denn ernsthaft zu erfüllen gedenke, zu einem Handeln, das die Mission in den Augen jener Partei automatisch als Gegnerin erscheinen lasse. Die Beteuerungen in der Resolution trügen dem formellen Rahmen eines *peace-keeping*-Einsatzes Rechnung; gleichzeitig sei in einen solchen Kompromiss aber auch die Realität des Einsatzes einzubeziehen. Überraschend und auch etwas widersprüchlich wirkte dann aber der Schluss der Stellungnahme Argentiniens, als plötzlich auch dieses Land darauf bestand, den Rahmen eines *peace-keeping*-Einsatzes keinesfalls zu überschreiten und Gewalt nur zur Selbstverteidigung einzusetzen, sodass eine Bewertung der Position in diesem Fall nicht leicht fällt, auch wenn letztlich (anders als bei China und Russland) eine Ja-Stimme herauskam.⁴⁸¹

Dass Argentinien und Honduras die im Sommer 1995 in Srebrenica zu einem symbolischen Höhepunkt gekommenen Menschenrechts- und Kriegsverbrechen v.a., aber nicht nur, an den bosnischen Muslimen, auf das Schärfste verurteilten und eine Bestrafung der Verantwortlichen durch das Jugoslawien-Tribunal forderten, wurde klar geäußert.⁴⁸² Dass sie dabei weiterhin die Position fast aller lateinamerikanischen Staaten vertraten, zeigte sich in jenem und den folgenden Jahren in der UN-Vollversammlung. Aus diesem Konsens fiel allerdings Kuba heraus. 1995 nahm es nicht an der Abstimmung zu der Resolution teil, in der die auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien verübten Menschenrechts- und

⁴⁸⁰ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 23.09.1994: S/PV.3428 und vom 19.11.1994: S/PV.3461

⁴⁸¹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 16.06.1995: S/PV.3543

⁴⁸² Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 09.11.1995: S/PV.3591 und 21.12.1995: S/PV.3612

Kriegsverbrechen verurteilt und die Arbeit des Kriegsverbrechertribunals begrüßt wurde.⁴⁸³ 1996 und 1997 wurde die Weigerung der bosnischen Serben, Serbiens und Montenegros, sowie teilweise auch Kroatiens verurteilt, mit dem Kriegsverbrechertribunal zu kooperieren. Gleichzeitig wurde der Blick auf weiter bestehende Menschenrechtsverletzungen, u.a. im zu Serbien und Montenegro gehörigen, aber zu weiten Teilen von Albanern bewohnten Kosovo gelenkt. Serbien und Montenegro wurden aufgefordert, jegliche Unterdrückung dieser Minderheit einzustellen und den Kosovaren demokratische Mitbestimmung und Pressefreiheit zu gewähren. Auch dies wollte Kuba nicht mittragen und enthielt sich als einziges lateinamerikanisches Land der Stimme.⁴⁸⁴

Im Laufe der nächsten Jahre sollte es dann in dieser Kosovo-Frage aus Lateinamerika von bestimmten Staaten wesentlich kritischere Stimmen bezüglich einer westlichen Intervention zur Verhinderung einer weiteren humanitären Krise geben als sie hier während der Auseinandersetzung mit den jugoslawischen Zerfallskriegen von 1991-1995 zu erkennen waren.

1.3.5 Kosovo und die militärische Intervention der NATO

Der Kosovo war keine der sechs Teilrepubliken des ehemaligen Jugoslawien gewesen, sondern eine Subregion der Teilrepublik Serbien, die allerdings Autonomierechte genoss. Damit stand der Kosovo auch in den Augen der Staatenwelt nicht auf einer Stufe etwa mit Slowenien, Kroatien oder Bosnien, denen man ein Recht auf staatliche Unabhängigkeit zugestanden hatte. Der Kosovo wurde daher weiter als integraler Bestandteil Serbiens und damit nach dem Zerfall des ehemaligen sozialistischen Jugoslawien der neuen Bundesrepublik Jugoslawien aus Serbien und Montenegro betrachtet. Deren Präsident Slobodan Milošević hatte allerdings schon Ende der 1980er Jahre den Kosovo seiner Autonomierechte beraubt und die Rechte der albanischen Bevölkerungsgruppe in der Region beschnitten, um so den Zugriff Belgrads auf ein Gebiet zu vergrößern, das als Wiege des Serbentums betrachtet wurde.⁴⁸⁵ Die Situation in diesem Südteil Serbiens stand zwar nicht im Mittelpunkt der diplomatischen Bemühungen auf dem Balkan in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, aber die USA hatten durchaus seit Beginn jenes Jahrzehnts der serbischen Führung Drohungen zukommen lassen, wonach man militärisch eingreifen könnte, sollte Milošević seinerseits militärisch im Kosovo aktiv werden und gegen die dortige albanische Bevölkerung vorgehen. Nach Abschluss der Friedensgespräche in Dayton und der Konferenz von Paris Ende 1995 äußerte auch die EU zunehmend Sorge über die Situation der Kosovo-Albaner und forderte für diese eine Wiederherstellung weitgehender Autonomierechte.⁴⁸⁶ Auch die

⁴⁸³ Resolution der UN-Vollversammlung: A/RES/50/193 vom 22.11.1995; <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares50193> (letzter Abruf: 25.01.2014)

⁴⁸⁴ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/51/116 vom 12.12.1996 und A/RES/52/147 vom 12.12.1997; <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares51116>; <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares52147> (letzter Abruf: 25.01.2014)

⁴⁸⁵ JENS REUTER, *Die Kosovo-Politik der internationalen Gemeinschaft in den neunziger Jahren*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. München, 2000, S.321

⁴⁸⁶ Ebenda, S.323f

Vollversammlung der Vereinten Nationen beschäftigte sich bereits vor dem Ende des Bosnienkrieges mit der Situation innerhalb von Serbien und Montenegro. Von 1994 bis 1997 bedauerte die Vollversammlung in einander ähnelnden Resolutionen Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung gegen die Kosovo-Albaner durch Serbien und Montenegro und forderte diesen Staat auf, jener Bevölkerungsgruppe Möglichkeiten einer demokratischen Repräsentation und kultureller Entfaltung zu geben.⁴⁸⁷

Die Eskalation des Konflikts zwischen albanischer Minderheit und Belgrader Regierung begann ab 1997. Die Kosovarische Befreiungsarmee (UÇK) verübte vermehrt Anschläge auf serbische Sicherheitskräfte, die mit wachsender Gewalt durch die serbische Armee beantwortet wurden. Im Februar 1998 kam es zu einem Zusammenstoß, bei dem serbische Sicherheitskräfte 80 Albaner, darunter Frauen und Kinder, töteten. Die sogenannte Kontaktgruppe, in der führende westliche Mächte mit Russland versammelt waren, verurteilte die Gewaltakte beider Seiten im Kosovo-Konflikt. Der UN-Sicherheitsrat wurde im März 1998 ebenfalls in der Frage aktiv und beschloss Resolution 1160, mit der der Rat sich der Verurteilung der Gewalt sowohl gegen albanische Zivilisten als auch durch die UÇK anschloss. Der Sicherheitsrat folgte den vorangegangenen Resolutionen der Vollversammlung und den Forderungen der EU, als er unter Bekräftigung der territorialen Integrität von Serbien und Montenegro einen erhöhten Autonomiestatus für den Kosovo verlangte. Unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta wurde ein Waffenembargo gegen Serbien und Montenegro verhängt und das Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien aufgefördert, mit der Informationssammlung über mögliche Kriegsverbrechen im Kosovo zu beginnen. Sollte es keine Fortschritte bei der Lösung des Konflikts geben – eines Konflikts, der sich nach damaliger offizieller Auffassung der agierenden Staaten *innerhalb* eines Staates, der Bundesrepublik Jugoslawien bzw. Serbien und Montenegro, abspielte – sei der Rat bereit, weitergehende Maßnahmen zu ergreifen. Die westlichen Staaten verhängten ohnehin neben dem Waffenembargo auch Wirtschaftssanktionen gegen Serbien und Montenegro.⁴⁸⁸

Milošević schien allerdings wenig geneigt, den Forderungen aus New York nachzukommen. Auch bestärkt durch einen Besuch in Moskau, bei dem Präsident Jelzin seine Ablehnung einer militärischen Intervention in den Kosovo-Konflikt ausgedrückt hatte, ließ der serbische Präsident seine Armee im Sommer 1998 weiter in die Offensive gehen: Albanische Dörfer wurden reihenweise verwüstet und ein großes Flüchtlingsproblem bahnte sich an. Ein Bericht von UN-Generalsekretär Kofi Annan sprach von 230 000 albanischen Flüchtlingen und verheimlichte nicht, wer für diese Krise verantwortlich sei. Entsprechend drückte der Sicherheitsrat im September noch einmal seine Sorge über die ausufernde Gewalt durch serbische Sicherheitskräfte mit vielen zivilen Opfern im Kosovo und immer häufigere Berichte über Menschenrechts- und Kriegsverbrechen in der Region aus. Ebenso wurde das Bekenntnis zur territorialen Integrität von Serbien und Montenegro bei gleichzeitiger weitreichender Autonomie für den Kosovo erneuert. Die politische Führung in Belgrad wurde aufgefordert, die Gewalt von Sicherheitskräften gegen Zivilisten zu stoppen und die entsprechenden Einheiten abzuziehen, einer europäischen Beobachtungsmission und anderen Diplomaten freien Zugang zum Kosovo zu gewähren, eine Rückkehr der albanischen Flüchtlinge zu ermöglichen und schnell mit den Kosovo-Albanern in einen

⁴⁸⁷ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/49/204 vom 23.12.1994; A/RES/50/190 vom 22.12.1995; A/RES/51/111 vom 12.12.1996 und A/RES/52/139 vom 12.12.1997

⁴⁸⁸ CARTEN GIERSCH, *NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.447f; REUTER, *Die Kosovo-Politik der internationalen Gemeinschaft in den neunziger Jahren*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.324; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1160 (1998) vom 31.03.1998

Dialog über eine politische Lösung für den Konflikt einzutreten, der als eine Bedrohung für den Weltfrieden bezeichnet wurde. Auf Druck aus Moskau enthielt die Resolution keinen unmittelbaren Sanktionsmechanismus, wohl aber den Hinweis, bei Nicht-Befolgung würden weitere Maßnahmen beraten.⁴⁸⁹

Die NATO begann zu diesem Zeitpunkt mit konkreten Vorbereitungen für einen möglichen Militärschlag gegen Serbien und Montenegro, zumal dessen Regierung zunächst auch diesmal nicht den Eindruck machte, den internationalen Forderungen zu entsprechen. Vor diesem Hintergrund konnte US-Unterhändler Holbrooke mit Unterstützung der Kontaktgruppe am 13.10.1998 eine Einigung mit Milošević erzielen, in der dieser sich zur Erfüllung mehrerer an Resolution 1199 aus dem September angelegter Bedingungen bereit erklärte: Ende der Kampfhandlungen, Rückzug der serbischen Truppen auf die Positionen von Anfang 1998 und Abzug aller schweren Waffen, Rückkehr der Flüchtlinge und Zugang für humanitäre Hilfe sowie auch Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien. Bei Nicht-Umsetzung der Verpflichtungen innerhalb von vier Tagen würde die NATO mit Luftangriffen beginnen. Diese Drohung musste zunächst nicht wahr gemacht werden und zudem ging die Belgrader Führung auf die Forderung nach einer NATO-Flugüberwachung über dem Kosovo und der Entsendung einer Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ein, die die weitere Erfüllung der oben genannten Bedingungen überwachen sollte. Beide Instrumente genehmigte der UN-Sicherheitsrat am 24.10.1998, betonte aber angesichts der von der NATO mittlerweile aufgebauten militärischen Drohkulisse, dass die Verantwortung für die internationale Sicherheit primär bei diesem UN-Organ liege und die NATO daher nicht – so die Botschaft zwischen den Zeilen – eigenmächtig über einen Militärschlag entscheiden könne.⁴⁹⁰

Die Gewalt im Kosovo indes flammte bereits im Dezember wieder auf und im Januar kam es zu einem weiteren blutigen Zwischenfall, bei dem 40 Kosovo-Albaner getötet wurden. Die beiden Konfliktparteien wurden daraufhin unter massiven militärischen Drohungen der NATO im Februar auf Schloss Rambouillet nahe Paris zitiert, wo ihnen ultimativ ein als in weiten Teilen nicht verhandelbar bezeichnetes Dokument präsentiert wurde, das neben einem Autonomiestatut für den Kosovo auch die Stationierung von NATO-Truppen in diesem Teil der Bundesrepublik Jugoslawien vorsah. Die Kosovo-Albaner akzeptierten den Text nach einigem Zögern auf einer Nachfolgekonferenz in Paris, während die Regierung Milošević ihn ablehnte und bereits Mitte März vor Beginn der Pariser Konferenz ihre militärischen Aktionen im Kosovo wieder verstärkt hatte und damit nach Abzug der im Herbst entsandten OSZE-Mission nur umso intensiver fortfuhr. Ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats begann die NATO daher am 24.03.1999 ihren Luftkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien.

⁴⁸⁹ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1199 (1998) vom 23.09.1998; GIERSCH, *NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.448f; REUTER, *Die Kosovo-Politik der internationalen Gemeinschaft in den neunziger Jahren*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.325

⁴⁹⁰ GIERSCH, *NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.449-452; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1203 (1998) vom 24.10.1998

Die Staaten, die als Veto-Mächte im Sicherheitsrat eine Zustimmung zu der NATO-Operation verhindert hatten, versuchten schnell, dieses Gremium für einen Aufruf zu einem sofortigen Ende der NATO-Luftangriffe zu gewinnen, fanden hierfür aber keine Mehrheit. Für den von Russland und Weißrussland eingebrachten Entwurf stimmten nur noch China und Namibia.⁴⁹¹ Die humanitäre Krise im Kosovo verschärfte sich nach Beginn der westlichen Intervention weiter: Bis Ende Mai waren rund 1 500 000 Kosovo-Albaner aus ihren Häusern vertrieben worden, weswegen das Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien Slobodan Milošević unter dem Vorwurf von Verbrechen gegen die Menschlichkeit anklagte. Am 03.06.1999 ging der Präsident auf die Forderungen der NATO für ein Ende der Luftangriffe ein und akzeptierte damit u.a. den Rückzug der serbischen Truppen aus dem und den Einmarsch einer internationalen Schutztruppe in den Kosovo und die Rückkehr der albanischen Flüchtlinge. Am 10.06.1999 wurden die NATO-Angriffe eingestellt und der UN-Sicherheitsrat stellte die Weichen für eine Nachkriegsordnung im Kosovo. Besagte internationale Schutztruppe sollte den Waffenstillstand, die Rückkehr der Flüchtlinge sowie die Lieferung humanitärer Hilfsgüter überwachen, während der Generalsekretär beauftragt wurde, die UN-Bemühungen zum Aufbau einer demokratischen Verwaltung im Kosovo zu unterstützen, die den vollen Schutz der Menschenrechte garantieren sollte. Dieses Ziel stand leider in Kontrast zu dem, was in den kommenden Monaten geschehen sollte. Die Rückkehr vieler albanischer Flüchtlinge ging einher mit dem oft eher unfreiwilligen als gewünschten Verlassen der Region durch weite Teile der nicht-albanischen Bevölkerung, die teilweise Repressionen und Racheakten ausgesetzt war.⁴⁹²

Wie bezogen die lateinamerikanischen Staaten Stellung zum Konflikt in dieser Teilregion Serbiens und zur unilateralen Intervention westlicher Staaten, die dieser schließlich provozierte? Wie oben gesehen beschloss die UN-Vollversammlung bereits vor Ausbruch der akuten Krise im Kosovo jährlich Resolutionen zur Situation der Menschenrechte dort und sollte dies auch 1998 und 1999 weiter tun. Dabei verurteilte sie nicht nur regelmäßig Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen gegen die Kosovo-Albaner, sondern empfahl Serbien und Montenegro gleichzeitig nachdrücklich, wie es mit dieser Situation in einer Region innerhalb seines Staatsgebietes umgehen sollte: Den Kosovaren sollte kulturelle Entfaltung und demokratische Selbstverwaltung ermöglicht werden – für orthodoxe Interpreten des Souveränitätsprinzips doch sicher eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik Jugoslawien.

Tatsächlich schieden sich an dieser Resolution die lateinamerikanischen Geister, wobei aber in jedem Jahr eine deutliche Mehrheit den bis 1997 ähnlich formulierten Entwürfen zustimmte. Auch Mexiko beispielsweise, später ein deutlicher Kritiker der NATO-Intervention, stimmte genau wie Brasilien und Argentinien stets zu. Venezuela und Peru waren die beiden Staaten, die sich von 1994-97 kontinuierlich der Stimme enthielten. In diesem letzten Jahr tat dies auch Kuba, das in den Vorjahren der Abstimmung fern geblieben war. Im Falle Kubas war die Verweigerung einer Zustimmung konsistent mit der kritischen Haltung der Regierung unter Fidel Castro gegenüber jeder länderspezifischen Bewertung der

⁴⁹¹ GIERSCH, *NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.453; 455f; REUTER, *Die Kosovo-Politik der internationalen Gemeinschaft in den neunziger Jahren*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.329; Resolutionsentwurf des UN-Sicherheitsrats: S/1999/329 vom 26.03.1999; Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.03.1999: S/PV.3989

⁴⁹² GIERSCH, *NATO und militärische Diplomatie im Kosovo-Konflikt*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.456; 462-464; REUTER, *Die Kosovo-Politik der internationalen Gemeinschaft in den neunziger Jahren*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. S.331; Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1244 (1999) vom 10.06.1999

Situation der Menschenrechte, die in Kuba als vom Westen und besonders den USA politisch motiviertes und einseitiges Manöver gebrandmarkt wurde. Der Versuch, anderen Staaten Empfehlungen zur Gestaltung ihres politischen Systems zu geben, stand in Havanna nicht hoch im Kurs (wenn man sich auch in vergangenen Tagen selbst am „Revolutionsexport“ versucht hatte und in Haiti auf die Seite von Aristide gestellt hatte, der allerdings auch allgemein anerkanntes verfassungsmäßiges und wie gesehen politisch eher links stehendes Staatsoberhaupt war). Auch wenn wir von Fujimoris Peru bereits angesichts seiner innenpolitischen Situation recht mutige Statements registriert haben, scheint Perus Enthaltung dennoch logisch vor dem Hintergrund ebenjener eigenen Lage, in der man selbst schon regionalen Druck auf Veränderungen des eigenen politischen Systems erlebt hatte.

Venezuelas Enthaltungen schließlich sind zunächst schwer mit der außenpolitischen Tradition des Landes in Einklang zu bringen, die sich durch Engagement für Menschenrechte und Demokratie ausgezeichnet hatte, wie wir es auch zumindest bis zum Ende der zweiten Amtszeit von Carlos Andrés Pérez zeigen konnten. Bereits oben ist aber angeführt worden, dass der Verfall der venezolanischen Demokratie zwar unter Präsident Hugo Chávez eine Beschleunigung erfuhr, dass es aber eine Abwärtstendenz bereits zuvor gegeben hatte. Ob sich dies in dem hier thematisierten Abstimmungsverhalten niederschlug, kann aber an dieser Stelle nicht endgültig geklärt werden. Andere Staaten, die im Laufe der Jahre zwischen Zustimmung und Enthaltung schwankten, waren Guatemala (das in späteren Jahren eine relativ konstant menschenrechtsfreundliche Außenpolitik über Regierungswechsel hinweg entwickeln sollte), Panama und Kolumbien, wobei keine direkte Korrelation zwischen Regierungswechseln und Wechseln im Abstimmungsverhalten erkennbar ist.⁴⁹³

Als der Sicherheitsrat im März 1998 zum ersten Mal entschieden in der Kosovo-Frage tätig wurde, waren mit Costa Rica und Brasilien zwei lateinamerikanische Staaten in ihm vertreten, die den eben thematisierten Resolutionen der Vollversammlung konsequent zugestimmt hatten, wobei in Brasilien der Regierungswechsel von Itamar Franco zum früheren Dependenztheoretiker und jetzt u.a. mit den Liberalen in einer Koalition regierenden Sozialdemokraten Fernando Henrique Cardoso zum Jahr 1995 keine Änderung gebracht hatte. In Costa Rica hatte der *Partido de Liberación Nacional* unter Präsident Figueres Olsen bereits 1994 die Macht von den Christsozialen übernommen. Das Eintreten für demokratische Werte und Menschenrechte war in Costa Rica jedoch kein Unterscheidungskriterium zwischen den beiden Traditionsparteien. Entsprechend deutlich fiel auch Costa Ricas Unterstützung für Resolution 1160 aus, die wegen der Gewalt gegen albanische Zivilisten ein Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verhängte und weitere Maßnahmen androhte, während für den Kosovo innerhalb Jugoslawiens eine erhöhte Autonomie befürwortet wurde. Dies sah Costa Rica nicht als ungebührliche Einmischung in Belgrads innere Angelegenheiten und stimmte deshalb dem Entwurf zu, um auszuführen, dass es ganz prinzipiell der Ansicht sei, dass Menschenrechtsverletzungen eine derartige Größenordnung annehmen könnten, dass sie eine Gefährdung des Weltfriedens darstellten und Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta rechtfertigten. Das nun verhängte Waffenembargo sei das Mindeste, was jetzt zu tun sei. Weitere Maßnahmen seien dringend zu beraten, falls die Forderungen des Rates nicht befolgt würden.

⁴⁹³ <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares49204>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares50190>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares51111>;
<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares52139> (letzter Abruf: 26.01.2014)

Auch Brasilien stimmte der Resolution zu, war in seinen Forderungen aber vorsichtiger. Es sei die Tendenz mancher Akteure zu erkennen, Fehler der Vergangenheit (gedacht war wohl z.B. an Ruanda oder Srebrenica) nicht zu wiederholen und der Gewalt im Kosovo durch ein schnelles Handeln des Sicherheitsrats Einhalt zu gebieten. In der Tat schlieÙe das Nicht-Interventionsprinzip Zwangsmaßnahmen wie die jetzt verhängten nicht aus. Über weitere Maßnahmen solle aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht nachgedacht werden.⁴⁹⁴ Ein halbes Jahr später stimmten Brasilien und Costa Rica ebenfalls für Resolution 1199, in der Belgrad mit den oben genannten Forderungen nach Abzug seiner Streitkräfte, Zugang für Beobachter, Rückkehr der Flüchtlinge und Beginn eines politischen Dialogs mit den Kosovo-Albanern konfrontiert wurde, die unter Androhung weiterer Maßnahmen unter Kapitel VII der Charta formuliert wurden.⁴⁹⁵

Die Ereignisse der folgenden Wochen allerdings schienen die beiden lateinamerikanischen Sicherheitsratsmitglieder in eine gewisse Beunruhigung zu versetzen. Die NATO hatte Konzessionen der Belgrader Führung mit einem einseitig verkündeten militärischen Ultimatum erreicht. Wesentliche Bestandteile dieser Konzessionen – die NATO-Luftüberwachung über dem Kosovo und die OSZE-Mission – wurden von Brasilien und Costa Rica mit ihrer Zustimmung im Sicherheitsrat abgesegnet. Beide Staaten unterstützten ausdrücklich die politischen Ziele, die die westlichen Regierungen in der Kosovo-Frage verfolgten. Costa Rica sprach sich für eine starke Haltung der internationalen Gemeinschaft gegenüber der jugoslawischen Regierung aus und unterstützte die internationale Präsenz im Kosovo ausdrücklich. Brasilien plädierte für eine gesteigerte Autonomie der Region im Süden Serbiens und bezog damit klar Position mit Blick auf die innere Verfasstheit der Bundesrepublik Jugoslawien. Bis dieses Ziel erreicht sei, müsse der internationale Druck aufrechterhalten werden. Beide Länder bezogen sich auch auf die mögliche Anwendung militärischer Gewalt zur Durchsetzung der internationalen Forderungen. Besonders aus Costa Ricas Ausführungen ließ sich entnehmen, dass dies dem Inhalt nach nicht grundsätzlich abgelehnt wurde. Es kam hier aber auf die Form an: Diese Gewaltanwendung dürfe einzig und allein vom UN-Sicherheitsrat mit einem klar umgrenzten Mandat autorisiert werden. Brasilien äußerte sich sehr besorgt angesichts seiner Zweifel, ob alle Regionalorganisationen (also die NATO) diesen Grundsatz verinnerlicht hätten. Daher war Brasiliens Vertreter sehr froh, den oben erwähnten Passus im Resolutionstext untergebracht zu haben, der die primäre Zuständigkeit des UN-Sicherheitsrats für Fragen der internationalen Sicherheit betonte.⁴⁹⁶ Dieser formelle Vorbehalt bei inhaltlicher Nähe zur Position der westlichen Mächte sollte sich in gewisser Weise nach Kriegsbeginn bestätigen.

Bereits am Tag der ersten Luftangriffe der NATO debattierte der Sicherheitsrat über die Situation. Weder Brasilien noch Argentinien, das anstelle von Costa Rica nun im Sicherheitsrat Platz genommen hatte, zeigten sich sonderlich erfreut über die Militärintervention, die ohne Mandat dieses Organs begonnen hatte, dessen primäre Zuständigkeit für die Autorisierung derartiger Operationen ja Brasilien selbst kurz zuvor noch in einer Resolution hervorzuheben angeregt hatte. Dennoch war an dieser Stelle auf die doch sehr zurückhaltenden Worte zu achten, die beide Staaten auch im Vergleich mit anderen Ländern der Region fanden. Keines der beiden Länder verurteilte das Vorgehen der NATO, deren politische Ziele auch Brasilien zu teilen angegeben hatte. Sein Vertreter in New York „bedauerte“ stattdessen nur, dass die Spannungen um den Kosovo nun zu einem militärischen Eingreifen geführt hätten. Argentinien gab an, die NATO-Luftschläge seien ein Grund zur Sorge. Gleichzeitig aber gab es zu bedenken, dass das Ziel dieser Angriffe letztlich

⁴⁹⁴ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 31.03.1998: S/PV.3868

⁴⁹⁵ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 23.09.1998: S/PV.3930

⁴⁹⁶ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 24.10.1998: S/PV.3937

die Verhinderung einer humanitären Katastrophe gewesen sei und die Verantwortung dafür, dass es nun so weit gekommen sei, bei der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien zu suchen sei. Auf diesem Wege bekannte sich auch Argentinien im Prinzip zu den Zielen der westlichen Staaten im Kosovo.⁴⁹⁷

Kaum anders zu deuten war auch das Abstimmungsverhalten der beiden großen südamerikanischen Staaten zwei Tage später, als Russland und Weißrussland einen Resolutionsentwurf präsentierten, der die westliche Intervention in den Kosovo-Konflikt nicht nur als klaren Bruch der UN-Charta, sondern auch als Gefahr für den Weltfrieden bezeichnete und einen sofortigen Stopp der NATO-Angriffe forderte. Sowohl Argentinien als auch Brasilien stimmten gegen den Entwurf, was im Umkehrschluss die Deutung erlaubte, dass beide die Weiterführung der Intervention mit ihren erklärten Zielen eines Endes der Gewalt gegen die Kosovo-Albaner und einer Rückkehr der Flüchtlinge befürworteten. Zumindest Argentinien bestätigte dies in der Debatte auch selbst: Der Entwurf ignoriere die Forderungen, die der Sicherheitsrat selbst an die Belgrader Regierung gerichtet habe, genau wie die humanitäre Krise im Kosovo und die unheilvollen Präzedenzfälle, die der Balkan bereits erlebt habe. Die Ablehnung Argentiniens beruhe auf der Einsicht in die Notwendigkeit, diesmal die schweren Menschenrechtsverletzungen schnell zu beenden. Für Argentinien ließ sich somit bestätigen, was für Brasilien und Costa Rica Ende 1998 ebenfalls zu gelten schien: Die formellen Einwände gegen einen unilateralen westlichen Militärschlag waren weit größer als die inhaltlichen. Besonders scharf trat die gemäßigte bis implizit unterstützende Haltung Brasiliens und mehr noch Argentiniens durch das Auftreten des kubanischen UN-Botschafters hervor.

Dieser hatte um Teilnahme an der Debatte gebeten, auch wenn Kuba dem Rat nicht angehörte. Dass es seinem Land ein großes Bedürfnis war, seinen Ärger über die NATO-Intervention und den mangelnden Widerstand des Sicherheitsrats dagegen zu teilen, war schnell spürbar. Von einer „Abstimmung der Schande“ sprach der Botschafter, um dann zur Verlesung einer offiziellen Stellungnahme des kubanischen Außenministeriums überzugehen, in der die „Aggression“ der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verurteilt und kein Zweifel daran gelassen wurde, dass Kuba nicht nur formell, sondern auch inhaltlich gegen die Intervention war. Diese laufe dem Wohl aller beteiligten Völker zuwider.⁴⁹⁸ Zu rhetorischer Höchstform lief der Inselstaat dann im Mai auf, als er der NATO die Hauptschuld für die sich weiter verschärfende humanitäre Situation im Kosovo gab und ihr Völkermord vorwarf.⁴⁹⁹ Die unterschiedlichen lateinamerikanischen Haltungen zeigten sich auch in einer Erklärung der Rio-Gruppe vom 25.03.1999. In dieser wurden – ähnlich wie von Brasilien und Argentinien im Sicherheitsrat vertreten – das Scheitern friedlicher Lösungsansätze und die Umgehung des Sicherheitsrats bedauert, eine explizite Verurteilung der westlichen Intervention aber vermieden. Dies taten auch Brasilien, Argentinien und Chile in ihren Einzelerklärungen, während Mexiko – nach wie vor vom PRI regiert – die NATO-Angriffe klar ablehnte.⁵⁰⁰

Als schließlich der UN-Sicherheitsrat nach Ende der Kampfhandlungen die Stationierung einer internationalen Schutztruppe genehmigte und die UN damit beauftragte, den Aufbau einer demokratischen Übergangsverwaltung zu unterstützen, bestätigten sich die zuvor festgestellten Tendenzen. Die Resolution segnete auch mit ihrer Forderung nach einer

⁴⁹⁷ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 24.03.1999: S/PV.3988 (eigene Übersetzung)

⁴⁹⁸ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.03.1999: S/PV.3989 (eigene Übersetzung)

⁴⁹⁹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 14.05.1999: S/PV.4003 (Dass es später zur Vertreibung nicht-albanischer Bevölkerungsgruppen kam, ist oben erwähnt worden. Bis Ende Mai allerdings waren es serbische Kräfte, die wie gesehen bis zu 1,5 Millionen Albaner vertrieben.)

⁵⁰⁰ SERRANO, *La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención*. S.25; 27

künftigen Autonomie des Kosovo die inhaltlichen Ziele der westlichen Staaten ab, trug aber mit der Feststellung, dass der Sicherheitsrat die primäre Verantwortung für die internationale Sicherheit habe, auch formellen Bedenken Rechnung, die besonders Brasilien zum Ausdruck gebracht hatte. So konnten Argentinien und Brasilien zustimmen. Letztgenanntes Land bemühte sich noch einmal herauszustellen, dass es die moralischen Motive der Akteure geteilt habe, die schließlich die Intervention beschlossen. Gleichzeitig stelle das unilaterale Handeln der NATO einen gefährlichen Präzedenzfall dar.

Argentinien ging bei dieser Gelegenheit gar nicht mehr auf seine rechtlichen Bedenken gegen diese Intervention ein, ja zerstreute sie in gewisser Weise sogar und berief sich dabei auf den herrschenden internationalen Zeitgeist: „[W]enn diplomatische Mittel ausgeschöpft worden sind, können humanitäre Tragödien in der Größenordnung wie wir sie hier erlebt haben, am Ende dieses Jahrhunderts im Rahmen von Buchstabe und Geist der [UN-]Charta nicht geduldet werden.“⁵⁰¹ Dass die meisten lateinamerikanischen Staaten auch in der „heißen“ Phase des Kosovo-Konflikts mit den politischen Zielen der westlichen Staaten übereinstimmten, zeigte sich in der UN-Vollversammlung, die sich auch Ende 1998 und Ende 1999 wieder mit der Situation in dieser Region beschäftigte. Erneut wurden Menschenrechtsverletzungen der serbischen Sicherheitskräfte, aber auch (und besonders 1999) von albanischer Seite verurteilt, und eine erhöhte Autonomie des Kosovo gefordert. Die wachsende internationale Präsenz – 1998 durch die NATO-Luftüberwachung und die OSZE-Mission, 1999 dann durch die internationale Schutztruppe (KFOR) – wurde begrüßt.

Die Aufteilung in Ja-Stimmen und Enthaltungen zwischen den lateinamerikanischen Staaten veränderte sich im Vergleich mit den Vorgängerresolutionen von 1994-97 kaum. Kuba, Peru und Venezuela enthielten sich 1998 und 1999, wozu sich im ersten Jahr Kolumbien, im zweiten dann Panama gesellte. In Peru und erst recht Kuba hatte die politische Führung im Vergleich zur Mitte der 1990er nicht gewechselt. Für Venezuela führte die neue linksnationalistische Regierung Chávez zunächst einmal den bereits in den Jahren zuvor eingeschlagenen Kurs eines im Vergleich zu früheren Zeiten reduzierten Engagements für Demokratie und Menschenrechte fort.

Auch mit Blick auf Mexiko mit seiner eher souveränitätszentrierten Außenpolitik bestätigte der Kosovo-Konflikt eine vorherige Tendenz, die aber bereits in der Haiti-Frage zu Beginn der 1990er zu beobachten gewesen war. Brasiliens Außenpolitik, jetzt unter einem Präsidenten Cardoso, ließ ebenso wenig einen klaren Bruch mit der ersten Hälfte des Jahrzehnts erkennen. Das Land zeigte sich keineswegs als Vertreter einer unnachgiebig strikten Auslegung des Nicht-Interventionsprinzips, trug aber oft Bedenken vor, wenn ein internationales Engagement militärische Züge annahm und gegen den Willen bestimmter interner Akteure des betroffenen Staates erfolgte, was nicht heißt, dass Brasilien militärische Komponenten bei der Durchsetzung humanitärer Ziele grundsätzlich nicht mitgetragen hätte. Brasiliens Sorge um den rechtlichen Aspekt der militärischen Intervention im Kosovo (in den anderen hier behandelten Fällen hatte sich das Problem nicht in dieser Form gestellt, da der Sicherheitsrat jeweils die gewünschte Erlaubnis zu militärischem Handeln erteilt hatte) sollte nicht verdecken, dass das Land die NATO-Aktion, die ein massiver militärischer Eingriff zur Lösung eines humanitären Problems gegen den Willen der Belgrader Regierung war, *inhaltlich* nicht explizit ablehnte. Daher kann festgehalten werden, dass die brasilianische Außenpolitik zum Ende der 1990er in diesem Punkt jedenfalls nicht weiter vom multilateralistischen Pol entfernt war als ein paar Jahre zuvor, sich diesem vielleicht sogar etwas angenähert hatte.

⁵⁰¹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 10.06.1999: S/PV.4011 (eigene Übersetzung)

Das große lateinamerikanische Land schließlich, das über das gesamte erste Jahrzehnt des Analysezeitraums dieser Arbeit dem Pol Multilateralismus auf dem hier bearbeiteten Themenfeld am stärksten und kontinuierlichsten entsprach, war Argentinien. Ob diese Politik in internationalen Krisen auch nach der Amtszeit des auch auf anderen Gebieten mit den westlichen Staaten eng kooperierenden Carlos Menem Bestand haben würde, musste sich nach dessen Ausscheiden Ende 1999 erweisen.

1.3.6 Erneute politische Krise in Haiti

Zehn Jahre nachdem ein internationales militärisches Eingreifen eine akute politische und humanitäre Krise in Haiti vorerst beendet hatte, geriet das Land erneut in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit, da eine neue Eskalation interner politischer Konflikte wieder Haiti selbst und über das Aufkommen von Flüchtlingsströmen auch die gesamte Region zu destabilisieren drohte. Jean-Bertrand Aristide erlebte ein Déjà-vu. Am 29.02.2004 befand er sich erneut – wie schon im Herbst 1991 – unverhofft (und nach späteren eigenen Angaben auch nicht freiwillig) an Bord eines Flugzeugs, das ihn nach einem Aufstand gegen seine Präsidentschaft ins Exil brachte. Die Situation war allerdings keine identische Wiederholung des Militärputsches von 1991. Die Fronten zwischen „Gut“ und „Böse“, die sicher in keinem der hier behandelten Fälle völlig eindeutig verliefen, waren in Haiti 2004 besonders schwierig auszumachen, was auch die Bewertung der internationalen Reaktion und der Haltung lateinamerikanischer Staaten bei dieser Reaktion erschwert.

Aristide hatte seine erste Präsidentschaft 1996 beendet, war aber im Jahr 2000 erneut zu den Wahlen zum höchsten Staatsamt angetreten. Bereits nach den Parlamentswahlen im Mai hatte es Betrugsvorwürfe und politische Unruhen gegeben. Die Präsidentschaftswahl gegen Ende des Jahres, die von der Opposition boykottiert und daher von Aristide mit über 90% der Stimmen überwältigend gewonnen wurde, verschärfte diese Unruhen und Vorwürfe weiter. Mal offen ausbrechend, mal latent beherrschte der Konflikt zwischen Aristide und der Opposition das Land seit jenem Jahr.⁵⁰² Einer ähnlichen internationalen Unterstützung wie ein Jahrzehnt zuvor konnte Aristide sich vor diesem Hintergrund nicht sicher sein. Die Stellungnahmen der OAS richteten sich mit ihren Forderungen auch an den Präsidenten. Dieser sollte dafür sorgen, dass für Wahlen ein funktionsfähiger unabhängiger Rat geschaffen würde, für den detaillierte Vorgaben gemacht wurden. Nach Gewaltausbrüchen im Jahre 2001 wurde die Regierung aufgefordert, die Ereignisse genau zu untersuchen und die OAS zu eben diesem Zweck zur Unterstützung einzuladen. Die Organisation sollte zudem weitere Möglichkeiten zu einer Stärkung der haitianischen Demokratie erörtern. Die USA nahmen gegenüber Aristide während seiner zweiten Amtszeit eine besonders kritische Haltung ein und betonten in der OAS, dass das letzte Wort zu Haiti noch nicht gesprochen sei.⁵⁰³ Dies sollte sich als zutreffende Prophezeiung herausstellen und kritische Beobachter äußerten den Verdacht, dass Geheimdienste der USA daran durchaus nicht unbeteiligt gewesen seien.⁵⁰⁴

⁵⁰² RALF LEONHARD, *Wahlen ohne Auswahl*. In: Lateinamerika Nachrichten 319, Januar 2001, S.25f; ASTRID NISSEN, *Konturen einer Krise*. In: Lateinamerika Nachrichten 358, April 2004, S.4

⁵⁰³ Resolution der OAS-Vollversammlung: AG/RES. 1831 (XXXI-O/01) vom 05.06.2001; Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 806 (1303/02) vom 15.01.2002; Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 15.01.2002: CP/ACTA 1303/02

⁵⁰⁴ MICHEL CHOSSUDOVSKY, *The Destabilization of Haiti: February 29, 2004*. Auf: <http://www.globalresearch.ca/the-destabilization-of-haiti-february-29-2004/12487> (letzter Abruf: 27.01.2014)

Die Grenzen zwischen demokratischer Opposition und bewaffneten Banden waren schwer zu ziehen. Nachdem es bereits im Januar 2004 wieder zu gewalttätigen Unruhen in Haiti gekommen war, bei denen auch Regierungsgegner die Leidtragenden waren, gelang es Anfang Februar 2004 oppositionellen Gruppen um den *Front pour la Libération et Reconstruction Nationales* (FLRN), die nördliche Stadt Gonaïves unter ihre Kontrolle zu bringen. Die Kämpfer des FLRN rekrutierten sich offenbar teilweise aus kriminellen Banden der Stadt und der *Front* wies zudem eine gewisse personelle Kontinuität zur Militärjunta auf, die 1991-94 das Land regiert und die Zivilbevölkerung drangsaliert hatte – ein Umstand, auf den auch Haitis Vertreter bei den Vereinten Nationen hinwies. Den Aufständischen, die auch einen von den Nachbarstaaten unterbreiteten Plan für einen politischen Kompromiss mit Aristide im Gegensatz zu diesem ablehnten, gelang es im Laufe des Februars, weite Teile des Nordens Haitis unter ihre Kontrolle zu bringen, sodass die Situation schnell wieder Gegenstand von Beratungen im Rahmen der OAS und der UN wurde.⁵⁰⁵

Der Ständige Rat der OAS trat am 19.02.2004 zusammen und beschloss eine Resolution, in der er sich auf die Aufgabe der OAS berief, im Rahmen des Nicht-Interventionsprinzips die Demokratie in ihren Mitgliedstaaten zu fördern. Genauso verwies er auf die Interamerikanische Demokratiecharta, die die OAS 2001 beschlossen hatte und die ein Eingreifen der OAS in interne Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates ermöglicht hatte, auch bevor es bereits zu einem klaren Bruch der verfassungsmäßigen Ordnung gekommen wäre. Die Gewalt in Haiti wurde verurteilt und dem Präsidenten die Unterstützung der OAS bei der verfassungsgemäßen Bewältigung der Krise zugesichert. Gleichzeitig erging aber auch an Aristide der Appell, die Menschenrechte seiner Bürger zu achten. Die USA machten abermals klar, dass sie in Aristide einen der wesentlichen Gründe für den Konflikt in Haiti sahen.⁵⁰⁶ Dass weder die USA noch andere wichtige westliche Staaten sonderlich geneigt waren, dem nicht über alle Zweifel erhabenen, aber vom Ausland doch als rechtmäßiger Präsident anerkannten Aristide entschieden gegen einen gewaltsamen Umsturz zu Hilfe zu kommen, zeigte sich wenige Tage später. Die OAS hatte am 26.02.2004 in Sorge über die eskalierende Gewalt in Haiti, unter der besonders die Zivilbevölkerung leide, den Fall Haitis an den UN-Sicherheitsrat überwiesen, womit sich offenkundig die Hoffnung auf ein energisches internationales Eingreifen verband. César Gaviria, nun OAS-Generalsekretär, machte ganz deutlich, dass die Androhung militärischer Gewalt ähnlich wie 1994 eine politische Beilegung der Krise eher fördern als behindern könne.⁵⁰⁷

Noch am selben Tag befasste sich der Sicherheitsrat auf Antrag Jamaikas mit dem Thema. Unterstützt vom Vertreter Haitis forderte Jamaikas Außenminister, ein Staatsstreich in Haiti müsse verhindert werden. Er schilderte die von den Aufständischen verübten Gewalttaten und malte das Szenario eines humanitären Desasters an die Wand, das die Sicherheit in der gesamten Region bedrohe. Der Sicherheitsrat solle daher so schnell wie möglich eine multinationale Streitkraft nach Haiti entsenden, um dieses Desaster zu verhindern, die Sicherheitslage zu stabilisieren und einen politischen Dialog zu ermöglichen. Weder die USA, noch Kanada oder Frankreich gingen auf diese Forderung jedoch ein. Sie stellten zwar ein

⁵⁰⁵ HANS-ULRICH DILLMANN, „Zu viel Blut ist geflossen, Aristide muss weg“. In: Lateinamerika Nachrichten, 356, Februar 2004, S.8-10; HANS-ULRICH DILLMANN, *Verhärtete Fronten*. In: Lateinamerika Nachrichten 357, März 2004, S.4f; NISSEN, *Konturen einer Krise*. S.8; Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.02.2004: S/PV.4917

⁵⁰⁶ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 861 (1400/04) vom 19.02.2004; Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 19.02.2004: CP/ACTA 1400/04

⁵⁰⁷ Resolution des Ständigen Rats der OAS: CP/RES. 862 (1401/04) vom 26.02.2004; Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 26.02.2004: CP/ACTA 1401/04

internationales Engagement in Form einer Mission in Aussicht – allerdings erst *nach* Findung eines politischen Kompromisses zwischen den haitianischen Konfliktparteien.⁵⁰⁸

Angesichts der Ereignisse in Haiti darf man unterstellen, dass diese Staaten sich im Klaren darüber waren, was dieses Abwarten bedeuten konnte und auch tatsächlich bedeuten sollte. Die Aufständischen setzten ihren Vormarsch fort und nahmen am 29.02.2004 Port-au-Prince ein. Aristide unterzeichnete einen Rücktrittsbrief, um weiteres Blutvergießen zu vermeiden, und wurde von einem US-amerikanischen Militärflugzeug nach unterschiedlichen Versionen auf eigenen Wunsch oder mit vorgehaltener Waffe außer Landes gebracht. Dass auch die westlichen Mächte nun zu einem schnellen Eingreifen zur Beendigung der Gewalt in Haiti bereit waren, lässt jedenfalls vermuten, dass der Machterhalt Aristides zumindest nicht zu ihren Zielen gezählt hatte. Eine Rückkehr des mehr oder minder demokratisch gewählten Präsidenten war in der Folge, anders als in den 1990er Jahren, nie Teil der Position der Vereinten Nationen, wenn auch die Gemeinschaft der Karibikstaaten (CARICOM) Aristide zunächst weiter als legitimen Präsidenten betrachtete.⁵⁰⁹ Nach dessen Flucht war Boniface Alexandre als Präsident des Verfassungsgerichts zum Übergangspräsidenten aufgestiegen und hatte den Sicherheitsrat um schnelle Hilfe gebeten. Anders als sein Vorgänger fand er rasch Gehör. Noch am Tag seiner Amtsübernahme tauchten die ersten US-Marines in Haiti auf.⁵¹⁰

In New York wurde ebenfalls noch am 29.02.2004 mit Resolution 1529 die Entsendung einer *Multinational Interim Force* (MIF) nach Haiti erlaubt, um die sich verschlechternde humanitäre und Sicherheitslage, über die der Sicherheitsrat sich besorgt zeigte, zu verbessern. Um die neue Regierung bei ihren Bemühungen um politische Stabilität zu unterstützen, um die humanitäre Hilfe für die unter der Gewalt leidende Zivilbevölkerung zu sichern und um Menschenrechtsverletzungen gemeinsam mit der haitianischen Polizei zu verhindern, war es der internationalen Streitkraft unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta erlaubt, alle nötigen Mittel einzusetzen.⁵¹¹ Französische Truppen rückten im Laufe des März 2004 auch in den Norden Haitis und damit die Hochburg der Aufständischen vor und erreichten, dass diese ihre Waffen abgaben.⁵¹² Ende April wurde zur Konsolidierung der Stabilisierungsbemühungen ab dem 01.06.2004 die *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) eingerichtet. Der Sicherheitsrat blieb bei seiner Einschätzung, dass die Lage in Haiti weiter eine Bedrohung für den Frieden in der Region darstelle und beauftragte MINUSTAH – ebenfalls unter Kapitel VII der Charta – damit, weiter ein sicheres Umfeld in Haiti zu schaffen und zu festigen, um vor diesem Hintergrund die haitianischen Bemühungen um einen demokratischen politischen Prozess und die Einhaltung der Menschenrechte zu unterstützen.⁵¹³ Das Mandat dieser Mission ist in der Folge immer wieder verlängert worden.

Ähnlich wie zehn Jahre zuvor beteiligten sich lateinamerikanische Staaten intensiv an der Diskussion und Bearbeitung der Situation in Haiti, einem Land, mit dem sie aufgrund

⁵⁰⁸ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.02.2004: S/PV.4917

⁵⁰⁹ NISSEN, *Konturen einer Krise*. S.10

⁵¹⁰ www.globalsecurity.org/military/ops/haiti04.htm (letzter Abruf: 18.02.2014)

⁵¹¹ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1529 (2004) vom 29.02.2004

⁵¹² WALTER E. KRETCHICK, *Haiti, Intervention in (2004)*. In: ALAN MCPHERSON, *Encyclopedia of U.S. Military Interventions in Latin America*. S.277. Auf: http://books.google.de/books?id=utC5YT7wFgAC&pg=RA1-PR4&lpg=RA1-PR4&dq=alan+mcperson+encyclopedia+of+us+military+interventions+in+latin+america&source=bl&ots=t6iZKBin4d&sig=6e26sSLLW0fqURJkFc2_vooOD0E&hl=de&sa=X&ei=snEDU6ivBIKJ7Aai4D4Bg&ved=0CFkQ6AEwBQ#v=onepage&q=alan%20mcperson%20encyclopedia%20of%20us%20military%20interventions%20in%20latin%20america&f=false (letzter Abruf: 18.02.2014)

⁵¹³ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1542 (2004) vom 30.04.2004

geographischer und historischer Nähe eng verbunden waren. Als sich die Krise in dem Karibikstaat im Februar 2004 zuspitzte, setzte sich eine ganze Reihe lateinamerikanischer Regierungen ganz unterschiedlicher politischer Ausrichtung dafür ein, dass sich zunächst die OAS mit der Krise befasste. Als ihr Ständiger Rat am 19.02.2004 unter Berufung auf die demokratiefördernde Aufgabe der OAS und die IADC die Gewalt in Haiti verurteilte, sich hinter den gewählten Präsidenten Aristide stellte und auch ihn gleichzeitig zur Achtung der Menschenrechte der Bürger seines Landes aufrief, befanden sich Brasilien, Mexiko und Venezuela unter den Unterstützern dieser Resolution, zu denen sich sogleich auch Panama und Peru gesellten. Besonders Venezuela setzte dabei einen Akzent auf die Unterstützung von Präsident Aristide, indem es die Wichtigkeit des Respekts vor dem Selbstbestimmungsrecht der Völker hervorhob, das sich in deren demokratisch gewählten Regierungen ausdrücke.⁵¹⁴ Auch Panama ging in diese Richtung, indem es eine Woche später, als die OAS den UN-Sicherheitsrat um eine Befassung mit der Situation in Haiti bat, an der hierzu beschlossenen Resolution trotz grundsätzlicher Zustimmung bemängelte, dass sie unzureichend zwischen einer demokratisch gewählten Regierung und einer bewaffneten Opposition unterscheide. Dafür, dass hier tatsächlich die Sorge um demokratische Prinzipien eine Rolle gespielt haben könnte, spricht, dass die panamaische Präsidentin Mireya Moscoso anders als Aristide eher dem rechten politischen Spektrum zuzuordnen war.

Gleiches gilt für Mexiko, dessen Rolle während der Krise in Haiti 2004 vor dem Hintergrund der zuvor in diesem Abschnitt 1.3 betrachteten Fälle bemerkenswert war. Mexiko erklärte im Ständigen Rat der OAS im Namen von Argentinien, Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Chile, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela seine Unterstützung für die Resolution und dass die Anrufung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen deshalb geschehe, weil dieses Organ das einzige sei, das die Befugnis habe, im Notfall auch militärische Zwangsmaßnahmen zur Lösung der Krise zu beschließen.⁵¹⁵ Diese Position kontrastierte mit der Haltung, die Mexiko noch zehn Jahre zuvor angesichts einer ähnlichen Situation in Haiti eingenommen hatte. Damals hatte es bestritten, dass die Krise eine Gefahr für die internationale Sicherheit darstelle und sich gegen eine Befassung des UN-Sicherheitsrats gewandt. Nun forderte es nicht nur eine solche Befassung, sondern beschwor gleich auch noch die Ergreifung der drastischsten aller Zwangsmaßnahmen herauf. Offenbar war die eher rechtsgerichtete Regierung des PAN unter Vicente Fox, die im Jahr 2000 die PRI-Herrschaft beendet hatte, wesentlich eher bereit, ein internationales Eingreifen in eine politische und humanitäre Krise zu betreiben, die man früher als „innere Angelegenheit“ des betroffenen Staates bezeichnet hätte. Dieser Richtungswechsel hatte sich beispielsweise durch Mexikos Abstimmungsverhalten bei den in 1.1 behandelten Resolutionen der UN-Vollversammlung bereits angedeutet.

Während Argentinien auch unter Präsident Néstor Kirchner, der zwar wie Carlos Menem Peronist war, sich aber wirtschaftspolitisch von dessen liberalem Modell abwandte, seine in den 1990ern festgestellte Linie beizubehalten schien, hob sich Venezuelas Haltung hier von der in manchen anderen Fällen gezeigten Position ab. In diesem Fall allerdings war eine politische Nähe zum bedrohten Präsidenten Aristide durchaus festzustellen. Auch in anderen Situationen pflegte das chavistische Venezuela seine Interventionsaversion, wie bereits in 1.2 gesehen, schnell zu verlieren, wenn es um die Rettung gleichgesinnter Regierungen ging. Eine gewisse politische Nähe ließ sich ebenso im Falle der brasilianischen Regierung unter Luis Inácio Lula da Silva von der Arbeiterpartei (PT) vermuten, der zum Jahr 2003 Cardoso abgelöst hatte.

⁵¹⁴ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 19.02.2004: CP/ACTA 1400/04

⁵¹⁵ Sitzungsprotokoll des Ständigen Rats der OAS vom 26.02.2004: CP/ACTA 1401/04

Viele der hier genannten Länder würden auch einige Stunden später in New York diese Position vertreten, als mehrere Staaten wie Jamaika und auch Haiti selbst die schnelle Entsendung einer internationalen Streitkraft verlangten. Während führende westliche Staaten wie gesehen zu jenem Zeitpunkt noch zögerten, stellte sich von den lateinamerikanischen Staaten, die sich zahlreich für die offene Debatte des Sicherheitsrates angemeldet hatten, einzig Kuba wirklich gegen ein solches Eingreifen, indem es immer wieder betonte, dass das Nicht-Einmischungsprinzip grundsätzlich ein Leitfaden für seine Außenpolitik sei – somit auch im Falle Haitis. Venezuela erneuerte zwar seine Unterstützung für Präsident Aristide, wollte aber nicht ausdrücklich den Wunsch nach einer internationalen Intervention äußern. Andere Staaten wie Nicaragua, Argentinien, Ecuador und Peru taten dies nicht explizit, bezogen sich aber auf entsprechende Forderungen, die sich aus der Stunden zuvor beschlossenen OAS-Resolution ableiten ließen oder übten sich in Andeutungen – etwa dass der Sicherheitsrat schnell „pertinent decisions“ (Ecuador) treffen und ein Zeichen setzen müsse, dass Menschenrechtsverletzungen in Haiti nicht toleriert würden (Peru).

Klarer drückten sich die Vertreter anderer Staaten aus, die schon in der OAS ein nachdrückliches internationales Eingreifen in Haiti vorangetrieben hatten. Mexiko betonte, angesichts einer drohenden Machtübernahme durch die bewaffneten Aufständischen solle der Sicherheitsrat über die Entsendung einer internationalen Streitkraft nachdenken. Das vom Mitte-Links-Präsidenten Ricardo Lagos regierte Chile sprach sich zwar einerseits für die Fortsetzung von Vermittlungsbemühungen durch Regionalorganisationen aus, forderte den Sicherheitsrat aber gleichzeitig dazu auf, „robustere“ Maßnahmen nicht auszuschließen. Brasilien forderte sogar dringend die Aufstellung einer internationalen Streitkraft zur Verbesserung der humanitären und Sicherheitslage in Haiti – ein Appell, dem sich auch Bolivien anschloss, wo Carlos Mesa die Präsidentschaft innehatte.⁵¹⁶

Angesichts der konsequenten Haltung dieser Länder war auch deren Engagement nach dem Sturz Aristides am 29.02.2004 nicht wie das von Staaten wie den USA, Kanada und Frankreich mit dem Verdacht belastet, die humanitäre Situation in Haiti erst verbessern gewollt zu haben, nachdem der ungeliebte Staatschef seinen Abgang vollzogen hatte. Dieses Engagement erreichte in der Tat eine zuvor nicht gekannte Intensität. Chilenische Truppen folgten den US-Marines zusammen mit Kanadiern und Franzosen bald nach dem Machtwechsel in Port-au-Prince.⁵¹⁷ Zusammen mit Brasilien stimmte Chile im Sicherheitsrat dem Mandat der MIF zu, die zur Erfüllung ihrer Mission auch militärische Gewalt anwenden durfte. Zwar hatte Übergangspräsident Alexandre um einen solchen Schritt gebeten, aber Brasiliens Zustimmung war dennoch nicht selbstverständlich angesichts der Tatsache, dass das Land 1994 in einer sehr vergleichbaren Lage noch einem solchen, ebenfalls vom damaligen Präsidenten Aristide befürworteten, Mandat die Zustimmung verweigert hatte.⁵¹⁸

Während Chile sich an der MIF selbst mit Truppen beteiligte, begann sich Brasilien für eine Führungsrolle bei der UN-Mission anzubieten, die der MIF in Haiti folgen sollte. Am 30.04.2004 stimmte Brasilien wie Chile der Bildung der MINUSTAH zu und übernahm deren militärische Führung.⁵¹⁹ Weitere lateinamerikanische Länder beteiligten sich an der Mission: Argentinien, Uruguay und Chile übernahmen eine wichtige Rolle und erweckten so bei manchem Beobachter den Eindruck einer ersten koordinierten und von

⁵¹⁶ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.02.2004: S/PV.4917 (eigene Übersetzung)

⁵¹⁷ www.globalsecurity.org/military/ops/haiti04.htm

⁵¹⁸ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 29.02.2004: S/PV.4919

⁵¹⁹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 30.04.2004: S/PV.4961; RAUL BENITEZ, *América Latina: Operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas*. In: Foro Internacional, XLVII-1, 2007, S.111f

lateinamerikanischen Staaten wesentlich getragenen Intervention.⁵²⁰ Weiter haben sich im Laufe der Zeit auch Bolivien, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Peru und Kolumbien beteiligt.⁵²¹ Die Resolutionen, die bis 2013 zur Verlängerung von MINUSTAH beschlossen wurden, wurden regelmäßig von einer Gruppe lateinamerikanischer Staaten eingebracht und von den jeweiligen zwei lateinamerikanischen Sicherheitsratsmitgliedern unterstützt.

Die Krise in Haiti 2004 ist in gewisser Weise *der* Fall mit weltweiter Bedeutung, in dem wichtige lateinamerikanische Staaten selbst die größte Initiative zu internationalen Bemühungen um die Demokratie und Menschenrechte in einem Drittstaat ergriffen haben. Die Politik Mexikos fällt aufgrund des Richtungswechsels ins Auge, der im Vergleich zur Zeit der PRI-Herrschaft festzustellen war. Argentinien wahrte auf diesem Feld Kontinuität zur Menem-Ära, ohne jedoch eine derart herausgehobene Rolle wie oft in den 1990er Jahren zu spielen. Chile und Brasilien erscheinen als die beiden Staaten, die diese Rolle 2004 übernommen hatten. Besonders Brasilien ist an dieser Stelle ein strategisches Handeln mit Blick auf das Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat nachgesagt worden. Das Land habe sich als verlässlicher und engagierter Akteur auf der internationalen Bühne präsentieren wollen.⁵²² Ein solches Motiv kann natürlich nicht ausgeschlossen werden (zumal sich Brasilien auch nach 2000 in den UN bei den in 1.1 diskutierten Grundsatzdebatten nicht als auffälliger Verfechter strenger internationaler Demokratie- und Menschenrechtsregeln präsentierte), es ist aber auch zu bedenken, dass Brasilien seine engagierte Haltung zu Haiti 2004 bereits eingenommen hatte, als die USA (sicher einer der Akteure, dessen Wohlwollen ein solches Engagement gegebenenfalls erheischen sollte) noch eine andere Haltung einnahmen. Auch bei späteren Gelegenheiten war Brasilien, wie wir bald sehen werden, kaum geneigt, der westlichen Führungsmacht etwa durch willfähriges Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat um jeden Preis gefallen zu wollen.

Auch Chile hatte sich als Sicherheitsratsmitglied erst kurz zuvor in der Frage des Irakkrieges 2003 nicht von einer US-kritischen Position abbringen lassen. Das Bestreben, Chile nach dem Ende der Pinochet-Diktatur durch eine engagierte, menschenrechts- und demokratiefreundliche Außenpolitik wieder zu Ansehen zu verhelfen, war allen chilenischen Regierungen seit den 1990ern eigen gewesen. Von einer regionalen Destabilisierung infolge einer weiter eskalierenden Krise wäre Chile schon wegen der räumlichen Distanz wohl noch mit am wenigsten betroffen gewesen. Derartige Befürchtungen könnten bei Brasilien und erst recht Mexiko eine größere Bedeutung gehabt haben. Mexikos Positionsänderung im Vergleich mit den 1990er Jahren zeigt aber auch, dass die Rolle der innenpolitischen Demokratisierung zumindest nicht völlig geleugnet werden sollte.⁵²³ Besonders im Falle Brasiliens sollte aber auch das Bemühen erwähnt werden, regionale lateinamerikanische Probleme möglichst auch unter Lateinamerikanern – also so weit wie möglich unabhängig von den USA – zu lösen, wie sich dies auch bei der Initiative zur Schaffung eines südamerikanischen Sicherheitsrats durch Brasilien zeigte, in dem das größte Land der Region einige Hoffnung auf eine führende Rolle hegen durfte. In dieser Hinsicht war Brasilien der Erfolg in Haiti nach 2004 auch in der Außenwirkung nicht ganz abzuspochen.

⁵²⁰ Ebenda; MONICA HIRST, *Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?* In: Pensamiento Iberoamericano, 8, 2011, S.233

⁵²¹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml> (letzter Abruf: 29.01.2014)

⁵²² BURGESS, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. S.179

⁵²³ So auch: ARTURO SOTOMAYOR, *México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional*. In: Foro Internacional, XLVIII-1-2, 2008, S.246-248

1.3.7 NATO-geführte Intervention in Libyen

Zurückhaltender agierte das Land sieben Jahre später, als sich die internationale Aufmerksamkeit auf die Umwälzungen im arabischen Raum und in diesem Zusammenhang bald insbesondere auf die Ereignisse in Libyen richtete. Nachdem es in Tunesien und Ägypten zum Sturz langjähriger Diktaturen gekommen war, brach der Aufstand im Februar 2011 auch in dem von Muammar al Gaddafi ebenfalls autokratisch regierten nordafrikanischen Staat los. Die Rebellion in Libyen wies allerdings von Beginn an auch Unterschiede zu den Erhebungen in Tunesien und Ägypten auf. Waren die Proteste in diesen beiden Staaten weitgehend friedlich verlaufen, griffen in Libyen zumindest Teile der Regierungsgegner selbst von Beginn an auch zu Gewalt. Ein zweiter besonderer Zug der Erhebung gegen Gaddafi war ihre Verbindung mit bestimmten Stammesgruppen und in diesem Zusammenhang ihre Verwurzelung in einem bestimmten Teil Libyens: der nordöstlichen Region Cyrenaika und der Stadt Bengasi. Führende Mitglieder des Gaddafi-Regimes und Diplomaten, die aus dieser Region stammten, schlossen sich schnell der Opposition an, während sich Gaddafi auf Angehörige seines eigenen und verbündeter Stämme stützte, deren territoriale Basis eher die nordwestliche Region Tripolitanien um die Hauptstadt war. Die Opposition unter Führung einiger Generäle und des ehemaligen Innen- und Justizministers bildete schnell mit dem Übergangsrat eine Gegenregierung, während sich aus der Bevölkerung in den Gebieten, in denen die Opposition die Oberhand gewann, eine eigene Streitmacht rekrutierte, die den Kampf gegen die Gaddafi-Regierung aufnahm.

Eine eindeutige Unterscheidung in „böse“ Regierung und „gute“ friedliebende und demokratische Opposition war also auch im Falle Libyens nicht möglich. Dennoch erregte die brutale Gewalt von Polizei und Armee, mit der die Regierung in Tripolis auf die Proteste reagierte, bald auch im Ausland besorgte Aufmerksamkeit. Gaddafi selbst hatte eine solche Gewalt für den Fall, dass die Demonstranten sich nicht zurückzögen, in einer Fernsehansprache offen angekündigt und die Protestierenden beschimpft. Die Arabische Liga schloss Libyen daraufhin aus ihren Reihen aus und auch die westlichen Führungsmächte USA, Großbritannien und Frankreich begannen, über Maßnahmen gegen die libysche Regierung zu beraten.⁵²⁴

Am 26.02.2011 beschloss der UN-Sicherheitsrat Resolution 1970. In ihr wurden systematische und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen seitens der libyschen Regierung verurteilt. Höchste staatliche Stellen hätten zu Gewalt auch gegen friedliche Demonstranten angestachelt. Ausdrücklich wurde auf ähnliche Stellungnahmen verwiesen, die Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union, die Arabische Liga und die Organisation der Islamischen Konferenz veröffentlicht hatten. Ebenso explizit verwies der Sicherheitsrat auf das Prinzip der Schutzverantwortung, das 2005 Eingang in das Schlussdokument des „Weltgipfels“ der UN gefunden hatte und bei Vernachlässigung des Schutzes der Bevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen seitens einer Regierung ein internationales Eingreifen zur Gewährleistung dieses Schutzes in Aussicht stellte. Gleichzeitig wurde die Souveränität und territoriale Integrität Libyens unterstrichen. Auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta forderte der Sicherheitsrat nicht nur ein Ende der Gewalt gegen Demonstranten, sondern mahnte sogleich auch ein Eingehen auf

⁵²⁴ AUGUST PRADETTO, *Intervention westlicher Demokratien in Libyen: zwischen Regimewechsel und Responsibility to Protect*. In: AUGUST PRADETTO, *Demokratischer Frieden, Responsibility to Protect und die „humanitäre Intervention“ in Libyen*. Hamburg, 2012, S.55-59; WOLFRAM LACHER, *Die libysche Revolution*. In: Bundeszentrale für politische Bildung, *Arabische Zeitenwende. Aufstand und Revolution in der arabischen Welt*. Bonn, 2012, S.171-173; MATTHIAS HOFMANN, *Schall und Rauch: Der Arabische Frühling in seinen politischen Farben*. Würzburg, 2013, S.139f

deren Forderungen an und verhängte ein Waffenembargo über Libyen, während führende Persönlichkeiten im Staatsapparat, die für die gewaltsame Reaktion auf die Proteste verantwortlich gemacht wurden, mit Einreiseverboten und einer Einfrierung von Vermögenswerten im Ausland sanktioniert wurden. Zudem wurde der Internationale Strafgerichtshof damit beauftragt, eventuell in Libyen begangene Verbrechen, die in seinen Kompetenzbereich fielen, zu verfolgen.⁵²⁵ Wenige Tage später wurde Libyen zudem von der UN-Vollversammlung wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen aus dem UN-Menschenrechtsrat ausgeschlossen, in den sich das Land vorher erfolgreich hatte wählen lassen.⁵²⁶

Gaddafi schien sich von solchen Signalen nicht beirren zu lassen und ließ seine Soldaten weiter gegen die Opposition vorgehen, was bis Ende Februar bereits etwa 147 000 Flüchtlinge gezwungen hatte, das Land in Richtung Tunesien oder Ägypten zu verlassen. Die Regierung begann die Oppositionshochburg Bengasi mit Hilfe ihrer Luftwaffe zu bombardieren, was von Gaddafi weiter mit Drohungen an die Regierungsgegner begleitet wurde, wonach als Rache für den Aufstand ein Blutbad bevorstehe. Frankreich und die USA hatten mittlerweile den vom ehemaligen Justizminister Dschalil geführten oppositionellen Übergangsrat als einzige legitime Vertretung des libyschen Volkes anerkannt und besonders Frankreich begann nun, eine militärische Intervention zu forcieren, um das angedrohte blutige Szenario zu verhindern. Initiativen zur Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen waren auch von der Arabischen Liga und dem Golfkooperationsrat ausgegangen.⁵²⁷

Frankreich und Großbritannien brachten am 16.03.2011 eine Resolution in den UN-Sicherheitsrat ein, die am Folgetag knapp die nötige Mehrheit fand. In ihr wurden das Prinzip der Schutzverantwortung genau wie ein Bekenntnis zur territorialen Integrität Libyens erneut bekräftigt und die Situation in diesem Land als fortdauernde Gefahr für den Weltfrieden bezeichnet. Auf Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta wurden ein Waffenstillstand und ein sofortiges Ende der Gewalt gegen Zivilisten verlangt. Den Mitgliedstaaten wurde erlaubt, alle notwendigen Mittel zum Schutz von Zivilisten in Libyen ebenso wie zur Durchsetzung einer Flugverbotszone einzusetzen, die zu eben diesem Zweck über Libyen eingerichtet wurde. Erwähnenswert ist zudem die Einschränkung, die die Resolution enthielt und die offenbar die Staaten beruhigen sollte, die hinter dem Einsatz für den Schutz libyscher Zivilisten weitere, weniger ehrenwerte Motive vermuteten (und sich in dieser Einschätzung in der Folge teilweise bestätigt sehen mochten): Eine Besetzung Libyens durch ausländische Truppen wurde explizit ausgeschlossen.⁵²⁸

Am 19.03.2011 wurde auf einer Konferenz in Paris ein sofortiges militärisches Eingreifen beschlossen, das nach einigen Unstimmigkeiten schließlich unter NATO-Kommando ablaufen sollte. Auch die Vereinigten Arabischen Emirate, Katar und Jordanien beteiligten sich an der militärischen Intervention, die zunächst zwar den Vormarsch der Regierungstruppen stoppen konnte, aber auch nicht zu einem schnellen Sieg der Opposition führte. Nun nahm die Militäroperation unter der Kritik Chinas, Russlands und der Afrikanischen Union eine Wendung, die durchaus als Überdehnung des Mandats aus Resolution 1973 betrachtet werden konnte. Unter dem Druck besonders der USA, Großbritanniens und Frankreichs verfolgte die NATO-geführte Militäroperation immer

⁵²⁵ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1970 (2011) vom 26.02.2011

⁵²⁶ Resolution der UN-Vollversammlung: A/RES/65/265 vom 01.03.2011

⁵²⁷ HOFMANN, *Schall und Rauch: Der Arabische Frühling in seinen politischen Farben*. S.140; PRADETTO, *Intervention westlicher Demokratien in Libyen: zwischen Regimewechsel und Responsibility to Protect*. In: PRADETTO, *Demokratischer Frieden, Responsibility to Protect und die „humanitäre Intervention“ in Libyen*. S.60; LACHER, *Die libysche Revolution*. In: Bundeszentrale für politische Bildung, *Arabische Zeitenwende*. S.172f

⁵²⁸ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/1973 (2011) vom 17.03.2011

offener das Ziel, nicht nur libysche Zivilisten zu schützen, sondern das Gaddafi-Regime, das wesentlich für diese Gewalt verantwortlich war, zu stürzen. Im August 2011 fiel Tripolis an die Opposition, es dauerte aber bis in den Oktober 2011, um sämtliche Rückzugsposten der Regierungsanhänger einzunehmen. Gaddafi selbst wurde in diesem Zusammenhang von Regierungsgegnern aufgegriffen und getötet.

Im November wurde eine Übergangsregierung ernannt, der viele Führer der bewaffneten Rebellion gegen Gaddafi angehörten und die einen für 2012 vorgesehenen verfassungsgebenden Prozess unterstützen sollte, der später zur demokratischen Wahl der politischen Institutionen führen sollte.⁵²⁹ Dass Dschalil die Scharia als Übergangsgesetzbuch einführte und es auch zu Vergeltungsmaßnahmen gegen Anhänger der gestürzten Regierung kam, fand in der westlichen Öffentlichkeit ein weit weniger großes Gehör als die Ereignisse zu Beginn des Jahres. Vielmehr stellte der UN-Sicherheitsrat eine positive Entwicklung hin zu Demokratie und Frieden fest und hob die im März erteilte Erlaubnis zur Anwendung militärischer Gewalt und die Flugverbotszone Ende Oktober 2011 wieder auf. Einige Wochen später wurde Libyen zudem wieder in den UN-Menschenrechtsrat aufgenommen. Bereits im September war eine *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL) aufgestellt worden, die die libyschen Behörden bei ihren Bemühungen um einen repräsentativen und rechtsstaatlichen politischen Prozess unterstützen sollte.⁵³⁰

Die internationale Reaktion auf die Gewalt in Libyen führte in Lateinamerika zu sehr unterschiedlichen Positionsbestimmungen durch verschiedene Regierungen. Während manche Staaten die westliche Linie jedenfalls im Prinzip, wenn auch nicht zwangsläufig in der Umsetzung, unterstützten, war es nun, anders als noch 1999 im Falle der Intervention im Kosovo-Konflikt, nicht nur Kuba, das heftige Kritik an dem Eingreifen in dem nordafrikanischen Staat äußerte. Diese Situation offenbarte sich am 01.03.2011, als die UN-Vollversammlung über den Ausschluss Libyens aus dem UN-Menschenrechtsrat debattierte. Zu diesem Zeitpunkt hatte wie gesehen die gewaltsame Niederschlagung der ihrerseits von Beginn an nicht rein friedlichen Proteste durch Polizei und Armee zu Toten und einer größeren Flüchtlingswelle in die Nachbarländer geführt. Diese Gewalt, zu der die Regierung in Tripolis selbst aufgerufen habe, wurde von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zu Beginn der Sitzung persönlich noch einmal geschildert. Auch wenn die Resolution, die Libyens Ausschluss aus dem Menschenrechtsrat besiegelte, ohne Abstimmung angenommen wurde, wurde eine deutliche Kontroverse sichtbar.

Venezuela war das erste Land aus Lateinamerika, das sich kritisch zur eben angenommenen Resolution äußerte. Natürlich, so gestand der Vertreter der bolivarianschen Regierung in Caracas zu, seien die Gewalt und die daraus resultierenden Todesopfer in Libyen zu bedauern. Es sei jedoch für Entscheidungen noch zu früh, da noch keine objektive Bewertung der Lage vorliege. Anschließend wurde die Lautstärke erhöht: Wenn nun bestimmte Staaten wie die USA über eine Intervention in Libyen nachdächten, dann diene dies nicht dem Schutz der Menschenrechte, sondern dazu, diese zu verletzen.⁵³¹ Dass Venezuela auch unter Hugo Chávez ein internationales Eingreifen in interne Probleme von Staaten durchaus nicht prinzipiell ablehnte, wenn es gleichgesinnte Regierungen zu stützen galt, wurde bereits erwähnt. Im Falle Gaddafis ging es nun allerdings im Gegenteil um ein

⁵²⁹ PRADETTO, *Intervention westlicher Demokratien in Libyen: zwischen Regimewechsel und Responsibility to Protect*. In: PRADETTO, *Demokratischer Frieden, Responsibility to Protect und die „humanitäre Intervention“ in Libyen*. S.61f; HOFMANN, *Schall und Rauch: Der Arabische Frühling in seinen politischen Farben*. S.140-143; LACHER, *Die libysche Revolution*. In: Bundeszentrale für politische Bildung, *Arabische Zeitemende*. S.174; 176

⁵³⁰ Resolutionen des UN-Sicherheitsrats: S/RES/2009 (2011) vom 16.09.2011 und S/RES/2016 (2011) vom 27.10.2011; Resolution der UN-Vollversammlung: A/RES/66/11 vom 18.11.2011

⁵³¹ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 01.03.2011: A/65/PV.76

Eingreifen *gegen* ein Regime, mit dem Chávez sich ideologisch verbunden sah. Hatte das offizielle Venezuela den Sturz der dem Westen genehmen Autokraten in Tunesien und Ägypten noch gefeiert, fiel die Reaktion angesichts eines möglichen Machtverlusts des als revolutionär und antiimperialistisch betrachteten libyschen Machthabers anders aus. Chávez und Gaddafi hatten sich in der Vergangenheit gegenseitig mit Auszeichnungen versehen, wodurch sich z.B. der venezolanische Präsident mit dem „Internationalen Gaddafi-Menschenrechtspreis“ schmücken durfte.⁵³²

Um Venezuela gruppierten sich mehrere tendenziell linksnationalistisch regierte Staaten, wobei durchaus verschiedene Abstufungen auszumachen waren. Nicaragua, das seit 2007 wieder vom Sandinisten Daniel Ortega regiert wurde, zeigte sich ebenfalls pflichtbewusst besorgt über die Situation in Libyen, gleichzeitig aber auch überzeugt davon, dass Gaddafi selbst derjenige sei, von dem am ehesten eine gute Lösung des Konflikts zu erwarten war. Eine mögliche Intervention in Libyen wurde wie von Venezuela von vorn herein kategorisch als westlicher Versuch abgelehnt, sich des libyschen Erdöls zu bemächtigen. Kuba war ebenfalls in Sorge wegen der Gewalt in Libyen, erneuerte aber seine prinzipielle Ablehnung ausländischer Interventionen und auch eines Ausschlusses eines Landes aus dem UN-Menschenrechtsrat. Damit nahm Kuba erneut eine souveränistische Position ein, wenn es auch – wie des Öfteren seit dem Aufkommen anderer linksnationalistischer Regierungen ab 1999 und besonders nach 2005 – rhetorisch mit seinen Angriffen auf die westlichen Staaten hinter Ländern wie Venezuela und Nicaragua zurückblieb. Eine moderatere Haltung nahmen zwei Staaten ein, die ebenfalls oft in die Gruppe um Venezuela, Kuba und Nicaragua eingeordnet werden: Bolivien und Ecuador. Das seit 2006 vom Sozialisten Evo Morales regierte Bolivien lehnte zwar ebenfalls eine Intervention in Libyen ab, bestätigte aber gleichzeitig seine Unterstützung für die eben von der Vollversammlung beschlossene Resolution und damit den Ausschluss Libyens aus dem Menschenrechtsrat. Ecuador – seit 2007 unter Führung von Rafael Correa – verwahrte sich ebenso gegen eine Intervention, verurteilte aber gleichzeitig die Gewalt in Libyen.

Dennoch überwogen diejenigen lateinamerikanischen Staaten, die sich uneingeschränkt hinter die Resolution stellten. Eine ganze Reihe von ihnen – Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Peru und Uruguay – ließen sich während der Debatte als Co-Sponsoren der Resolution registrieren. Mehrere dieser Staaten legten die Gründe für ihre Unterstützung dar. Mexiko bestätigte auch unter Vicente Fox' Nachfolger und Parteifreund Felipe Calderón die bereits mit Blick auf Haiti 2004 festgestellte neue Ausrichtung seiner Außenpolitik auf dem Gebiet der Menschenrechte. Deren Schutz, so stellte Mexikos Vertreter in New York klar, kenne keine Grenzen. Costa Rica befürwortete Libyens Ausschluss aus dem Menschenrechtsrat und kritisierte, dass das Land unter Gaddafi überhaupt in dieses Gremium gewählt worden sei – ein klarer Kontrast zu Kuba. Peru – seit dem Abgang von Fujimori im Jahr 2000 unter allen seinen Nachfolgern auch im Rahmen der OAS einer der klaren Befürworter eines internationalen Engagements für Menschenrechte und Demokratie – stellte sich in der Diskussion auch hinter die zuvor vom Sicherheitsrat getroffene Entscheidung, wegen der Gewalt in Libyen ein Waffenembargo gegen das Land und weitere Sanktionen gegen die politische Führung in Tripolis zu verhängen.

Etwas weiter noch ging Panama, das diese Sanktionen nur als ersten wichtigen Schritt der Staatenwelt verstanden wissen wollte. Ebenso wie Chile und Guatemala bezog sich Panama ausdrücklich auf das Prinzip der Schutzverantwortung. Bei deren Wahrnehmung habe die libysche Regierung kläglich versagt. Während Chile und Guatemala sich in den UN generell

⁵³² JOSEF OEHRLEIN, *Eine besondere Freundschaft*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.02.2011

als Befürworter der Idee der Schutzverantwortung präsentiert hatten, ließ sich Kolumbiens Haltung in der Libyen-Frage nicht unbedingt direkt aus einer solchen allgemeinen Präferenz herleiten, hatte das Land doch in zurückliegenden Jahren eher die Verantwortung des einzelnen Staates betont und ausländisches Eingreifen restriktiv handhaben wollen. Dem neuen Präsidenten Juan Manuel Santos, der Ende 2010 dem innenpolitischen Hardliner im Anti-Guerilla-Kampf, Alvaro Uribe, gefolgt war, wurden allerdings auch im eigenen Land größere Neigungen zur Wahrung der Menschenrechte nachgesagt. In diesem Fall sprach Kolumbiens Vertreter vor der UN-Vollversammlung bezüglich der Ereignisse in Libyen von „einem der schändlichsten und verurteilungswürdigsten Ereignisse der jüngeren Vergangenheit“ und forderte die Bestrafung der Verantwortlichen.⁵³³

Eine solche mögliche Bestrafung war Gegenstand von Resolution 1970, die der Sicherheitsrat bereits zuvor beschlossen hatte und die neben den Sanktionen gegen Libyen bzw. dessen Führungsapparat auch die Befassung des Internationalen Strafgerichtshofs vorgesehen hatte. Kolumbien hatte diese Resolution gemeinsam mit anderen Staaten in den Sicherheitsrat eingebracht und stimmte entsprechend auch für sie. Botschafter Osorio betonte, sämtliche Staaten hätten die Pflicht, die Sicherheit und Grundrechte ihrer Bürger zu garantieren. Auch Brasilien, wo zu Jahresbeginn Dilma Rousseff das Präsidentenamt von ihrem Parteigenossen Lula da Silva übernommen hatte, stimmte der Resolution und damit einer internationalen Bestrafung aufgrund von Vorkommnissen zu, die im Wesentlichen einem innerlibyschen Konflikt entsprachen.⁵³⁴

Als es einige Wochen später aber um den Einsatz militärischer Gewalt ging, um den bereits in Resolution 1970 geforderten Stopp der Gewalt gegen Zivilisten durchzusetzen, ging Brasilien wie bereits bei anderen Gelegenheiten, als es um einen größeren Einsatz militärischer Gewalt auch gegen den Willen einer der Konfliktparteien ging, nicht mit. Wie auch in der Vergangenheit begründete das Land – vor dem Hintergrund seines vorherigen Handelns in der Libyen-Krise durchaus glaubwürdig – seine Enthaltung nicht mit irgendeiner Form grundsätzlicher Indifferenz oder gar Zustimmung zum Handeln der Gaddafi-Regierung. Als eine Legitimierung des Vorgehens der libyschen Autoritäten sei dieses Abstimmungsverhalten keinesfalls zu verstehen. Die generelle Erlaubnis zum Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz von Zivilisten sei aber ein ungeeignetes Mittel, das am Ende ungewollt sogar die Situation für Zivilisten verschlimmern könne. Dafür, dass dies tatsächlich eine Sorge Brasiliens war, spricht zumindest, dass das Land in der Folge in den UN eine grundsätzliche Debatte zu einer *Responsibility while Protecting* anstieß. Da sich neben Brasilien auch Russland, China, Indien und Deutschland der Stimme enthielten, war Kolumbiens Zustimmung notwendige Bedingung für ein Mandat des Sicherheitsrats zum militärischen Eingreifen in Libyen.

Kolumbien stellte heraus, dass das libysche Regime seine Schutzverantwortung verletzt und die klare Drohung, die der Sicherheitsrat schon mit Resolution 1970 ausgesprochen habe, ignoriert habe. Das nun autorisierte bewaffnete internationale Eingreifen diene humanitären Zwecken. Kolumbien habe sich dafür eingesetzt, dass zur effektiveren Umsetzung dieses Ziels auch zur Durchsetzung der Flugverbotszone der Einsatz militärischer Gewalt erlaubt worden sei.⁵³⁵ Der Verdacht, die USA könnten auf das mit ihnen über den Kampf gegen die Guerilla und den Drogenhandel eng verbundene Land Druck zum Zwecke eines ihnen genehmen Abstimmungsverhaltens ausgeübt haben, könnte nahe liegen. Kolumbiens vorheriges Agieren in der Libyen-Frage seit Februar 2011 (als die USA selbst noch keine

⁵³³ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 01.03.2011: A/65/PV.76 (eigene Übersetzung)

⁵³⁴ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 26.02.2011: S/PV.6491

⁵³⁵ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 17.03.2011: S/PV.6498

militärische Intervention in Libyen propagierten und sicher nicht wissen konnten, dass Kolumbiens Stimme hierfür einmal entscheidend sein könnte) legt aber auch vor dem erwähnten innenpolitischen Hintergrund nahe, dass dies im Zweifelsfall nicht ausschlaggebend gewesen sein muss. Kolumbien war auch nicht der einzige lateinamerikanische Staat, der sich hinter Resolution 1973 stellte. Auch Chile befürwortete diesen Beschluss des Sicherheitsrats als Ausdruck einer praktischen Anwendung des Prinzips der Schutzverantwortung. Es müsse zwar in Zukunft sicher gestellt werden, dass vergleichbare Operationen tatsächlich dem Schutz von Zivilisten und *nur* diesem Ziel dienen. An der grundsätzlichen positiven Haltung zu den Resolutionen 1970 und 1973 änderte dies aber nichts.⁵³⁶ Hier zeigte sich, dass auch der Regierungswechsel zu Sebastián Piñera, der Chile seit 2010 als erster dem ehemaligen Pinochet-Lager angehörender Präsident nach dem Ende der Diktatur regierte, an der internationalen Menschenrechtspolitik des Landes nicht grundsätzlich etwas geändert hatte.

Kolumbien und Brasilien stimmten im September 2011 für die Entsendung von UNSMIL zur Unterstützung des politischen Prozesses in Libyen, der sich durch Repräsentativität und Rechtstaatlichkeit auszeichnen sollte. Verlängerungen dieses Mandats stimmten 2012 und 2013 auch Guatemala und Argentinien als Sicherheitsratsmitglieder zu.⁵³⁷ Zu einer erneuten Kontroverse kam es allerdings in der UN-Vollversammlung, als diese die Wiederaufnahme Libyens in den Menschenrechtsrat beschloss. Es kam unter allen abstimmenden Staaten zu sechs Enthaltungen, wovon eine aus Kuba stammte, sowie vier Gegenstimmen, die allesamt aus Lateinamerika kamen: Nicaragua, Venezuela, Bolivien und Ecuador, was eine durchaus bemerkenswerte Situation darstellte. Dennoch sollte auch hier differenziert werden. Bolivien beispielsweise, das im Frühjahr den Ausschluss Libyens aus dem Menschenrechtsrat befürwortet hatte, stellte sich nun mit dem Argument gegen eine Wiederaufnahme des Landes, dass die Menschenrechtssituation im Herbst 2011 nicht nachweislich besser sei als zu Beginn des Jahres. Kuba und Venezuela dagegen nutzten ihre Debattenbeiträge hauptsächlich zu einer Fundamentalkritik an der westlichen Intervention, die sie als völkerrechtswidrig verurteilten, wobei sich Kuba rhetorisch erneut eher zurückhielt als Venezuela und besonders Nicaragua, das den Akteuren der Intervention vorwarf, selbst die größten Menschenrechtsverletzungen begangen und Zivilisten in Libyen massakriert zu haben.⁵³⁸

In der Libyen-Frage zeigte sich also, dass mit Blick auf Brasilien dessen Engagement in Haiti 2004 einen Sonderfall unter den hier betrachteten internationalen Krisen darstellt. 2011 kehrte das Land zu einer Außenpolitik zurück, die es auch zuvor oft verfolgt hatte: ein Mittragen internationalen Engagements in internen politischen und humanitären Krisensituationen, das aber an der Stelle endete, wo ein größeres militärisches Eingreifen erfolgte. Manche lateinamerikanischen Staaten wie Kolumbien und Chile trugen auch diesen äußersten Schritt mit. Auf der anderen Seite tauchte 2011 eine Gruppe linksnationalistisch regierter Staaten – besonders Venezuela und Nicaragua – auf, die Kuba in dem Lager verstärkten, das sich strengen menschenrechtlichen Standards in seiner Außenpolitik klar entgegenstellte. Dieses Muster setzte sich in der Diskussion um die Behandlung eines weiteren arabischen Krisenherds fort: Syrien.

⁵³⁶ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 10.05.2011: S/PV.6531 (Resumption 1)

⁵³⁷ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 16.09.2011: S/PV.6620; vom 12.03.2012: S/PV.6733 und vom 14.03.2013: S/PV.6934

⁵³⁸ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 18.11.2011: A/66/PV.60

1.3.8 Aufstand und beginnender Bürgerkrieg in Syrien

Kurz bevor die internationale Intervention in Libyen begonnen hatte, war es auch in Syrien zu ersten Protesten gegen Präsident Baschar al Assad gekommen. Der Konflikt hatte sich am Schicksal einer Gruppe von Jugendlichen entzündet, die nach dem Sprühen von regierungskritischen Parolen verhaftet und über eine Woche lang nicht freigelassen worden waren. Erste Proteste von Familienangehörigen und Bekannten wurden von Sicherheitskräften der Regierung angegriffen, wodurch am 18.03.2011 die ersten Menschen ums Leben kamen und eine Spirale von neuen Protesten und immer heftigerer Gewalt durch die Regierung ausgelöst wurde, die trotz einzelner (angekündigter) Zugeständnisse Assads wie einer Aufhebung des seit Jahren geltenden Ausnahmezustands oder einer Freilassung von Gefangenen dazu führte, dass die zunächst weitgehend friedlichen Proteste bis in den Spätsommer 2011 in einen bewaffneten Aufstand übergingen, der zu Beginn von der „Freien Syrischen Armee“ (FSA) getragen wurde, die sich besonders aus desertierten Regierungstruppen rekrutierte.

Der Konflikt, der auch konfessionelle Züge einer Konfrontation der sunnitischen Bevölkerungsmehrheit mit der alawitischen Minderheit, der Assad angehört, trug, war zudem von einem mehr oder weniger offenen ausländischen Eingreifen in Form von militärischer Unterstützung geprägt, die im Falle der Opposition besonders aus Katar und Saudi-Arabien, im Falle der Regierungstruppen aus Russland und Iran kam. Die international zunächst bekannteste Vertretung der syrischen Opposition war der im September 2011 in Istanbul gegründete „Syrische Nationalrat“, der aus linken, liberalen und moderat islamistischen Vertretern bestand. Die FSA, die Ende 2011 auch erstmals Ziele in Damaskus angriff, konnte die Regierungstruppen nicht entscheidend schlagen, durch Einnahme bestimmter Städte oder Stadtteile die Streitkräfte Assads aber in Auseinandersetzungen verwickeln, in denen diese massiv Gewalt einsetzten, die auch viele Opfer unter Zivilisten forderte. Die Arabische Liga schloss Syrien im November 2011 auf Initiative Saudi-Arabiens und Katars aus ihrem Verbund aus.⁵³⁹

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen verurteilte in zwei Resolutionen Ende 2011 und Anfang 2012 schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen durch die syrische Regierung bzw. im zweiten Fall auch die Gewaltaktionen aller anderen Konfliktparteien in Syrien.⁵⁴⁰ Westliche Regierungen verhängten ihrerseits ein Waffenembargo und gezielte Sanktionen gegen die syrische Regierung. Weitergehende militärische Aktionen zur Beendigung der Gewalt in Syrien wurden aber von der westlichen Führungsmacht USA im Herbst 2011 jedenfalls nach außen hin nicht befürwortet. Im UN-Sicherheitsrat bemühten sich die USA sogar ganz explizit herauszustellen, dass es sich hier nicht um ein zweites „Libyen“ handele.⁵⁴¹ Dies sollte der Beruhigung anderer Sicherheitsratsmitglieder dienen und so dabei helfen, in diesem Gremium zumindest eine Resolution zur Verurteilung der Gewalt und Menschenrechtsverletzungen durch die syrische Regierung und andere Gruppen zu beschließen und ein Ende dieser Praktiken zu fordern.

Zu diesem Versuch kam es am 04.10.2011. Der Resolutionsentwurf forderte von der syrischen Regierung zudem die Achtung der Grundrechte ihrer Bürger wie der

⁵³⁹ ROBERT STAUDIGL, *Baschar al-Assad: von der Hoffnung in den Untergang*, München, 2013, S.236-238; 241f; 249; 251; HEIKO WIMMEN, *Syrien am Rande des Abgrunds*. In: Bundeszentrale für politische Bildung, *Arabische Zeitenwende*. S.178; 181; 183

⁵⁴⁰ Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/66/176 vom 19.12.2011 und A/RES/66/253A vom 16.02.2012

⁵⁴¹ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 04.10.2011: S/PV.6627

Versammlungsfreiheit, die Freilassung politischer Gefangener, eine freie Medienberichterstattung und freien Zugang für Menschenrechtsgruppen und humanitäre Hilfe. Ausdrücklich wurde ein Bekenntnis zur Souveränität und territorialen Integrität Syriens und einer friedlichen Lösung des Konflikts formuliert. Die Befolgung der Forderungen des Sicherheitsrats sollte binnen eines Monats überprüft und bei Nicht-Befolgung über Maßnahmen nach Art. 41 der UN-Charta – also nicht-militärische Zwangsmaßnahmen wie Wirtschaftssanktionen – beraten werden. China und Russland verhinderten den Beschluss mit ihrem Veto, was ihnen von Seiten westlicher Sicherheitsratsmitglieder scharfe Vorwürfe eintrug. Frankreich interpretierte das Veto als Absage an die Freiheitsbestrebungen in der arabischen Welt; die USA zeigten sich „empört“.⁵⁴²

Ein ähnliches Schauspiel bot sich Anfang Februar 2012. Wieder war ein Resolutionsentwurf zur Abstimmung gestellt worden, der in seinen Forderungen dem vom vergangenen Oktober ähnelte. Der Verweis auf Art. 41 fiel diesmal weg. Vielmehr sollten bei Nicht-Befolgung der Forderungen nach drei Wochen allgemein „weitere Maßnahmen“ erwogen werden. Explizit wurde zudem klargestellt, dass der vorliegende Entwurf für sich genommen keinerlei Grundlage für ein Handeln nach Art. 42 der Charta – also den Einsatz militärischer Gewalt – darstelle. Dennoch legten China und Russland erneut ihr Veto gegen den Entwurf ein. Wieder zogen sie damit den Zorn westlicher Vertreter auf sich. Die beiden Staaten würden das Urteil der Geschichte dafür ertragen müssen, dass sie sich zum Komplizen eines Regimes machten, das sein eigenes Volk abschlachte, äußerte Frankreich. Die USA waren geradezu „angewidert“ vom Abstimmungsverhalten Russlands und Chinas, an deren Händen nun sämtliches Blut kleben werde, das in Syrien noch vergossen würde.⁵⁴³

Im April 2012 kam es dann doch noch zu zwei Resolutionen des Sicherheitsrats, die allerdings überhaupt keine Aussicht auf weiteres Handeln bei einer Nicht-Befolgung der Forderungen an die syrische Regierung mehr enthielten. Die beiden Resolutionen standen in Zusammenhang mit einem „6-Punkte-Plan“, den der Sondervermittler der UN und der Arabischen Liga, der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan, mit den syrischen Konfliktparteien vereinbart hatte. Demnach sollte es zu einem von den UN zu überwachenden Waffenstillstand kommen. Willkürlich festgenommene Personen sollten befreit, Zugang für humanitäre Hilfe garantiert, Journalisten freier Zutritt in das Land gewährt, Versammlungsfreiheit für friedliche Demonstranten zugestanden und ein von Syrern geführter inklusiver politischer Prozess in Gang gebracht werden. Am 14.04.2012 drückte der Sicherheitsrat seine Verurteilung der durch die Regierung begangenen Menschenrechtsverbrechen sowie möglicherweise von der Opposition begangener Verbrechen aus und forderte zu einer schnellen Umsetzung des Annan-Plans auf. Sollte der Waffenstillstand eingehalten werden, wurde eine UN-Mission zu seiner weiteren Überwachung und eventuell zur Begleitung der weiteren Umsetzung des 6-Punkte-Plans in Aussicht gestellt.⁵⁴⁴ Diese Position wurde einige Tage später bekräftigt und die zugesagte *United Nations Supervision Mission in Syria* (UNSMIS) aufgestellt.⁵⁴⁵ Gleichzeitig wurde aber bereits ein Wiederaufflammen der Kämpfe bedauert, das sich ab Mai noch verstärken sollte, sodass die Mission im August auslief und ihr Personal wieder aus Syrien abgezogen wurde.⁵⁴⁶

⁵⁴² Resolutionsentwurf des UN-Sicherheitsrats: S/2011/612 vom 04.10.2011; Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 04.10.2011: S/PV.6627 (eigene Übersetzung)

⁵⁴³ Resolutionsentwurf des UN-Sicherheitsrats: S/2012/77 vom 04.02.2012; Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 04.02.2012: S/PV.6711 (eigene Übersetzung)

⁵⁴⁴ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/2042 (2012) vom 14.04.2012

⁵⁴⁵ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/2043 (2012) vom 21.04.2012

⁵⁴⁶ <https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/background.shtml> (letzter Abruf: 01.02.2014)

Die Tatsache, dass der UN-Sicherheitsrat angesichts der entgegengesetzten Positionen zwischen den ständigen Mitgliedern zunächst keine weiteren entscheidenden Resolutionen mit Blick auf die Krise in Syrien beschließen konnte, hinderte die westlichen und auch andere Akteure nicht daran, weiter über Mittel und Wege nachzudenken, wie die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung in Syrien zu beenden und der bewaffneten Opposition zu einem Sieg über Assad zu verhelfen sei. Von einem bewaffneten Eingreifen sprachen auch zu Beginn des Jahres 2013 nur wenige Stimmen. US-Senator John McCain sinnierte darüber, dass der Abschuss einiger Flugzeuge der syrischen Armee ausreichen würde, damit Assad seine Luftwaffe nicht mehr gegen zivile Bevölkerungszentren einsetzen werde, während auch UN-Menschenrechtshochkommissarin Pillay eine Militärintervention als Option ins Gespräch brachte.⁵⁴⁷ Die westlichen Mächte USA, Großbritannien und Frankreich dachten zwar im ersten Halbjahr 2013 immer wieder über eine weitere Unterstützung der Opposition auch durch Waffenlieferungen nach, doch die beiden europäischen Staaten entschlossen sich trotz eines Auslaufens des EU-Waffenembargos gegen Syrien nie endgültig zu einer großangelegten Aufrüstung der Assad-Gegner, während das Ausmaß der US-Lieferungen nicht völlig klar ist.⁵⁴⁸

Diese Zurückhaltung ist auch dadurch zu erklären, dass der „Nationalen Koalition Syrischer Revolutionärer und Oppositioneller“, die den Syrischen Nationalrat als erster Ansprechpartner für das Ausland abgelöst hatte und die im November 2012 von einer ganzen Reihe von Regierungen als legitime Vertretung des syrischen Volkes anerkannt worden war und Einfluss auf die FSA hatte, zunehmend andere bewaffnete Gruppen gegenüberstanden. Deren freiheitliche Überzeugungen waren aber nicht nur noch zweifelhafter, sondern offensichtlich nicht-existent. Neben kurdischen Rebellen, die früh Teile des Nordens Syriens unter ihre Kontrolle gebracht hatten, kämpfte seit Anfang 2012 auch die islamistische Al-Nusra-Front im syrischen Bürgerkrieg. Ebenfalls größeres Gewicht erlangten im Laufe des Jahres 2013 die „Islamistische Front“ sowie der Al-Qaida-Ableger „Islamischer Staat im Irak und in (Groß-)Syrien“, der (später in „Islamischer Staat“ (IS) umbenannt) große Gebiete in Syrien und im Irak unter seine Kontrolle brachte.⁵⁴⁹ Auch Berichte über Gewalttaten der Oppositionskämpfer tauchten 2013 vermehrt in den Medien auf.⁵⁵⁰ Ein internationales Eingreifen in den Syrien-Konflikt schien im Sommer 2013 dennoch nicht unmittelbar auf der Tagesordnung zu stehen, auch wenn nach UN-Angaben zu jenem Zeitpunkt bereits 100 000 Menschen durch die Gewalt gestorben waren und UN-Flüchtlingshochkommissar Guterres die Lage mit der in Ruanda 1994 verglich.⁵⁵¹

Der UN-Vollversammlung blieb, weiterhin die massiven Menschenrechtsverletzungen der syrischen Regierung und den zunehmenden Einsatz schwerer Waffen gegen Zivilisten genau wie mögliche Verbrechen durch die bewaffnete Opposition zu verurteilen und den Übergang zu einem demokratischen und pluralistischen politischen System herbeizuwünschen. Wiederholt wurde der Sicherheitsrat aufgefordert, Schritte zu einer strafrechtlichen Verfolgung der im syrischen Bürgerkrieg begangenen Verbrechen einzuleiten, also den

⁵⁴⁷ ANDREAS ROSS, *Wer am Ende auf der richtigen Seite steht*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.02.2013; Pillay fordert Eingreifen in Syrien. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.02.2013

⁵⁴⁸ Assad beschwert sich über Hilfe für die Rebellen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.03.2013; NIKOLAS BUSSE, *Um Mitternacht lenkte auch Österreich ein*. In: Ebenda, 29.05.2013; *Verdeckte Waffenhilfe Amerikas*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.01.2014

⁵⁴⁹ *Exilanten, Moderate, Dschihadisten, Kurden und Salonoppositionelle – die Gegner des Assad-Regimes*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.01.2014

⁵⁵⁰ *Entsetzen über Gewaltvideo von syrischen Rebellen*. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 16.05.2013

⁵⁵¹ UN: *100 000 Tote im Syrien-Konflikt*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.07.2013; UN: *Zerstörung eines Volkes in Syrien*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.07.2013

Internationalen Strafgerichtshof mit dem Fall zu befassen, was aber besonders durch den Widerstand Russlands und Chinas im Sicherheitsrat nicht möglich war.⁵⁵²

Doch noch an den Rand einer westlichen Intervention geriet der syrische Bürgerkrieg dann im Spätsommer 2013 durch einen Teilaspekt der Kriegsführung: den Einsatz chemischer Waffen. Bereits in der ersten Jahreshälfte war es zu mehreren „kleinen“ Einsätzen von Chemiewaffen in Syrien gekommen, die eine Diskussion über eine Reaktion v.a. der USA auslösten, deren Präsident im Vorjahr einen solchen Einsatz als „rote Linie“ bezeichnet hatte.⁵⁵³ Erst ein größerer Chemiewaffeneinsatz bei Damaskus am 21.08.2013 führte dann aber eine Situation herbei, in der für einige Tage ein militärisches Eingreifen der USA, eventuell von Frankreich und Großbritannien unterstützt, unmittelbar bevorzustehen schien. Diese Intervention, so wurde deutlich gemacht, würde aus sehr begrenzten Luftschlägen bestehen, die auf die syrische Regierung eine abschreckende Wirkung bezüglich eines weiteren Einsatzes der völkerrechtlich geächteten Waffen entfalten sollten.⁵⁵⁴ Ob ein solches Vorgehen als Einsatz zum Schutz der Menschenrechte zu betrachten gewesen wäre oder als implizite Botschaft an die syrische Regierung (und Opposition), sämtliche Kriegs- und Menschenrechtsverletzungen mit konventionellen Waffen würden nicht militärisch sanktioniert, blieb eine hypothetische Frage, da es zu dieser Intervention nie kommen sollte. Nachdem Präsident Obama zunächst der britische Partner abhanden gekommen und dann sein Rückhalt im US-Kongress unsicher geworden war, rettete ihn schließlich eine russische Initiative, die eine Stellungnahme des US-Außenministers aufgriff, wonach Assad einen Militärschlag noch abwenden könne, wenn er sämtliche Chemiewaffen abgebe.⁵⁵⁵ Ein entsprechender Plan wurde zwischen den USA und Russland im September entworfen und von der Organisation für das Verbot von Chemiewaffen (OPCW) sowie dem UN-Sicherheitsrat bestätigt.

Gemäß Resolution 2118 musste Syrien OPCW-Mitarbeitern freien Zugang zu sämtlichen Orten auf seinem Territorium gewähren und seine Produktionsstätten für Chemiewaffen bis zum 01.11.2013, sämtliche Chemiewaffen dann bis Mitte 2014 zerstören (lassen). Für den Fall, dass das Land diesen Verpflichtungen nicht nachkomme oder erneut Chemiewaffen eingesetzt würden, drohte der Sicherheitsrat mit Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta.⁵⁵⁶ Erstgenannte Frist wurde eingehalten, während Ende Januar 2014 erstmals Vorwürfe einer Verzögerung des Abtransports von Chemiewaffen zwecks Zerstörung auf hoher See laut wurden. Die humanitäre Situation in Syrien verbesserte sich indes dadurch nicht entscheidend. .

Was die Haltung lateinamerikanischer Staaten zur Situation in Syrien und einer möglichen internationalen Reaktion anbelangt, so blieb die Konstellation, die mit Blick auf die Libyen-Intervention zu beobachten gewesen war, weitgehend bestehen. Dies zeigte sich deutlich, als die UN-Vollversammlung Ende 2011 zum ersten Mal die schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen der syrischen Regierung verurteilte. Während eine deutliche Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten – darunter große Staaten wie Brasilien, Argentinien, Mexiko und Kolumbien – der entsprechenden Resolution zustimmte,

⁵⁵² Resolutionen der UN-Vollversammlung: A/RES/66/253B vom 03.08.2012; A/RES/67/183 vom 20.12.2013 und A/RES/67/262 vom 15.05.2013

⁵⁵³ MATTHIAS RÜB, *Rote und rosa Linien*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.04.2013

⁵⁵⁴ *Hundert Tote bei angeblichem Giftgasangriff des Assad-Regimes*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.08.2013; *Washington und London bereiten Militärschlag gegen Syrien vor*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.08.2013

⁵⁵⁵ *Hollande bereit zum Militärschlag gegen Assad*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.08.2013; *Syrische Opposition enttäuscht über Obama*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.09.2013; *Syrien zu internationaler Kontrolle seiner Chemiewaffen bereit?* In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.09.2013

⁵⁵⁶ Resolution des UN-Sicherheitsrats: S/RES/2118 (2013) vom 27.09.2013

verweigerte dieselbe Gruppe linksgerichteter Regierungen, die bereits in der Libyen-Frage in der UN-Vollversammlung eine eher souveränistische Linie verfolgt hatten, auch diesmal die Zustimmung: Bolivien enthielt sich, während Kuba, Venezuela, Ecuador und Nicaragua sogar gegen den Text stimmten.⁵⁵⁷ Das Muster wiederholte sich im folgenden Februar, als erneut schwere Menschenrechtsverletzungen der syrischen Regierung wie auch die von bewaffneten Oppositionsgruppen ausgehende Gewalt verurteilt wurden. Diesmal begnügte sich allerdings auch Bolivien nicht mit einer Enthaltung und stimmte ebenfalls gegen die Resolution der Vollversammlung. Diese sei der Versuch, eine militärische Intervention nach dem Vorbild Libyens angesichts des Widerstands im Sicherheitsrat nun durch die Vollversammlung zu autorisieren. Weiter vertrat Bolivien die Meinung, dass ein friedlicher Übergang zur Demokratie unter der Assad-Regierung weiter möglich sei.

Dass hier eine Neuauflage des Libyen-Szenarios aufgeführt werde, meinte auch Venezuela, das zudem eine Unausgewogenheit bei der Behandlung von Regierung und Opposition im Resolutionstext monierte. Vor dem Hintergrund der Fragestellung dieser Untersuchung wesentlich interessanter aber war die von Botschafter Valero Briceño vorgebrachte Auffassung, die Resolution – und damit die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen durch die Regierung und Gewalt durch die Oppositionsgruppen, ganz unabhängig von der richtigen oder falschen Gewichtung zwischen beiden – stelle eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Syriens dar. Diese Position war mit dem Streben nach starken internationalen Menschenrechtsstandards völlig unvereinbar. Erst recht konnte befremden, dass Venezuelas Vertreter die Assad-Regierung als legitim bezeichnete und die Verfechter der debattierten Resolution beschuldigte, den syrischen Präsidenten mit ihrem Handeln daran zu hindern, seine Schutzverantwortung für die eigene Bevölkerung wahrzunehmen.⁵⁵⁸ Hatte sich ein lateinamerikanischer Staat die Zuordnung zum Pol Souveränismus in den bisher behandelten Fragen je verdient, dann Venezuela (das zudem die Assad-Regierung weiter mit auch für die Armee wichtigem Diesel belieferte)⁵⁵⁹ an dieser Stelle.

Bei der Frage nach den Motiven für diese Außenpolitik wird man zu ähnlichen Folgerungen wie bezüglich der Libyen-Frage kommen müssen. Venezuela hatte Einmischungen in Krisen anderer Staaten auch unter Chávez nicht prinzipiell ausgeschlossen, aber wie bei Gaddafi ging es auch jetzt um eine potentielle Einmischung zuungunsten eines politischen Verbündeten des venezolanischen Präsidenten. Assad war ideologisch einer von Chávez' „antimperialistischen“ Alliierten und außerdem ein relevanter Wirtschaftspartner. In den Jahren vor dem Aufstand in Syrien hatten die beiden Staatschefs zahlreiche Kooperationsprojekte beschlossen, zuletzt eine Raffinerie in Syrien, die 2013 fertig gestellt werden sollte. Die Regierung in Caracas wollte sicher weder den Partner im Geiste noch die Früchte der gemeinsamen Investitionen aufs Spiel setzen.⁵⁶⁰ Dass andererseits wirtschaftliche und politische Kontakte nicht automatisch ein Hinderungsgrund dafür waren, die Gewalttaten in Syrien auch nur zu verurteilen, zeigten andere lateinamerikanische Staaten.

Der Mercosur z.B. verhandelte seit 2010 über ein Freihandelsabkommen mit Syrien und es existierten nennenswerte Investitionsvorhaben zwischen Syrien und Brasilien, dessen Wunsch nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat die Regierung Assad zudem unterstützte.⁵⁶¹ Dennoch stimmten sämtliche Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) sowohl im Dezember 2011 als auch im Februar 2012 den

⁵⁵⁷ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 19.12.2011: A/66/PV.89

⁵⁵⁸ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 16.02.2012: A/66/PV.97

⁵⁵⁹ FERNANDO BAZAN, *La política exterior de América Latina hacia Siria y Líbano frente a los nuevos escenarios regionales*. In: Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 28, 2012, S.143

⁵⁶⁰ Ebenda, S.142

⁵⁶¹ Ebenda, S.137f

Resolutionen der Vollversammlung zu. Gleichzeitig wurden erste Grenzen für ein internationales Eingreifen gezogen. Das seit 2007 von Néstor Kirchners Ehefrau Cristina Fernández de Kirchner regierte Argentinien betonte vorsorglich, dass es eine friedliche Lösung des Syrien-Konflikts ohne ausländische Intervention wünsche, die allerdings auch zu jenem Zeitpunkt in den westlichen Hauptstädten nicht oben auf der Agenda stand. Dass bei Brasilien noch engere Grenzen vorhanden waren, werden wir gleich sehen.

Andere Staaten, die schon in der Vergangenheit in Fragen von Demokratie und Menschenrechten eine eher multilateralistische Haltung vertreten hatten, setzten andere Akzente. Chile forderte, dass sich die an den in der Resolution verurteilten Verbrechen Schuldigen individuell strafrechtlich verantworten müssten. Costa Rica teilte diese Ansicht, wenn es die Befassung des Internationalen Strafgerichtshofs mit den Vorkommnissen in Syrien verlangte. Zudem bedauerte es ausdrücklich das Ergebnis der Sitzung des Sicherheitsrats knapp zwei Wochen zuvor, als Russland und China eine Verurteilung der syrischen Menschenrechtsverbrechen samt Option zur Ergreifung weiterer Maßnahmen verhindert hatten. In solchen Menschenrechtsfragen, so die Auffassung Costas Ricas, sollte im Sicherheitsrat auf die Nutzung des Vetos verzichtet werden, wenn es sonst eine Mehrheit für einen Beschluss gäbe.⁵⁶²

Wie gesehen war Anfang Februar nicht die erste Gelegenheit gewesen, bei der Russland und China Costas Ricas Rat nicht entsprochen hatten. Bereits am 04.10.2011 war dies zum ersten Mal der Fall gewesen. Nun könnten die Menschen in Syrien zumindest sehen, wer sie in ihrem Streben nach Demokratie und universellen Menschenrechten unterstütze – und wer nicht. Dies war der Kommentar der Vertreterin der USA damals gewesen. In letztgenannte Kategorie fiel allerdings auch Brasilien, das sich der Stimme enthalten hatte, während Kolumbien den gescheiterten Resolutionsentwurf unterstützt hatte: eine Wiederholung des Abstimmungsverhaltens bei Resolution 1973. Die Gründe, die Brasilien im März 2011 angeführt hatte – mögliche Kontraproduktivität eines militärischen Eingreifens – konnten diesmal kaum geltend gemacht werden. Zwar versicherte Brasiliens Vertreterin, dass ihr Land die Gewalt in Syrien selbstverständlich verurteile (und das Land stimmte wie erwähnt in der Vollversammlung später auch entsprechend ab). Einen inhaltlichen Grund für die Nicht-Zustimmung zu einer Resolution, die nicht viel mehr als ebendies tat und für den Fall eines Fortdauerns der Gewalt explizit nur nicht-militärische Maßnahmen vorsah, konnte sie aber nicht nennen. Diesen Grund von außen eindeutig zu bestimmen, ist nur schwer möglich. Auf die wirtschaftlichen und politischen Verbindungen zur Assad-Regierung ist bereits verwiesen worden. Eine weitere Erklärung wäre Brasiliens verstärkte Kooperation mit Russland und China besonders in wirtschaftlichen, aber auch politischen Fragen. In jedem Fall lässt sich sagen, dass sich Brasilien in keinem der zuvor analysierten Fälle so weit vom Pol Multilateralismus entfernt hatte.

Kolumbiens Zustimmung dagegen fügte sich in das Bild, das sich schon in der Libyen-Krise herausgebildet hatte. Das Land sah in dem Entwurf ein geeignetes Mittel, um die syrische Regierung an die Wahrnehmung ihrer Schutzverantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung zu erinnern. Momentan betreibt diese Regierung das glatte Gegenteil.⁵⁶³ Diese Linie behielt Kolumbien auch einige Monate später, bei der Beratung der zweiten gescheiterten Resolution zu Syrien im Sicherheitsrat, bei. Guatemala war inzwischen an Brasiliens Stelle gerückt, stimmte wie Kolumbien am 04.02.2012 für den Resolutionsentwurf und zeigte sich ebenso wie das südamerikanische Land enttäuscht über den Ausgang der

⁵⁶² Sitzungsprotokolle der UN-Vollversammlung vom 19.12.2011: A/66/PV.89 und vom 16.02.2012: A/66/PV.97

⁵⁶³ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 04.10.2011: S/PV.6627

Abstimmung, wobei es indirekt die Möglichkeit und Nutzung des Vetos durch ständige Mitglieder des Rates kritisierte.⁵⁶⁴ Die Haltung Guatemalas zu einem internationalen Eingreifen in Syrien hatte Außenminister Caballeros einige Tage zuvor dargelegt. Er erging sich in Andeutungen, die aber letztlich nur den Schluss zuließen, dass Guatemala ein solches Eingreifen notfalls befürworten würde und dabei keine Option, also auch nicht die militärische, ausschließen wollte, auch wenn diese Möglichkeit im Kontext der Stellungnahme eine eher abstrakte war. Einer weiteren Vermittlungsinitiative sollte eine zeitlich befristete Chance gegeben werden, aber:

„Sollte diese Initiative ergebnislos bleiben, glauben wir, dass wir – ob es uns gefällt oder nicht – unsere Pflicht verletzen würden, wenn wir es zuließen, dass eine schon jetzt schlimme Situation sich noch weiter zuspitzt, mit den absehbaren inneren und internationalen Folgen für Frieden und Sicherheit. Wir sind uns der entstehenden Dilemmata nur zu klar bewusst. Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten und Respekt vor der territorialen Integrität sind Eckpfeiler unserer Außenpolitik, aber wir erkennen auch die Pflicht aller Staaten, bestimmte Verhaltensnormen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung zu beachten. (...) Daher schämen wir uns auch zu einer Zeit, in der das Prinzip der Schutzverantwortung in Zweifel gezogen wird, nicht, uns (...) zu diesem Prinzip zu bekennen. Unsere Position ist es sicher nicht, Interventionen herbeizureden. Was wir fordern, ist die Einhaltung der erwähnten Verhaltensnormen. Andernfalls setzen sich Regierungen, die diese Normen krass verletzen, unweigerlich den Konsequenzen aus, deren genaue Form und deren Ausmaß ein weites Spektrum von Möglichkeiten kennen.“⁵⁶⁵

Dies war eine bemerkenswerte Aussage, zumal seitens des Außenministers eines nur kurz zuvor in sein Amt eingeführten guatemaltekischen Präsidenten Otto Pérez Molina, der während des 1996 beendeten Bürgerkrieges im eigenen Land in seiner militärischen Rolle bei der Bekämpfung echter und vermeintlicher innerer Bedrohungen noch ein weniger anspruchsvolles Verständnis vom angemessenen Verhalten der Staatsmacht gegenüber der eigenen Bevölkerung an den Tag gelegt hatte.⁵⁶⁶ Andererseits deckte sich diese Außenpolitik mit den menschenrechtlichen Prinzipien, die Guatemala auf allgemeiner Ebene international nach Beendigung des Bürgerkriegs im Laufe der Zeit zu vertreten begonnen hatte und auch unter Pérez Molina weiter vertreten sollte.

Als dann der Sicherheitsrat im April 2012 doch noch zwei Resolutionen zu Syrien beschließen konnte, mit denen Menschenrechtsverletzungen seitens der syrischen Regierung und mögliche Verbrechen durch die bewaffnete Opposition verurteilt und eine schnelle Umsetzung des 6-Punkte-Plans von Sondervermittler Annan gefordert wurde, konnte es angesichts dieser Haltungen wenig überraschen, dass Guatemala und Kolumbien in beiden Fällen zustimmten. Kolumbien betonte wieder, dass es in den Resolutionen v.a. eine Aufforderung an die syrische Regierung zum Stopp der Gewalt gegen die eigene Zivilbevölkerung sah.⁵⁶⁷ Mit der zweiten dieser Resolutionen wurde UNSMIS geschaffen, die in Syrien die Einhaltung des Waffenstillstands und gegebenenfalls die weitere Umsetzung des Annan-Plans beobachten sollte, der die syrische Regierung u.a. zur Gewährung von Demonstrations- und Pressefreiheit und zur Einleitung eines politischen Dialogs mit der Opposition aufforderte. In diesem Kontext, in dem keine expliziten Sanktionsdrohungen für den Fall einer Nicht-Kooperation einer der Konfliktparteien ausgesprochen wurden und in dem auch Russland und China ihre Zustimmung gegeben hatten, war auch Brasilien bereit, einen Beitrag zur Verbesserung der humanitären Situation zu leisten. Das Land beteiligte sich

⁵⁶⁴ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 04.02.2012: S/PV.6711

⁵⁶⁵ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 31.01.2012: S/PV.6710 (eigene Übersetzung)

⁵⁶⁶ CLAUDIA KOCH, *Neuordnung nach dem Friedensschluss: Guatemalas Armee in zwicklichtigem Übergang*. In: *Ilza*: Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, 236, Juni 2000, S.11

⁵⁶⁷ Sitzungsprotokolle des UN-Sicherheitsrats vom 14.04.2012: S/PV.6751 und vom 21.04.2012: S/PV.6756

mit Militärbeobachtern an der nur einige Wochen dauernden Mission. Als weitere lateinamerikanische Staaten taten dies auch Paraguay und Ecuador.⁵⁶⁸

In der Folge sollte letztgenanntes Land mit Blick auf die in der Vollversammlung beschlossenen Resolutionen zur Situation in Syrien nicht zustimmen, seine Position aber in einer Art und Weise begründen, die durchaus eine Unterscheidung zwischen Ecuador und anderen lateinamerikanischen Staaten rechtfertigt, die ein solches Abstimmungsverhalten zeigten. Im August und Dezember 2012 enthielt sich Ecuador bei Abstimmungen über Texte, in denen die Menschenrechtsverletzungen und der Einsatz schwerer Waffen gegen Bevölkerungszentren durch die Regierung, wie auch mögliche Verbrechen der Oppositionsgruppen, verurteilt und der Übergang zu einem demokratischen, pluralistischen System in Syrien gefordert wurde. Bolivien, Kuba, Nicaragua und Venezuela stimmten jeweils dagegen. Ecuador verurteilte in seiner Stellungnahme ausdrücklich alle in Syrien begangenen Menschenrechtsverletzungen und begründete seine Enthaltung lediglich mit einer vermeintlichen Unausgewogenheit des Textes bezüglich der Verantwortung von Regierung und Opposition für die vorherrschende Situation – eine Haltung, die nicht bedeutete, dass Ecuador diese Situation für eine rein innere Angelegenheit Syriens hielte, zu der sich andere Staaten besser gar nicht äußerten. Ähnlich argumentierte – obwohl es sogar gegen die Resolution stimmte – auch Kuba. Kritisiert wurde die Unausgewogenheit des Resolutionstextes, nicht ausdrücklich die Thematisierung und Kritik an der internen Situation in Syrien an sich. Dies war durchaus eine Abweichung von früheren Verlautbarungen.

Starke Demokratie- und Menschenrechtsstandards besonders entgegengesetzt war in diesem Falle die Haltung Boliviens, das zwar auch die Unausgewogenheit der Resolution bemängelte, aber auch noch ganz andere Gründe für seine Nein-Stimme lieferte: Der Text stelle ganz allgemein eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Syriens dar und erst recht fehlgeleitet sei die Anmaßung der Vollversammlung, den Syrern mit der Forderung nach einem demokratischen und pluralistischen System gleich noch ein Muster zur Lösung ihrer Krise aufzudrängen. Dies konnte nicht anders als in dem Sinne interpretiert werden, dass Bolivien die pluralistische Demokratie nicht für ein universelles Modell hielt, sondern davon ausging, dass Syrien mit alternativen politischen Ordnungsmodellen vielleicht viel besser gedient wäre. Die Richtigkeit dieser These soll hier nicht beurteilt werden, sondern es soll lediglich konstatiert werden, dass diese Haltung im Kontext der Fragestellung dieser Arbeit klar als souveränistisch einzuordnen ist.

Ebenso wie Bolivien sah auch Venezuela den beschlossenen Text als Einmischung in Syriens innere Angelegenheiten und betonte, dass es nur Assad als Vertreter des syrischen Volkes anerkannte. Mit dieser Haltung der Nicht-Einmischung stellten sich Bolivien und Venezuela auch gegen die Einschätzung, die der UN-Generalsekretär den Staaten zu Beginn der Debatte im August übermittelt hatte. Dieser hatte an die Staaten, auch die im Sicherheitsrat vertretenen, appelliert, sich entschiedener im Syrien-Konflikt zu engagieren, und erinnerte daran, dass man aus Vorkommnissen wie denen von Srebrenica und in Ruanda doch Lehren ziehen wollen und deswegen das Prinzip der Schutzverantwortung etabliert habe. Chile äußerte sich in eine ähnliche Richtung, als es den Sicherheitsrat aufforderte, in dieser Frage endlich entschlossener zu handeln.⁵⁶⁹

Die eben angeklungene Frage der legitimen Vertretung des syrischen Volkes sollte auch im Mai 2013 eine Rolle spielen, als die Vollversammlung abermals eine Resolution zur Syrien-Krise beschloss und die Gruppe lateinamerikanischer Staaten so uneinig wie nie zuvor war.

⁵⁶⁸ <https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/facts.shtml> (letzter Abruf: 02.02.2014)

⁵⁶⁹ Sitzungsprotokolle der UN-Vollversammlung vom 03.08.2012: A/66/PV.124 und vom 20.12.2012: A/67/PV.60

Der Text ähnelte in wesentlichen Punkten den vorangegangenen: Massive, im Einzelnen aufgezählte Menschenrechts- und Kriegsverbrechen durch die syrische Regierung wurden verurteilt, genau wie mögliche von der bewaffneten Opposition begangene Verbrechen. Die Verantwortlichen seien individuell zur Rechenschaft zu ziehen, weswegen der Sicherheitsrat erneut aufgefordert wurde, den Internationalen Strafgerichtshof einzuschalten. Stärkeres Gewicht erhielt angesichts der jüngeren Vorfälle die Forderung, keine chemischen oder biologischen Waffen im Konflikt in Syrien einzusetzen. Schließlich wurde die Tatsache zur Kenntnis genommen, dass im November 2012 eine Gruppe von Staaten, die sich unter dem Namen „Freunde Syriens“ bereits mehrfach getroffen hatte, die Nationale Koalition der Opposition als legitime Vertretung des syrischen Volkes anerkannt hatte. Im Resolutionstext selbst wurde sie jedoch nur als wichtige Ansprechpartnerin bezeichnet.

Dass Bolivien, Ecuador, Nicaragua, Kuba und Venezuela gegen den Text stimmten, konnte nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre kaum noch überraschen. Auch die Tatsache, dass innerhalb dieser Staatengruppe die Positionen trotz gleichen Abstimmungsverhaltens nicht deckungsgleich waren, bedeutete eine Fortsetzung vergangener Muster. Ecuador war erneut das Land aus der Reihe dieser Fünf, das sich von der multilateralistischen Linie am wenigsten entfernte. Erneut beteuerte sein Vertreter, dass Ecuador die in der Resolution erwähnten Menschenrechtsverletzungen ebenso verurteile und eine Bestrafung der Täter auf beiden Seiten fordere. Kritisiert wurde an dem Text wie so oft eine zu große Einseitigkeit. Auf die Erwähnung der Nationalen Koalition spielte Ecuador sicher an, als es monierte, dass die UN sich hier zu Agenten eines Staatsstreichs in Syrien machten. Dass die Regierung in Quito dies als beunruhigende Praxis empfand, war leicht verständlich angesichts der Tatsache, dass die Regierung unter Rafael Correa selbst in jüngerer Vergangenheit Fälle von Insubordination im eigenen Land erlebt hatte, die von ihr als Versuche eines Staatsstreichs gedeutet worden waren. Entsprechend fragte Ecuadors Vertreter in New York auch rhetorisch, wer denn wohl der nächste auf der Liste der zu entthronenden Präsidenten sei.

Auf diese Kritikpunkte konzentrierte sich bei dieser Gelegenheit auch Bolivien, während Kuba besonders die Ungleichbehandlung von Regierung und Opposition im Resolutionstext als Mangel ausmachte. Diese unterstellte Einseitigkeit thematisierten auch Nicaragua und Venezuela, gingen aber noch weiter. Besonders Nicaragua verwahrte sich noch einmal ganz grundsätzlich gegen derartige Einmischungen in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und unterschied wie Venezuela zwischen einer Opposition, die illegitim sei, und einer Regierung Assad, die legitim sei. Angesichts der Tatsache, dass in der Frage der Menschenrechtsverletzungen andererseits eine größere Ausgewogenheit bei der Verurteilung von Regierung und bewaffneter Opposition angemahnt wurde, blieb logisch nur der Schluss, dass die Legitimität einer Regierung für Venezuela und Nicaragua unabhängig von der Achtung grundlegender Menschenrechte schlicht aus dem Fakt ihres Daseins als Regierung im Gegensatz zu einem Dasein als Opposition erwuchs.

Die Passagen zur Rolle der Nationalen Koalition waren auch der Faktor, der viele lateinamerikanische Staaten, die zuvor die Syrien-Resolutionen der Vollversammlung unterstützt hatten, dazu veranlasste, sich diesmal der Stimme zu enthalten. Dies galt für Uruguay, Brasilien, Paraguay, Argentinien und El Salvador. Uruguay betonte, dass es die menschenrechtlichen Aspekte der Resolution klar unterstütze und der Auffassung sei, dass staatliche Souveränität kein Alibi für Menschenrechtsverletzungen sein könne. Die Enthaltung sei allein wegen der Anerkennung der Nationalen Koalition als legitime Vertretung des syrischen Volkes nötig. Auch wenn die Resolution die Nationale Koalition wie gesehen in Wirklichkeit überhaupt nicht direkt als solche legitime Vertretung anerkannte, argumentierten implizit Paraguay und explizit Brasilien und Argentinien analog zu Uruguay. Argentinien fragte sich – ein sicher nicht unverständlicher Einwand – auf welche

demokratische Legitimation sich die Nationale Koalition denn stütze. Andere Staaten teilten solche Bedenken, stimmten aber dennoch für die Resolution. So erklärten es z.B. die Vertreter Chiles, Guatemalas, Perus, Costa Ricas, Kolumbiens und Mexikos, die damit den Eindruck bestätigten, der sich in den vergangenen Jahren im Kontext der internationalen Behandlung der aus den arabischen Umwälzungen hervorgegangenen gewaltsamen Konflikte ergeben hatte.⁵⁷⁰

1.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Mexikos Position hatte sich auch nach dem Regierungswechsel von Felipe Calderón zu Enrique Peña Nieto, mit dem der PRI nach zwölfjähriger Abstinenz wieder an die Macht gekommen war, in der Frage der internationalen Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten nicht entscheidend verändert; eine Rückkehr zur alten strikten Auslegung des Nicht-Einmischungsprinzips, die noch in den 1990er Jahren die Außenpolitik Mexikos gekennzeichnet hatte, war nicht zu erkennen. Die Argumentation von Fernando Bazán, wonach Mexiko in der Syrienpolitik hauptsächlich den Vorgaben der USA folge, mit denen es auf eine Verständigung angewiesen sei, seitdem nach dem 11.09.2001 diese eine für Mexiko negative Einschränkung des Grenzverkehrs zwischen beiden Staaten vorgenommen hätten, kann kaum überzeugen.⁵⁷¹ Mexiko hatte kaum zwei Jahre nach den Terroranschlägen in den USA als Sicherheitsratsmitglied einen Konflikt mit dem nördlichen Nachbarn um die Zustimmung zu einer Intervention im Irak nicht gescheut. Der Befund einer konstant souveränistischen Außenpolitik vor der Jahrtausendwende und einer relativ multilateralistischen Außenpolitik danach lässt vielmehr den Schluss zu, dass dieser Wandel dem Prozess der inneren Demokratisierung Mexikos folgte. Das veränderte Abstimmungsverhalten Mexikos zu einschlägigen Grundsatzresolutionen in der UN-Vollversammlung deutet ebenso darauf hin, dass das beobachtete Votum bei konkreten Anwendungsfällen nicht rein opportunistischen Motiven gehorchte. Es bleibt zu untersuchen, ob der erneute Machtwechsel im Jahr 2012 (und leichte Rückschritte bei der Demokratisierung des Landes und dem Schutz der Menschenrechte im Innern) im Laufe der Jahre eine souveränistische Rückbesinnung der mexikanischen Außenpolitik auf diesem Themengebiet bewirkt hat.

In dieselbe Kategorie wie Mexiko fällt Peru. Auch hier zog eine deutliche Verbesserung der eigenen Demokratie- und Menschenrechtssituation einen multilateralistischen Umschwung nach außen nach sich. Peru tat sich zwar in den 1990er Jahren unter Alberto Fujimori bei der Bearbeitung internationaler Probleme nicht als extrem souveränitätszentriert hervor, verfolgte andererseits aber auch keine dezidiert multilateralismusfreundliche Demokratie- und Menschenrechtspolitik. Nach der Entmachtung Fujimoris aber setzte Peru klare Akzente bei der Förderung der Demokratie in Amerika. Dieses Engagement war in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends am stärksten ausgeprägt. Zusammen mit einigen in diesem Teilkapitel erwähnten ähnlichen Fällen könnte dies dafür sprechen, dass besonders Regierungen in jungen, in der Selbstwahrnehmung noch instabilen Demokratien neben

⁵⁷⁰ Sitzungsprotokoll der UN-Vollversammlung vom 15.05.2013: A/67/PV.80

⁵⁷¹ BAZAN, *La política exterior de América Latina hacia Siria y Líbano frente a los nuevos escenarios regionales*. S.145f

möglichen ideellen Motiven auch ein Eigeninteresse daran haben könnten, die demokratische – und somit *ihre* – Herrschaft im Inland auch von außen absichern zu lassen. Andererseits konnte für Peru auch kein Beleg dafür gefunden werden, dass nach späteren Regierungswechseln ein grundlegender erneuter Richtungswechsel stattgefunden hätte. Auch die Tatsache, dass die innere Demokratisierung Mexikos eher mit einem Regierungswechsel nach rechts einherging, diejenige Perus eher mit einem Regierungswechsel nach links, während das Ergebnis in beiden Fällen eine stärker multilateralistische Außenpolitik war (wenn auch im Falle Mexikos deutlicher ausgeprägt), spricht dafür, dass die Veränderungen hinsichtlich des Niveaus von Demokratie und Menschenrechten im eigenen Land einen eigenen Einfluss auf die Außenpolitik hatten.

Ob auch Kolumbien analog zu Mexiko und Peru als Beleg hierfür gelten kann, ist schwieriger zu beurteilen. Das Land hat sich über weite Strecken des Untersuchungszeitraums in den hier behandelten Fragen nicht sehr profiliert. In der Haiti-Krise ab 1991 trat es nicht als entschiedener Vertreter strenger Demokratie- und Menschenrechtsregeln auf und tat dies auch später in Grundsatzdebatten um die Schutzverantwortung unter dem mit den USA eng verbündeten Alvaro Uribe nicht. Diese Haltung lässt sich plausibel mit der Befürchtung erklären, dass eine internationale Einmischung auch in Kolumbien selbst befürchtet werden konnte, wo der Staat im Kampf gegen Guerilla und Drogenkriminalität zu menschenrechtlich fragwürdigen Mitteln griff. Kolumbiens dann durchaus multilateralistische Position in den Debatten um Libyen und Syrien ließe sich im Umkehrschluss durch den innenpolitischen Kurswechsel von Uribe zu Santos erklären, der sehr zum Ärger seines Vorgängers eine Verständigung im innenpolitischen Konflikt suchte (ohne allerdings das harte Vorgehen gegen die internen Gegner deswegen ganz einzustellen). Ob es unter Santos zu einer Verbesserung der demokratischen und menschenrechtlichen Situation in Kolumbien selbst gekommen ist, die ein Erklärungsmuster wie für die beiden zuvor behandelten Länder zuließe, lässt sich aus der Gesamtschau der herangezogenen Indikatoren nicht eindeutig bejahen, erscheint aber unter Einbezug der entsprechenden qualitativen Berichte wahrscheinlich.⁵⁷²

Ein genau spiegelverkehrtes Phänomen ließ sich über den Untersuchungszeitraum hinweg am idealsten in Venezuela beobachten, das zu Beginn der 1990er Jahre noch ganz im Sinne seiner außenpolitischen Tradition eine multilateralistische Haltung eingenommen hatte. Ein bereits im Verlauf jenes Jahrzehnts beobachtbarer leichter Abwärtstrend bei Demokratie und Menschenrechten „zu Hause“, der sich mit der Amtsübernahme des linksnational-antimperialistischen Präsidenten Chávez beschleunigte und Venezuela schließlich an oder über den Rand zu einer Autokratie führte, korrespondierte mit einer zunächst leichten, dann forcierten Bewegung der venezolanischen Außenpolitik hin zum Pol Souveränismus. Diese zeigte sich besonders in den Fällen, in denen der Regierung in Caracas wohlverbundene Staatschefs durch internationale Eingriffe bedroht waren. In diesen Fällen betrieb Venezuela eine dezidiert im Sinne dieser Untersuchung souveränistische Außenpolitik. Die letzten Äußerungen Venezuelas zur Syrien-Frage im Mai 2013 deuten darauf hin, dass diese Linie auch von Chávez' Nachfolger Nicolás Maduro fortgeführt wird.

Einige weitere Staaten weisen mit unterschiedlicher Klarheit dasselbe Muster wie Venezuela auf. Noch am deutlichsten lässt sich dies bei Nicaragua erkennen. Nach der demokratischen Machtübernahme der Sandinisten 2007 verschlechterte sich die Situation der Demokratie

⁵⁷² <http://www.systemicpeace.org/polity/col2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/colombia>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/COL/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

und der politischen Bürgerrechte in dem zentralamerikanischen Staat eindeutig.⁵⁷³ Damit einher ging eine profilierte souveränistische Haltung Nicaraguas nach außen, nachdem dieser Staat zuvor eine eher zurückgenommene Rolle gespielt hatte.

Mit einigen Abstrichen kann Ähnliches für Ecuador gesagt werden, das mit der Amtsübernahme durch Präsident Rafael Correa ebenfalls 2007 einen innenpolitischen Linksruck erlebte. Sowohl die Rückschritte bezüglich der heimischen Demokratie und Menschenrechtslage als auch die damit einhergehende souveränistische Neuausrichtung der Außenpolitik fallen allerdings nicht ganz so stark aus wie bei Venezuela und Nicaragua.⁵⁷⁴

Erste Schwierigkeiten mit der bisherigen Erklärung bekommen wir beim Blick auf Bolivien. Wie bei den vorangegangenen Ländern konnte ein klarer außenpolitischer Kurswechsel in Richtung Souveränismus nach der Wahl von Präsident Evo Morales gezeigt werden. Selbst wenn dieser aber innenpolitisch schnell damit begann, die Verfassungsordnung umzubauen und vom liberalen Modell der *checks and balances* zu entfernen, kann anhand der in dieser Untersuchung betrachteten Indikatoren keine eindeutige Verschlechterung der Qualität der Demokratie und Menschenrechte in Bolivien unter Morales nachgewiesen werden.⁵⁷⁵ Dies führt zu der Frage, ob neben Veränderungen bei Demokratie und Menschenrechten im Innern auch eine bestimmte programmatische Ausrichtung der Regierung Einfluss auf die Außenpolitik auf dem hier analysierten Themenfeld hatte. Die Regierungen in Venezuela, Nicaragua, Ecuador und Bolivien, für die eine „Souveränisierung“ der Außenpolitik konstatiert worden ist, teilen eine bestimmte Programmatik, für die man Attribute wie „linksnational“, „wirtschaftsnationalistisch“ oder „antiimperialistisch“ finden könnte und die in der Regel mit einer distanzierten Haltung zu westlichen Staaten bzw. Regierungen und von diesen unterstützten Eingriffen in „innere Angelegenheiten“ anderer Staaten einhergeht. Bei Venezuela, Nicaragua und eingeschränkt Ecuador fiel diese Programmatik mit Rückschritten hinsichtlich Demokratie und Menschenrechten im eigenen Land zusammen (so wie natürlich auch bei Kuba eine Diktatur mit antiimperialistischem Programm vorliegt), sodass hier nicht geklärt werden kann, welcher Faktor ausschlaggebend war. Die Tatsache, dass die Außenpolitik Boliviens eine ähnliche Entwicklung nahm, spricht für ein eigenes Gewicht der hier beschriebenen programmatischen Grundeinstellung der Regierungen.

Der Blick auf Argentinien liefert hierfür weitere Anhaltspunkte. Die Außenpolitik dieses Landes unterlag im Laufe des Analysezeitraums keinen extremen Schwankungen. Dennoch konnte festgehalten werden, dass die sehr multilateralistische Haltung aus den 1990er Jahren später unter den Regierungen Kirchner nicht in ihr Gegenteil verkehrt, aber zumindest abgeschwächt wurde. Auch die Qualität der argentinischen Demokratie und die Lage der Menschenrechte am Río de la Plata blieb im Laufe der Zeit relativ konstant. Wenn man doch von Veränderungen sprechen wollte, dann würden diese aber eher auf eine *Verbesserung*

⁵⁷³ <http://www.systemicpeace.org/polity/nic2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/nicaragua>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/NIC/> (letzter Abruf: 18.08.2017). Der Polity IV Index weist abweichend von den beiden anderen Indizes sogar eine Verbesserung unter den Sandinisten aus. Dies ist – auch nach Lektüre der zu den anderen beiden Indizes gehörigen qualitativen Berichte nicht nachvollziehbar.

⁵⁷⁴ <http://www.systemicpeace.org/polity/ecu2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/ecuador>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/ECU/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

⁵⁷⁵ <http://www.systemicpeace.org/polity/bol2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/bolivia>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/BOL/> (letzter Abruf: 18.08.2017). Ein Index verschlechtert sich, einer bleibt konstant, während sich ein weiterer sogar verbessert.

während der Kirchner-Zeit im Vergleich zu den 1990er Jahren deuten.⁵⁷⁶ Es sollte dementsprechend die linksnationale Programmatik der Kirchners gewesen sein, die zu einer Mäßigung des argentinischen Multilateralismus nach 2003 geführt hat. Ebenso liegt so die Vermutung nahe, dass für Menems Kurs – zumindest für das *Ausmaß* seines internationalen Engagements – auch die Überzeugung ausschlaggebend war, sich zum (besonders ökonomischen) Wohle Argentiniens in ein neues – wirtschaftlich und politisch – liberales internationales System einreihen zu müssen, in dem die USA letztlich der bestimmende Akteur waren, auf dessen Wohlwollen man angewiesen war und an dessen Positionen man sich orientierte.

Ähnliche oder noch stärkere außenpolitische Kontinuität konnte in diesem Teilkapitel für andere Länder festgestellt werden. Chile betrieb nach dem Übergang zur Demokratie seit den 1990ern bei konstant hohen Werten für Demokratie und Menschenrechte im eigenen Land⁵⁷⁷ kontinuierlich eine weitgehend multilateralistische Außenpolitik, vor wie nach dem Regierungswechsel vom Mitte-Links-Block hin zum früheren Pinochet-Lager. Costa Ricas Tradition in dieser Frage ging bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück und erwies sich auch nach 1990 über Parteigrenzen hinweg insgesamt als robust.⁵⁷⁸

Im Falle von Uruguay – ebenso wie Costa Rica mit einer gewissen Tradition demokratie- und menschenrechtsfreundlicher Außenpolitik ausgestattet - lässt sich genauso eine relative Konstanz der Positionen in den hier untersuchten Beispielen feststellen, auch nach dem Regierungswechsel zum linksgerichteten *Frente Amplio* 2005. Das Land verfolgte auf der abstrakten Ebene eine oft multilateralistische Außenpolitik (auf dem Gebiet des Demokratieschutzes in Amerika aber mehr als in der Diskussion um die Schutzverantwortung), während es sich bei der Diskussion um eine Einmischung in konkreten Anwendungsfällen eher zurückhielt, allerdings in mehreren Fällen Personal für internationale Missionen in den Krisenländern zur Verfügung stellte. Insgesamt fällt auf, dass Uruguay bei konstant ähnlichen wenn nicht besseren Werten für den inneren Zustand von Demokratie und Menschenrechten⁵⁷⁹ eine weniger deutlich multilateralistische Außenpolitik als Costa Rica und erst recht Chile verfolgte.

Panama hatte den Übergang zu einem demokratischen System⁵⁸⁰ unmittelbar vor Beginn des Untersuchungszeitraums erlebt und betrieb danach in mehreren hier betrachteten Fällen und unter verschiedenen Regierungen eine relativ demokratie- und menschenrechtsfreundliche Außenpolitik. Panama ist eines der Länder, in denen der Einfluss der USA besonders groß ist. Dafür, dass dieser Einfluss auch in den hier betrachteten Fällen teilweise eine Rolle gespielt haben könnte, spricht vielleicht Panamas Haltung in der Honduras-Krise ab 2009. Andererseits hatte das Land 2004 in der Haiti-Frage durchaus eine der US-Position nicht

⁵⁷⁶ <http://www.systemicpeace.org/polity/arg2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/argentina>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/ARG/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

⁵⁷⁷ <http://www.systemicpeace.org/polity/chl2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/chile>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/CHL/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

⁵⁷⁸ <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/CHL/>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/costa-rica>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/CRI/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

⁵⁷⁹ <http://www.systemicpeace.org/polity/uru2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/uruguay>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/URY/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

⁵⁸⁰ <http://www.systemicpeace.org/polity/pan2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/panama>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/PAN/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

entsprechende Haltung vertreten, sodass kaum pauschal davon ausgegangen werden kann, dass Panamas Außenpolitik stets US-Vorgaben folgte.

Brasilien's Politik blieb wie gesehen über die Jahre seit 1990 ebenfalls relativ konstant, so wie es auch mit Blick auf Demokratie und Menschenrechte in Brasilien selbst in diesem Zeitraum keine bedeutenden Ausschläge – wenn, dann eher eine leichte Verbesserung nach der Jahrtausendwende – gab.⁵⁸¹ Der Regierungswechsel hin zur linksgerichteten Arbeiterpartei ergab keine deutliche Veränderung der Außenpolitik im souveränistischen Sinne wie etwa in Venezuela, wobei sich die brasilianische Arbeiterpartei im Vergleich zum Chavismus bereits vor der Wahl programmatisch gemäßigt hatte. Die beiden leichten Ausschläge hin zum Pol Multilateralismus (Haiti 2004) und Souveränismus (Syrien) fanden unter ein und derselben Regierungspartei (eben der Arbeiterpartei) statt und lassen sich womöglich durch bestimmte fallspezifische Faktoren erklären, die oben ausgeführt wurden. Das Land nahm in den meisten konkreten Fällen eine Position der eingeschränkten Bejahung internationaler Demokratie- und Menschenrechtsregeln ein, während es diese in Grundsatzdebatten vielfach ebenfalls höchstens eingeschränkt, wenn überhaupt unterstützte.

Wir haben in diesem ersten Teilkapitel somit Fälle von Kontinuität sowie Brüche festgestellt. Manche Staaten haben eine Tradition multilateralistischer Außenpolitik auf dem Gebiet von Demokratie und Menschenrechten fortgesetzt (z.B. Costa Rica), manche haben eine solche Praxis im Untersuchungszeitraum erst etabliert (z.B. Mexiko), in wiederum anderen Fällen haben wir beobachtet, dass ein hergebrachtes eher multilateralistisches Verhaltensschema auch gebrochen werden kann (z.B. Venezuela). Eine solche Tradition mag somit einen gewissen Anreiz zu einer Weiterführung ausüben, existiert aber offenbar nicht unabhängig von aktuellen Gegebenheiten. Zwei wesentliche solche Gegebenheiten sind hier herausgearbeitet worden: erstens die aktuelle Qualität der innerstaatlichen Demokratie und der Wahrung der Menschenrechte. Staaten mit einer guten diesbezüglichen Bilanz haben eher eine multilateralistische Außenpolitik verfolgt, sei es aufgrund von in der Regierung oder der breiten Bevölkerung akzeptierten Werten oder aufgrund des Eigeninteresses einer Regierung einer noch jungen, instabilen Demokratie (wie gesehen spricht einiges für eine Relevanz auch dieses letztgenannten Aspekts). Regierungen mit autokratischen Tendenzen oder menschenrechtlichen Schwierigkeiten „zu Hause“ praktizierten oft eine eher souveränistische Außenpolitik. Das Eigeninteresse einer solchen Regierung an einer laschen Anwendung internationaler Normen auf diesem Feld liegt auf der Hand.

Zweitens aber scheint (selbst wenn Regierungswechsel keineswegs immer oder auch nur in der Mehrzahl der Fälle eine Änderung erbrachten) auch die programmatische Ausrichtung der aktuellen Regierung – insbesondere eine linksnational-antiimperialistische Programmatik als Antrieb für eine souveränistische Außenpolitik – bedeutsam zu sein. Im Sinne der in Kapitel II angestellten Überlegungen könnte davon gesprochen werden, dass die in vielen Fällen sozial polarisierten Gesellschaften Lateinamerikas eine Polarisierung politischer Programme bewirken können, die sich wiederum – zumindest in manchen Fällen – in deutliche Kurswechsel nach einem Regierungswechsel, auch außenpolitisch, übersetzen. Vermutet werden könnte weiterhin (ohne hierfür Belege zu haben), dass es weniger Fragen der internationalen Demokratie- und Menschenrechtspolitik, sondern vielmehr in vielen Fällen sozioökonomische Fragen sind, die diese Polarisierung prägen. Ein Teil der in diesem Abschnitt beschriebenen außenpolitischen Ausschläge wäre somit eine Art über die Ideologie bestimmter Regierungen vermitteltes (im Sinne der Formulierung in Kapitel II:

⁵⁸¹ <http://www.systemicpeace.org/polity/bra2.htm>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/brazil>; <https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/BRA/> (letzter Abruf: 18.08.2017)

„mitgekauftes“) Nebenprodukt der wirtschaftlichen Präferenzen bestimmter Gesellschaftssegmente der Region.

Einiges spricht dafür, dass diese zwei angesprochenen Faktoren beide grundsätzlich relevant sind. In welcher Gewichtung und unter welchen Umständen genau sie wirksam werden, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht abschließend bestimmt werden.

Hinzu treten für Einzelfälle relevante Einflussfaktoren, die hier teilweise angesprochen werden konnten, aufgrund der Herangehensweise dieser Arbeit aber in manchen Fällen sicher auch verborgen geblieben sind. Vereinzelt spürbarer Einfluss einzelner Staaten – z.B. der USA, vielleicht aber auch Russlands oder Chinas, kann hier genannt werden. Ein weiteres, noch nicht erwähntes Beispiel für einen Umstand, der fernab programmatischer Überzeugungen oder der eigenen demokratischen und menschenrechtlichen Bilanz zu einer multilateralistischen Politik geführt haben könnte, war die materielle Unterstützung, die die UN für Streitkräfte gewähren, die Personal für UN-Missionen bereitstellen. Nach Meinung manches Analysten war es vor allem ein solcher Wunsch nach materiellen Zuwendungen für die notorisch unzufriedenen und bis Anfang der 1990er Jahre immer wieder rebellierenden Truppen, die z.B. einen Carlos Menem (wie auch seine uruguayischen Amtskollegen) zu einem internationalen Engagement reizten, das später im Falle Argentiniens nicht mehr in dieser Intensität aufrecht erhalten wurde.⁵⁸²

Dass aber Argentinien – und damit kehrt die Betrachtung noch einmal kurz zum letzten hier analysierten im Rahmen der UN bearbeiteten Konflikt zurück – auch unter Cristina Kirchner eine konstruktive Rolle zu spielen bereit war, zeigte sich auch im September 2013, als der UN-Sicherheitsrat Syrien bei Androhung des Beschlusses von Zwangsmaßnahmen aufforderte, gemäß dem OPCW-Plan sein Chemiewaffenprogramm abzuwickeln. Ob dieser Beschluss noch dem hier thematisierten Problembereich des Schutzes der Menschenrechte durch internationales Eingreifen zugerechnet werden kann oder nicht doch eher ein Abrüstungstechnisches Unterfangen war, soll hier nicht abschließend entschieden werden. Argentinien und Guatemala stimmten der Resolution jedenfalls zu.⁵⁸³ Für den im Laufe dieses Abschnitts herausgearbeiteten Gesamteindruck war dies ohnehin nicht mehr entscheidend.

⁵⁸² ARTURO SOTOMAYOR, *La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay*. In: Foro Internacional, XLVII-1, 2007, S.124; 126; 129; STUHLREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem*. S.200; 202; 205

⁵⁸³ Sitzungsprotokoll des UN-Sicherheitsrats vom 27.09.2013: S/PV.7038

2. Wohlstand und Entwicklung durch ein freies Weltwirtschaftssystem?

In diesem Abschnitt wird es darum gehen, wie sich lateinamerikanische Staaten während der letzten zweieinhalb Jahrzehnte mit ihrer Außenwirtschaftspolitik zwischen den Polen der Einbettung in internationale Strukturen auf der einen, und der nationalen Abschottung und Ungebundenheit auf der anderen Seite positioniert haben. Es wird gefragt, ob sie ihre Volkswirtschaften für den Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Investitionen geöffnet haben und auch bereit waren, entsprechende Verpflichtungen auf bilateraler, regionaler und weltweiter Ebene einzugehen, oder ob sie besagten Austausch durch ihre Politik eher erschwert und internationale Bindungen auf diesem Themenfeld vielmehr abgelehnt haben.

Bei der Bewertung können hier Probleme entstehen: Wie genau soll beispielsweise die Offenheit einer Volkswirtschaft gemessen werden? Das Verhältnis von Importen und Exporten zur Wirtschaftsleistung ist ein möglicher Indikator. Ein relativ hoher Wert spricht für eine hohe Vernetzung mit der Weltwirtschaft, sagt aber nichts darüber aus, ob dieser Wert bei einer anderen Handelspolitik nicht noch viel höher hätte ausfallen können. Ein niedriger Durchschnittszoll spricht ebenfalls eher für eine offene Volkswirtschaft, kann aber auch darüber hinwegtäuschen, dass über eine niedrige Belastung von Inputs und eine höhere Belastung für die Fertigprodukte, die in dem Land damit produziert werden, der tatsächliche Zollschatz für bestimmte wichtige Erzeugnisse dieses Landes hoch ist. Es gibt eine Vielzahl von Instrumenten, mit denen ein Land den internationalen Fluss von Waren, Dienstleistungen und Investitionen fördern oder hemmen kann. Es kann in diesem Kapitel nicht auf all diese Stellschrauben im Detail eingegangen werden. Es soll aber in jedem Fall aus einer Gesamtschau der jeweils besonders relevant erscheinenden Faktoren ein nachvollziehbares Urteil über die vorherrschende Ausrichtung der Außenwirtschaftspolitik im Zeitverlauf geboten werden.

Zunächst werden die Grundlagen des momentanen Weltwirtschaftsregimes skizziert, wie es unter der WTO aus der Uruguay-Runde des vormaligen GATT hervorgegangen ist. Dabei wird auch auf die Verpflichtungen eingegangen, die lateinamerikanische Staaten in diesem Zusammenhang übernommen haben. Einige der Themenfelder, Regeln und Kriterien, die hierbei angesprochen werden, sind zudem diejenigen, die im Anschluss die Analyse der Außenwirtschaftspolitik der einzelnen lateinamerikanischen Staaten leiten werden. Dieses von der Darstellung in Abschnitt IV.1 abweichende Vorgehen nach Einzelstaaten, welches das folgende Kapitel prägen wird, ist auch der Tatsache geschuldet, dass als Hauptgrundlage die *Trade Policy Reviews* dienen, die im Rahmen der WTO (und vorher schon für kurze Zeit des GATT) periodisch für die Mitgliedstaaten erstellt werden. Für diese Arbeit wurden hauptsächlich die Beiträge des Sekretariats der WTO im Rahmen dieser Überprüfungen herangezogen. Für die große Mehrheit der Staaten lässt sich so auch ein zufriedenstellender Zeitraum abdecken. Es gibt allerdings auch ein paar Ausnahmen. Für Kuba existieren, obwohl es WTO-Mitglied ist, keine Berichte. Weitere bedauernde Lücken treten für Venezuela ab 2002 und Bolivien ab 2005 auf. Dadurch kann nicht im Rahmen einer auf homogenen Quellen beruhenden Analyse herausgearbeitet werden, ob die innenpolitischen Machtverschiebungen in diesen beiden Ländern, deren außenpolitische Auswirkungen im vorangegangenen Abschnitt nachgewiesen werden konnten, auch auf dem Gebiet der Außenwirtschaftspolitik ähnlich bedeutende Ausschläge hervorgerufen haben. Dennoch soll versucht werden, diese Lücke durch Zuhilfenahme alternativer Quellen ansatzweise zu füllen. Die Tatsache, dass Bolivien und Venezuela die vereinbarten Untersuchungen, die in beiden

Ländern längst wieder fällig gewesen wären, nicht durchzuführen bereit waren, ist allerdings auch für sich genommen schon ein Anhaltspunkt im Rahmen unserer Betrachtung.

Viele lateinamerikanische Staaten haben in den letzten Jahrzehnten wirtschaftliche Integrationsbündnisse gegründet oder wieder mit Leben erfüllt, die ansatzweise auch als Akteure nach außen auftreten, indem sie etwa Bemühungen zur Einrichtung eines gemeinsamen Außenzolls unternehmen und gemeinsame Freihandelsabkommen schließen, die allerdings in vielen Fällen dennoch bilaterale Einzelvereinbarungen enthalten. Auf solche Entwicklungen (thematisiert werden in dieser Arbeit der Gemeinsame Markt des Südens: Mercosur; die Andengemeinschaft: CAN; und der Gemeinsame Markt Mittelamerikas: MCCA) wird ebenso eingegangen wie auf bilaterale außenwirtschaftliche Abkommen derjenigen Staaten, die keinem dieser Integrationsbündnisse angehören. Es herrscht in Lateinamerika eine verwirrende Vielfalt solcher Abkommen und der Fokus wird auf denjenigen liegen, die aufgrund ihrer Tragweite für das jeweilige Land oder der Tiefe der in ihnen eingegangenen Verpflichtungen erwähnenswert erscheinen.

Im Anschluss werden dann noch zwei Verhandlungsprozesse angesprochen, an denen praktisch die Gesamtheit der lateinamerikanischen Staaten teilgenommen hat und in denen sie sich auch mit den Interessen wichtiger entwickelter Volkswirtschaften auseinandersetzen hatten. Beide Prozesse sind letztlich gescheitert und können dennoch dazu dienen, die Positionen bestimmter Staaten der Region herauszuarbeiten. Zum einen handelt es sich um die 1994 angestoßenen Verhandlungen für eine gesamtamerikanische Freihandelszone unter Einschluss Kanadas und der USA (ALCA). Zum anderen um den Verhandlungsprozess im Rahmen der WTO und besonders die 2001 in Doha begonnene neue Welthandelsrunde. Erstgenannte scheiterte 2005 mehr oder weniger offiziell.⁵⁸⁴ Letztere gilt seit dem Jahr 2008 ebenfalls als gescheitert, auch wenn es seitdem weiterhin Versuche gegeben hat, zumindest in einzelnen Themengebieten eine Einigung herbeizuführen.⁵⁸⁵

Der Abschnitt schließt mit dem Versuch eines Vergleichs der Entwicklungen in den verschiedenen zuvor teilweise einzeln betrachteten Staaten.

2.1 Die Uruguay-Runde des GATT und das neue Welthandelsregime

Seit der Gründung des GATT 1947 hatte es bereits sieben Zollsenkungenrunden gegeben. Diese hatten auf dem Gebiet der Zölle auf Industriegüter bereits zu erheblich verbesserten Marktzugangsbedingungen in den entwickelten Volkswirtschaften geführt. Bereits Anfang der 1980er Jahre lagen diese Zölle nur noch bei einem Bruchteil der Werte, die noch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs vorgeherrscht hatten. Für die Europäische Gemeinschaft (EG) beispielsweise betrug der Durchschnittswert auf diesem Gebiet gerade noch 6,0% und für die USA sogar nur 4,9%. Gleichzeitig sorgte aber für die Befürworter einer offenen Weltwirtschaft weiter eine Reihe von Defiziten für Handlungsbedarf.⁵⁸⁶

⁵⁸⁴ STEFAN SCHMALZ, *Bolivians außenpolitische Umorientierung: Auf dem Weg zu einem südamerikanischen Linksblock?* In: TANJA ERNST/STEFAN SCHMALZ, *Die Neugründung Boliviens? Die Regierung Morales*. Baden-Baden, 2009, S.222

⁵⁸⁵ *Rückschlag für den Freihandel*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.08.2014

⁵⁸⁶ HEINZ HAUSER/KAI-UWE SCHANZ, *Das neue GATT: die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*. München, 1995, S.42f

Erstens hatten sich die Entwicklungsländer kaum an diesem Prozess beteiligt, durch den die Industriestaaten produktspezifische Höchstgrenzen für ihre Zölle akzeptiert und diese Höchstgrenzen im Laufe der Zeit schrittweise gesenkt hatten.⁵⁸⁷ Im Jahr 1986, in dem die neue Welthandelsrunde in Punta del Este in Uruguay angestoßen wurde, war mit Mexiko erst das elfte lateinamerikanische Land dem GATT beigetreten.⁵⁸⁸ Fast die Hälfte der Staaten der Region fehlte also noch in den Reihen der Mitgliedstaaten. Zweitens waren landwirtschaftliche Güter von diesem Zollsenkungsprozess ausgenommen gewesen und waren auch im Übrigen nicht denselben Disziplinen wie Industriegüter unterworfen. So gab es in diesem Bereich keine wirksamen Regeln zur Beschränkung von Exportsubventionen und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen waren im Gegensatz zu den allgemeinen Regeln des GATT erlaubt. Einen ähnlichen Sonderstatus hatte im Laufe der Zeit der Textil- und Kleidungssektor erhalten, der im Rahmen des in den 1970er Jahren erstmals ausgehandelten Multifaserabkommens von bilateral vereinbarten Marktzugangsquoten gekennzeichnet war. Schließlich hatte die kontinuierliche Senkung der Zölle dazu geführt, dass viele Staaten eine hohe Kreativität beim Erfinden alternativer Möglichkeiten zur Verzerrung der Handelsströme entwickelten, etwa durch Maßnahmen gegen tatsächlich oder nur vorgeblich im Ausland subventionierte oder zu Dumpingpreisen exportierte Artikel.⁵⁸⁹

Diese Schwächen bezeichnen gleichzeitig die Themen, die zusammen mit einigen weiteren während der Uruguay-Runde die Verhandlungen bestimmen sollten und auch ihre Ergebnisse prägten. Zunächst waren nicht alle Staaten der Region überhaupt vom Sinn einer neuen Welthandelsrunde überzeugt. Brasilien gehörte zur Riege derjenigen, die den Verhandlungsstart eher verzögern wollten. Kolumbien gelang es schließlich zusammen mit anderen Staaten, einen Kompromiss zu den Verhandlungsgrundlagen zu erarbeiten, der 1986 einen Start möglich machte.⁵⁹⁰ Während der acht Jahre, in denen diese achte Welthandelsrunde lief, traten praktisch alle übrigen lateinamerikanischen Staaten dem GATT bei. Lediglich Ecuador und Panama traten erst 1996 bzw. 1997 der neuen WTO bei.⁵⁹¹ Bei den Beobachtern des Verhandlungsprozesses herrschte im Allgemeinen der Eindruck vor, dass die lateinamerikanischen Staaten insgesamt eine bemerkenswerte Bereitschaft an den Tag legten, sich in verschiedenen Bereichen des Welthandels verbindlichen Regeln zu unterwerfen. Wichtige lateinamerikanische Staaten wie Brasilien und Argentinien drängten auch in einem Bereich auf verstärkte Liberalisierung, in dem es gerade auch die Industriestaaten – und hier v.a. die EG bzw. EU – waren, die den Welthandel massiv verzerrten: der Landwirtschaft.⁵⁹² Dies ist angesichts des Status dieser Länder als Agrarexporteure mit komparativen Vorteilen auf diesem Feld nicht erstaunlich. Auch für den Textil- und Kleidungsbereich forderten viele lateinamerikanische Länder ein Ende des Sonderregimes und eine Unterwerfung unter die allgemeinen Regeln des GATT.⁵⁹³

Insgesamt waren die Staaten der Region bereit, erstmals flächendeckend verbindliche produktbezogene Höchstgrenzen für ihre Zölle zu akzeptieren. Während die Entwicklungsländer insgesamt den Anteil der Produktlinien mit Höchstzoll in der Uruguay-Runde von 14% auf 59% steigerten, schnellte dieser Anteil für die Region Lateinamerika von

⁵⁸⁷ Ebenda, S.43

⁵⁸⁸ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (letzter Abruf: 11.10.2014)

⁵⁸⁹ HAUSER/SCHANZ, *Das neue GATT*. S.25; 36f; 43-46

⁵⁹⁰ Ebenda, S.50

⁵⁹¹ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

⁵⁹² VERA THORSTENSEN, *Brasil – "global" ou "regional trader"?: O dilema da política de internacionalização da economia brasileira*. In: *Síntesis*. Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas. 19, 1993, S.121; STUHLREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem*. S.274

⁵⁹³ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.206f; ROSA ISABEL GAYTÁN GUZMÁN, *La política exterior de México frente al proceso mundial de integración comercial*. In: *Síntesis*. 19,1993, S.185

57% auf praktisch 100% nach oben. Hinzu kam, dass für 71% der bereits vorher mit Obergrenzen versehenen Linien dieser Höchstwert gesenkt wurde, wenn auch einschränkend hinzugefügt werden muss, dass diese international verankerten Obergrenzen in der Regel deutlich über den tatsächlich erhobenen Zöllen lagen, wodurch also Zollerhöhungen möglich blieben, ohne gegen internationale Vereinbarungen zu verstoßen.⁵⁹⁴

Auch in anderen Bereichen zeigten sich viele lateinamerikanische Staaten aufgeschlossen für internationale Bindungen in Bereichen, die besonders den entwickelten Staaten wichtig waren: Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes, Schutz ausländischer Investoren und Schutz geistiger Eigentumsrechte. U.a. auf Mexiko ging am Ende der Verhandlungen auch der Vorschlag zurück, allen Staaten, die der neu zu gründenden WTO beitreten wollten, die Annahme *aller* wichtigen themenfeldspezifischen Abkommen aus der Uruguay-Runde abzuverlangen, sodass kein Staat, der die Vorteile bestimmter Handelserleichterungen für seine wichtigsten Exportprodukte erlangen wollte, durch ein Fernbleiben von anderen Abmachungen die Möglichkeiten ausländischer Exporteure oder Investoren beschneiden konnte.⁵⁹⁵ Die Verhandlungen konnten Ende 1993 abgeschlossen und das Vertragswerk Anfang 1994 in Marrakesch unterzeichnet werden.⁵⁹⁶ Durch die Verträge wurden die Regeln des Welthandelssystems teilweise neu gefasst und zudem die WTO als institutionelles Dach über dieser neuen Handelsordnung gegründet.

Diese neue Handelsordnung wies sowohl Kontinuitäten als auch Neuerungen auf: Zunächst wurde durch die Uruguay-Runde der nach dem Zweiten Weltkrieg begonnene allgemeine Zollsenkungsprozess fortgesetzt. Relativ gesehen war es mit Reduktionen von durchschnittlich 40% sogar die Runde mit den höchsten Zollsenkungen seit Gründung des GATT.⁵⁹⁷ Beschlossen wurde nun auch ein spezielles Zollwertregime, das den Spielraum für indirekte Importabgabenerhöhungen einengen sollte. Im Regelfall muss nun bei der Berechnung des zu zahlenden Importzolls der Transaktionswert als der Preis, „den der Käufer tatsächlich zahlen muss oder bereits gezahlt hat“, als Grundlage herangezogen werden. Ist dies nicht möglich, wird eine Reihe alternativer Berechnungsmethoden genannt, die in einer bestimmten Reihenfolge angewandt werden müssen.⁵⁹⁸ Hintergrund ist die verbreitete Praxis von Mindestpreislisen, die von den Zollbehörden bei der Kalkulation der Importabgaben zugrunde gelegt werden. Liegen diese Preise über dem Transaktionswert, wird so die Zollbelastung des einzuführenden Gutes künstlich in die Höhe getrieben.

Wie schon vor 1995 kann das generelle Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen auch unter der neuen Ordnung in bestimmten Ausnahmefällen durchbrochen werden. Zunächst ist der Fall der Schutzklausel aus Zahlungsbilanzgründen zu nennen. Gibt ein Staat mehr Devisen etwa für Güterimporte aus als er aus anderen Quellen einnimmt und droht so in Zahlungsschwierigkeiten zu geraten, darf er vorübergehend nicht nur Importzölle erhöhen, sondern Importe auch mengenmäßig beschränken.⁵⁹⁹ Ein zweiter Fall ist die allgemeine Schutzklausel, die immer dann zur Anwendung kommen kann, wenn zwei Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind: „Vorliegen eines unvorhergesehenen und auf eingegangene GATT-Verpflichtungen zurückzuführenden Importzuwachses“ und „Bestehen

⁵⁹⁴ RICHARD SENTI, *What Did the Uruguay Round Achieve for Latin America?* In: MANFRED FELDSIEPER/FEDERICO FODERS, *The transformation of Latin America: economic development in the early 1990s*. Cheltenham, 2000, S.88

⁵⁹⁵ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.206f; 294; GAYTÁN GUZMÁN, *La política exterior de México frente al proceso mundial de integración comercial*. S.185

⁵⁹⁶ HAUSER/SCHANZ, *Das neue GATT*. S.53

⁵⁹⁷ Ebenda, S.42

⁵⁹⁸ Ebenda, S.143-45 (Zitat auf S.143f)

⁵⁹⁹ Ebenda, S.29

oder Bevorstehen einer ernststen Schädigung heimischer importkonkurrierender Produzenten infolge des Einfuhranstiegs“. In diesem Fall können auch mengenmäßige Beschränkungen für den Import des betreffenden Gutes verfügt werden, die allerdings die Importe nicht unter das Niveau vor dem Importzuwachs drücken dürfen und die betroffenen Handelspartner zudem zu Kompensationsforderungen berechtigen.⁶⁰⁰

Zwei andere Schutzmechanismen, die es erlauben, die Zölle auf bestimmte Produkte auch über die eigentlichen Höchstgrenzen zu erhöhen, sind vom Vorliegen bestimmter Umstände im Exportland abhängig. Um Anti-Dumping-Zölle verhängen zu können, muss nicht nur die Dumpingpraxis eines ausländischen Herstellers, sondern auch die Schädigung eines heimischen Industriezweigs und ein Kausalzusammenhang zwischen beidem gezeigt werden.⁶⁰¹ Sogenannte Ausgleichszölle sind nicht die Folge der Handelspraktiken eines ausländischen Produzenten, sondern der Subventionspraxis eines anderen Staates. Verhängt werden können auch sie nur dann, wenn neben einer verbotenen Subventionspraxis im Ausland auch ein Schaden für einen heimischen Industriezweig und ein ursächlicher Zusammenhang zwischen beidem nachgewiesen werden kann. Verboten sind dabei produktspezifische „Subventionen, die (...) an ein Exportgeschäft oder (...) den bevorzugten Gebrauch inländischer zulasten ausländischer Produkte geknüpft sind“. Weiterhin angegriffen werden können produktspezifische Subventionen, die 5% des Produktwertes oder mehr entsprechen. Erlaubt dagegen sind produktspezifische Subventionen, genau wie solche, die für Forschung, benachteiligte Regionen oder die Anpassung an strengere Umweltstandards bestimmt sind. Den Entwicklungsländern wird ein Zeitraum von acht Jahren (also bis 2003) eingeräumt, um verbotene Exportsubventionen abzuschaffen.⁶⁰² Diese Sonderbehandlung der Entwicklungsländer in bestimmten Fragen hatte sich schon in den vorangegangenen Jahrzehnten im GATT etabliert.⁶⁰³

Ein neuer Schritt wurde mit der graduellen Abschaffung des Sonderstatus der Landwirtschaft gegangen. In diesem Bereich waren mengenmäßige Importbeschränkungen und Exportsubventionen im Prinzip zuvor erlaubt gewesen. Nun aber sollten alle Importbeschränkungen in Zölle überführt werden, um auf diese Weise mehr Transparenz zu schaffen und die handelsverzerrenden Wirkungen der Maßnahmen zu beschränken. Durch diese „Übersetzung“ anderer Schutzmaßnahmen in Zölle stiegen die Höchstzölle für manche landwirtschaftlichen Güter allerdings deutlich an. Während der mehrjährigen Übergangsperiode, die für die Überführung in Zölle („Tarifikation“) vorgesehen war, konnten für die betroffenen Agrargüter spezielle Schutzklauseln angewandt werden, für deren Auslösung bereits ein bestimmter Anstieg der importierten Menge oder ein bestimmter Fall des entsprechenden Preises ohne weitere Voraussetzungen reichten.

Interne staatliche Unterstützungsleistungen an die Landwirte (ausgenommen regional-, sozial- und umweltpolitische Maßnahmen und produktionsunabhängige Zahlungen), gemessen am sogenannten *aggregate measurement of support* (AMS), mussten in den Entwicklungsländern in einer verlängerten Frist von zehn Jahren um 14% reduziert werden (in den anderen Staaten um 20%). Auch für den Abbau von Exportsubventionen in der Landwirtschaft erhielten die Entwicklungsländer neben der längeren Frist von zehn Jahren (also bis 2005) reduzierte Vorgaben von 24% bezogen auf den Betrag der Subventionen und 14% bezogen auf die von Subventionen betroffene Exportmenge.⁶⁰⁴ Neben dem Agrarbereich wurde auch der Textil- und Bekleidungssektor schrittweise seines

⁶⁰⁰ Ebenda, S.32; 105f (Zitat auf S.32)

⁶⁰¹ Ebenda, S.73

⁶⁰² Ebenda, S.90-95 (Zitat auf S.90)

⁶⁰³ Ebenda, S.27

⁶⁰⁴ Ebenda, S.180-183

Sonderregimes beraubt: Bis 2005 waren die alten mengenmäßigen Handelsbeschränkungen stufenweise abzubauen. Ebenso wie im Landwirtschaftsbereich war es während dieser Übergangszeit möglich, vereinfacht spezielle Schutzklauseln gegen Importe aus bestimmten Ländern anzuwenden.⁶⁰⁵

Erstmals wurden verbindliche Regeln für eine Liberalisierung nicht nur des Güter-, sondern auch des Dienstleistungshandels vereinbart. Die Bestimmungen des Allgemeinen Abkommens über den Dienstleistungshandel (GATS) waren eher genereller Natur und schrieben auch für den Dienstleistungsbereich das seit der Gründung des GATT im Güterbereich geltende Prinzip der Meistbegünstigung fest, wonach ein Staat im Prinzip jede Handelserleichterung, die er einem bestimmten Handelspartner zugesteht, auf alle anderen GATT- bzw. WTO-Mitglieder auszudehnen hat. Konkreter waren dagegen die spezifischen Verpflichtungen, die die einzelnen Staaten in nationalen Listen übernahmen. In diesen Listen werden bestimmte Modalitäten der Dienstleistungserbringung unterschieden: die Erbringung einer Dienstleistung aus dem Ausland über die Grenze ins Inland (Modus 1: *cross-border supply*); die Inanspruchnahme einer Dienstleistung von Inländern im Ausland (Modus 2: *consumption abroad*); die Niederlassung eines ausländischen Dienstleistungsunternehmens im Inland (Modus 3: *commercial presence*) und die Erbringung von Dienstleistungen durch Ausländer im Inland (Modus 4: *presence of natural persons*). Beschränkungen im Dienstleistungshandel können im Prinzip auf zwei Arten entstehen. Zum einen kann der Zugang zum heimischen Markt „an der Grenze“ verweigert werden. Dann handelt es sich um eine Beschränkung des *Marktzugangs*. Aber auch wenn der Marktzugang nicht prinzipiell verweigert wird, kann es zur Behinderung ausländischer Dienstleistungserbringer kommen, wenn sie – einmal auf dem heimischen Markt angelangt – in ihren Rechten und Pflichten gegenüber heimischen Anbietern benachteiligt werden. Dann handelt es sich um eine Verweigerung der *Inländerbehandlung*. Zunächst konnte im GATS jedes Land sektorübergreifend festlegen, ob es für die jeweiligen Modi der Dienstleistungserbringung allgemeine Garantien oder auch Einschränkungen bezüglich Marktzugang und Inländerbehandlung formulieren wollte. Für jede einzelne Dienstleistung (die Grobgliederung des GATS erfasst zwölf Hauptsektoren) konnte das jeweilige Land anschließend spezifische Regelungen treffen.⁶⁰⁶

Werden also unter dem GATS unter Modus 3 die Rechte ausländischer Investoren im Dienstleistungssektor je nach spezifischen Verpflichtungen mehr oder weniger geschützt, so betrifft die Regelung über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) Investitionen im Güterbereich. Verboten werden hierdurch Maßnahmen, „die mengen- oder wertmäßig definierte Mindestverwendung von Inputs heimischen Ursprungs oder die Einhaltung eines bestimmten mengen- oder wertmäßig definierten Verhältnisses zwischen Inputs und Exporten vorschreiben“ oder „den Import von Inputs mit Menge oder Wert der exportierten Güter verknüpfen, den Import von Vorleistungen dadurch erschweren, dass der Zugang zu ausländischen Devisen von Deviseneinnahmen aus Exporten abhängig gemacht wird oder den Export von Produkten beschränken“. Die Entwicklungsländer (in denen solche Auflagen für ausländische Investoren besonders gerne genutzt worden waren, um diese in nationale Entwicklungspläne einzuspannen), hatten fünf Jahre Zeit zur Abschaffung der verbotenen TRIMs.⁶⁰⁷

Eine weitere Neuerung war der Einbezug geistiger Eigentumsrechte in die Welthandelsregeln. Der Hintergrund der Bemühungen besteht darin, dass durch

⁶⁰⁵ Ebenda, S.158-61

⁶⁰⁶ Ebenda, S.198-202

⁶⁰⁷ Ebenda, S.122f (Zitat auf S.123)

unzureichenden Schutz geistiger Eigentumsrechte der Welthandel auf vielfältige Art verzerrt werden kann. Beispielsweise wird ein Exporteur eines patentgeschützten Produkts seinen Absatz auf einem ausländischen Markt beschränkt sehen, wenn auf diesem Markt sein Patent nicht durchgesetzt wird und das Land deshalb nachgemachte Artikel selbst herstellt oder aus Drittstaaten importiert. Im Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPs) werden deshalb neben der Verpflichtung, ausländische Rechteinhaber gegenüber inländischen nicht zu benachteiligen, bestimmte Mindeststandards für den Schutz geistiger Eigentumsrechte gesetzt, die die Entwicklungsländer nach fünf Jahren, also bis zum Jahr 2000, zu erfüllen hatten. Die Standards umfassen sowohl die Dauer des Schutzes (etwa 20 Jahre für Patente oder 50 Jahre für Urheberrechte) als auch Vorgaben zu den Produkten, die hiervon erfasst sein sollen (z.B. neue Pflanzenzüchtungen bei Patenten und Computerprogramme beim Urheberrecht).⁶⁰⁸

Schließlich wurden unter dem Dach der neu geschaffenen WTO zwei Mechanismen zur Kontrolle der Außenwirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eingerichtet. Zum einen ein neues Streitschlichtungsverfahren um einen *Dispute Settlement Body* (DSB), das sich vom vorherigen GATT-Streitschlichtungsverfahren dadurch unterschied, dass wegen veränderter Abstimmungsregeln die eines Verstoßes gegen die vereinbarten Regeln bezichtigte Partei das Verfahren nicht mehr einseitig blockieren konnte, und das bei Missachtung des Urteils den geschädigten Staat zu Gegenmaßnahmen autorisieren konnte.⁶⁰⁹ Zum anderen sollten in regelmäßigen Abständen *Trade Policy Reviews* für jedes Mitgliedsland erstellt werden. Die vier wichtigsten Akteure des Welthandelssystems (USA, EU, Japan und Kanada) sollten alle zwei Jahre untersucht werden, die nächsten 16 Staaten (darunter Brasilien) alle vier Jahre und die übrigen Staaten alle sechs Jahre, um auf diese Weise Transparenz über die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen herzustellen.⁶¹⁰

Für zwei wichtige Bereiche soll nun abschließend noch versucht werden, die Verpflichtungen verschiedener lateinamerikanischer Staaten einzuordnen. Zum Ersten für die Akzeptanz verbindlicher Zollhöchstgrenzen auf landwirtschaftliche Produkte und Industriegüter. Zum Zweiten für die Zugangsbedingungen für ausländische Dienstleistungserbringer im Rahmen des GATS. Natürlich ist es schwer, eine exakte Rangfolge aufzustellen, in der die verschiedenen lateinamerikanischen Staaten nach der Tragweite ihrer Verpflichtungen mit Blick auf die Höchstgrenzen für ihre Zölle angeordnet wären. Es ist aber dennoch möglich, zumindest Gruppen von Staaten auszumachen, die eher weitgehende Verpflichtungen übernommen haben, und die von anderen Staaten zu unterscheiden sind, deren Zollhöchstgrenzen weniger anspruchsvoll waren. An dieser Stelle sollen v.a. die Deckung der Höchstgrenzen, deren Durchschnittswert, sowie deren Maxima für jedes Land nach Abschluss der Übergangsphase im Jahr 2004 betrachtet werden.

Was die Deckung anbetrifft, so gibt es wenige Ausreißer. Fast alle Staaten der Region haben für 100% oder annähernd 100% ihrer Zolllinien verbindliche Höchstgrenzen akzeptiert. Eine leichte Abweichung nach unten gibt es im Falle Haitis, das aber auch immerhin 90% seiner Produktkategorien einer Obergrenze unterwarf, sowie deutlicher im Falle Kubas, das solche Grenzen nur für 31% der Produkte akzeptierte, wodurch die recht niedrigen Durchschnitts- und Maximalwerte des Inselstaates an Aussagekraft verlieren, kann Kuba doch unter diesen Umständen für mehr als zwei Drittel seiner Einfuhren die Zölle beliebig in die Höhe schrauben. Betrachtet man den durchschnittlichen Höchstzoll über alle lateinamerikanischen Staaten hinweg, so erhält man einen Wert von 33%, wobei die meisten Staaten im Bereich

⁶⁰⁸ Ebenda, S.216-222

⁶⁰⁹ Ebenda, S.236-241

⁶¹⁰ Ebenda, S.234f

zwischen 30% und 40% liegen. Unter 30% liegen (außer Kuba) Chile, Ecuador und Haiti (bei einer Deckung von 90% scheint dieser niedrige Durchschnitt auch wesentlich eher als bei Kuba aussagekräftig zu sein). Über 40% liegen dagegen Kolumbien, Costa Rica, Guatemala und Nicaragua. Diese letztgenannten Staaten gehören auch zur Gruppe der Staaten mit sehr hohen Obergrenzen für einzelne Produkte. Der maximale Höchstsatz liegt im Durchschnitt der lateinamerikanischen Staaten bei 116%. Dieser Wert kommt allerdings durch einzelne sehr hohe Obergrenzen zustande. Höchstzölle von mehr als 100% weisen überhaupt nur die besagten Kolumbien, Costa Rica, Guatemala und Nicaragua, daneben noch Panama, Venezuela und El Salvador auf. Am anderen Ende des Spektrums gibt es drei Staaten, die keinen einzigen Zoll auf über 50% erhöhen können, nämlich Argentinien, Bolivien und Paraguay.⁶¹¹

Wollte man die lateinamerikanischen Staaten nun grob in Gruppen einteilen, könnte man als Staaten, die weniger anspruchsvolle Höchstzollverpflichtungen übernommen haben, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala und Nicaragua nennen, die sowohl relativ hohe Durchschnitts- als auch Maximalwerte aufweisen. Dazu käme vielleicht auch Kuba, das für einen Großteil der Produkte gar keine Verpflichtungen eingegangen ist. Die Gruppe von Staaten, die ebenfalls vom Durchschnitt etwas in Richtung von weniger strengen Verpflichtungen abweichen, aber nur mit Blick auf die Maximalwerte, umfasst Panama, Venezuela und El Salvador. Es würde eine Gruppe von Staaten mit Brasilien, Mexiko, Peru, Uruguay, Honduras und der Dominikanischen Republik folgen, die keine großen Abweichungen nach oben oder unten zeigen. Schließlich gäbe es eine Gruppe von Staaten, die entweder mit Blick auf die Durchschnittswerte – Chile, Ecuador und Haiti – oder die Maximalwerte – Argentinien, Bolivien und Paraguay – besonders anspruchsvolle Verpflichtungen übernommen haben.

Eine solche Einteilung soll allerdings nur als Orientierung dienen und könnte beim Anlegen anderer Maßstäbe auch in manchen Fällen Verschiebungen unterliegen. Dass aber z.B. Argentinien in der Uruguay-Runde anspruchsvollere Werte akzeptiert hat als etwa Kolumbien, würde allerdings sicher als Ergebnis bestehen bleiben. Argentinien war auch einer der Staaten, für den die Uruguay-Runde eine deutliche Ausweitung und Senkung seiner Zolloberggrenzen brachte. Vorher hatte das Land nur für etwa 400 Linien (die Zollsysteme umfassen in der Regel mehrere Tausend, teils über 10 000 Linien) Höchstgrenzen akzeptiert, die zudem bis zu 140% betragen, während es nun nur noch maximal 35% waren. Weiterhin verzichtete Argentinien auf die Übergangsfristen und machte die neuen Höchstwerte nicht erst ab 2004, sondern bereits unverzüglich, ab 1995, für sich verbindlich.⁶¹² Bolivien dagegen hatte seine ebenfalls recht anspruchsvollen Zolloberggrenzen bereits vor der Uruguay-Runde übernommen und vertiefte seine Verpflichtungen in diesem Punkt somit nicht mehr.⁶¹³

Ähnlich wie bei Argentinien bedeutete die Uruguay-Runde auch für Brasilien eine deutliche Ausweitung und Senkung der Zolloberggrenzen, wenn auch auf einem etwas weniger anspruchsvollen Niveau. Waren zuvor nur etwa 6% der Zolllinien erfasst gewesen und hatten sie Höchstwerte von bis zu 105% aufgewiesen, so wurden die Grenzen nicht nur auf das komplette Zollspektrum erweitert, sondern liegen nun auch in keinem Fall mehr über

⁶¹¹ World Trade Organisation, *World Trade Report 2005: Exploring the links between trade, standards and the WTO*. S.303-306; auf: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf (letzter Abruf: 13.10.2014); die regionalen Durchschnittswerte entsprechen eigenen Berechnungen auf Grundlage des genannten Dokuments.

⁶¹² Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.50; auf: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm (letzter Abruf: 13.10.2014; unter dieser Adresse lassen sich sämtliche in dieser Arbeit verwandten Trade Policy Reviews abrufen)

⁶¹³ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.31

55%.⁶¹⁴ Mexiko hatte schon bei seinem GATT-Beitritt 1986 weitreichende Zolloberggrenzen bei 50% akzeptiert. Diese Grenze blieb für eine gewisse Zahl von Industrieprodukten auch bestehen, insgesamt sank der Durchschnitt aber auf 35%, wobei allerdings manche landwirtschaftlichen Produkte höhere Obergrenzen aufweisen.⁶¹⁵ Die Agrargüter sind es auch, die bei den Staaten mit weniger anspruchsvollen Verpflichtungen die Spitzenwerte markieren und den Durchschnitt in die Höhe treiben. So bei Venezuela, das bei seinem GATT-Beitritt 1990 Höchstsätze von 50% akzeptiert hatte, die zwei Jahre später auf 40% fielen, um nach der Uruguay-Runde einen Durchschnitt von 37% zu erreichen. Für bestimmte Agrargüter bleiben aber Zölle von bis zu 135% erlaubt.⁶¹⁶ Kolumbien hatte vor der Uruguay-Runde nur für 51 Linien Höchstgrenzen von bis zu 80% akzeptiert. Danach betragen die jetzt alle Linien umfassenden Höchstgrenzen im Falle von Agrarprodukten durchschnittlich 92%, in der Spitze sogar bis zu 227%.⁶¹⁷ Übertroffen wird Kolumbien damit nur noch von Costa Rica und Guatemala, wo die Höchstwerte bei landwirtschaftlichen Produkten 233% bzw. 257% erreichen können.⁶¹⁸

Fast noch schwieriger zu beurteilen ist die Tragweite der Verpflichtungen, die die lateinamerikanischen Staaten im Rahmen des GATS zur Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte eingegangen sind. Nicht nur gibt es hier neben den Optionen des uneingeschränkten gleichberechtigten Marktzugangs und der völligen Abschottung eine Unmenge an sektorspezifischen Zwischenstufen mit besonderen Bedingungen. Schon der Versuch, z.B. die Sektoren zu identifizieren, in denen uneingeschränkter gleichberechtigter Marktzugang garantiert wird, und ihn in ein Verhältnis zur Zahl der Gesamtsektoren zu setzen, gestaltet sich schwierig. In den *Trade Policy Reviews* der WTO wurden regelmäßig auch Übersichtsdarstellungen zu den sektorspezifischen GATS-Verpflichtungen der untersuchten Staaten präsentiert, die für jede Einzelaktivität für jeden Erbringungsmodus jeweils mit Blick auf Marktzugang und Inländerbehandlung darstellen, ob es volle Garantien, gewisse Vorbehalte oder überhaupt keine Verpflichtung seitens des jeweiligen Landes gibt. Der Aufschlüsselungsgrad der einzelnen Sektoren und Subsektoren schwankt aber zwischen den einzelnen Berichten, sodass die Grundlage für die Analyse nicht ganz einheitlich ist. Die über eine solche rein quantitative Betrachtung gewonnenen Erkenntnisse werden deshalb außerdem mit den qualitativen Aussagen aus den Berichten abgeglichen, um eventuelle Abweichungen festzustellen.

Berechnet man für die lateinamerikanischen Staaten, für welchen Anteil an den denkbaren Konstellationen (normalerweise für jede Aktivität vier Erbringungsmodi mal zwei Kriterien: Marktzugang und Inländerbehandlung) volle Garantien gegeben werden, so kommt man auf einen Wert von etwas über 30%. Zwei Länder ragen deutlich durch höhere Anteile hervor: Panama mit über 50% und Argentinien mit sogar über 60%. Weitere Länder, die sich eher über dem Durchschnitt bewegen, sind Guatemala, Mexiko, Nicaragua und Uruguay. Relativ nah an besagtem Schnitt finden wir Bolivien, Chile, Ecuador, El Salvador und Kolumbien, eher darunter die Dominikanische Republik, Paraguay, Peru und Venezuela. Für Brasilien, Costa Rica und Honduras liegen die Werte sogar unter 20%, während es für Kuba und Haiti keine entsprechenden Darstellungen gibt.⁶¹⁹

⁶¹⁴ SEBASTIAN EDWARDS, *Crisis and reform in Latin America: from despair to hope*. Oxford, 1996, S.161; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.47

⁶¹⁵ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.37; 45

⁶¹⁶ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.55f

⁶¹⁷ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.45f

⁶¹⁸ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.26; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.25

⁶¹⁹ Eigene Berechnungen auf Grundlage der graphischen Darstellungen in verschiedenen Trade Policy Reviews

Für die drei Staaten mit besonders niedrigen Werten bestätigt sich das Bild durch einen Blick in die Ausführungen des WTO-Sekretariats. Mit Blick auf Brasilien etwa wird festgehalten, dass das Land aufgrund zahlreicher durch die tatsächliche Gesetzeslage vorhandener Beschränkungen nur wenige Verpflichtungen für den Marktzugang übernahm, stattdessen meist nur für Inländerbehandlung.⁶²⁰ Die Aussicht auf Gleichbehandlung „hinter der Grenze“ aber nützt wenig, wenn man diese Grenze nie überqueren darf. Für Costa Rica werden die sektorbezogenen Dienstleistungsverpflichtungen als „quite limited“ qualifiziert.⁶²¹ „Limited“ ist ebenso das Attribut, welches das Sekretariat den honduranischen Zusagen anheftet.⁶²² Bei den weiteren Ländern, für die unsere eigene Berechnung einen eher niedrigen Grad an Zusagen ergeben hatte, kann dieser Befund allerdings nur für Paraguay durch die weiteren Aussagen aus den Trade Policy Reviews erhärtet werden, wo es heißt, die paraguayischen Verpflichtungen umfassten nur wenige Dienstleistungssektoren.⁶²³ In den Fällen der Dominikanischen Republik, Perus und Venezuelas dagegen lassen die Aussagen weder auf ein außergewöhnlich hohes, noch ein besonders niedriges Verpflichtungsniveau schließen. Während sich für die Gruppe der nach den Berechnungen eher durchschnittlichen Staaten auch in den qualitativen Aussagen aus den Berichten keine Anzeichen für besondere Ausschläge ablesen lassen und damit die eigene Erkenntnis eher bestätigt wird, wird diese Erkenntnis im Falle der Staaten, für die ein recht hohes Level an Zugangsgarantien ermittelt wurde, nur im Falle Argentiniens bekräftigt. Hier stellen die Verfasser des Berichts fest, dass das Land Verpflichtungen in einer großen Zahl von Dienstleistungssektoren übernommen habe.⁶²⁴ Für Panama, Mexiko, Nicaragua und Uruguay finden wir eine solche explizite Bestätigung nicht. Im Falle Guatemalas begegnen wir sogar wieder dem bekannten Adjektiv „limited“, bezogen auf die Zusagen des mittelamerikanischen Landes.⁶²⁵

Die Aussagen in diesem Bereich sind also unter Vorbehalt zu stellen. Für einige Staaten lässt sich aber wohl doch eine Aussage über das Ausmaß ihrer Öffnungsversprechen im Dienstleistungshandel im Rahmen der Uruguay-Runde treffen: Dieses war eher bescheidener Natur mit Blick auf Brasilien, Costa Rica, Paraguay und Honduras, dagegen beachtlich hoch bei Argentinien. In der Zusammenschau mit den Ausführungen zu den in dieser Welthandelsrunde angenommenen Höchstzöllen erscheint dieses Land als ein Akteur, der in diesen Verhandlungen bereit war, sich strengen internationalen Regeln zu unterwerfen und den eigenen Spielraum für eine Intervention in die Handelsströme einzuschränken. Auf der anderen Seite zeigte sich Costa Rica hierzu sowohl beim Güter- als auch beim Dienstleistungshandel vergleichsweise wenig geneigt.

⁶²⁰ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.153

⁶²¹ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.81

⁶²² Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.75

⁶²³ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.61

⁶²⁴ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.130

⁶²⁵ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.73

2.2 Außenwirtschaftspolitik in Lateinamerika: Integrationsbündnisse und Einzelstaaten

2.2.1 Der Mercosur

Der Mercosur ist aus bilateralen argentinisch-brasilianischen Bemühungen um eine engere wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit hervorgegangen, die sich nach der Rückkehr zur Demokratie in beiden Staaten seit den 1980er Jahren entwickelt hatten. 1990 hatten der argentinische Präsident Menem und sein brasilianisches Gegenstück Collor de Mello beschlossen, die zwei Jahre zuvor eigentlich für 1998 angepeilte Errichtung eines gemeinsamen Marktes zwischen den beiden wichtigsten südamerikanischen Volkswirtschaften auf 1994 vorzuziehen. Der Initiative schlossen sich bald die beiden kleineren Staaten Paraguay und Uruguay an, sodass dem 1991 mit dem Vertrag von Asunción gegründeten Mercosur zu Beginn und für lange Zeit vier Staaten angehörten. Der Vertrag sah ein automatisches Schema zur schrittweisen Liberalisierung des Binnenhandels mit Gütern bis Ende 1994 vor. Zudem sollte u.a. ein gemeinsamer Außenzoll eingerichtet werden, den die Mercosur-Mitglieder einheitlich gegenüber Drittstaaten erheben würden.⁶²⁶ Im Jahr 2012 wurde der Mercosur um Venezuela erweitert, das einige Jahre zuvor aus der Andengemeinschaft ausgetreten war.⁶²⁷ Bereits zuvor war allerdings das Projekt des gemeinsamen Marktes, oder auch nur einer Zollunion, in eine Krise geraten, da die Partner sich seit den wirtschaftlichen Krisen um die Jahrtausendwende gegenseitig mit Handelsbarrieren überzogen und der gemeinsame Außenzoll nahe vor dem Aus stand.⁶²⁸ Auch wenn der Mercosur weit davon entfernt ist, als ein eigenständiger und einheitlicher Akteur in der internationalen Wirtschaftspolitik analysiert werden zu können, sollen an dieser Stelle vor der Betrachtung der Außenhandelspolitik seiner Mitgliedstaaten (Venezuela wird später im Rahmen der Andengemeinschaft behandelt, der es über den größeren Teil des Untersuchungszeitraums angehörte) kurz die Erfolge und Probleme der Binnenliberalisierung, die Ansätze einer gemeinsamen Zollerhebung gegenüber Drittstaaten und gemeinsame Verhandlungen mit solchen Drittstaaten dargestellt werden.

Was die Abschaffung von Zöllen *unter* den Mercosur-Staaten angeht, so konnten tatsächlich relativ schnell Fortschritte erzielt werden. Bis Ende 1994 war diese Binnenliberalisierung zwar nicht völlig abgeschlossen, aber immerhin etwa 95% der Waren konnten sich innerhalb des Mercosur zollfrei bewegen. Für die übrigen Produkte wurden Zeitpläne aufgestellt, die im Falle Argentiniens und Brasiliens eine Abschaffung bis Ende 1998, im Falle der beiden kleineren Partner Paraguay und Uruguay bis Ende 1999 vorsahen.⁶²⁹ Die Listen konnten je nach Land unterschiedlich ausfallen. Die WTO berichtete beispielsweise 1998 für Argentinien von einer Liste von 206 sensiblen Industriegütern, die noch mit Zöllen von 5-6% belegt waren. Für Brasilien sprach die Organisation 1996 von 29 Artikeln sowohl aus dem Industrie- als auch dem Agrarsektor, während Paraguays Liste aus 431 Produkten eher industrielle, Uruguays Liste wieder beide Produktarten umfasste.⁶³⁰ Auch zum Jahr 2000 wurde aber im Mercosur kein völliger Freihandel verwirklicht, da zwei Produkte nach wie

⁶²⁶ MARIANO ÁLVAREZ, *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. In: CEPAL, *Serie Comercio Internacional*. No. 108, 2011, S.14; 16

⁶²⁷ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012*. S.92

⁶²⁸ KARSTEN BECHLE, *Kein Auslaufmodell: 20 Jahre Mercosur*. In: GIGA *Focus Lateinamerika*, 3/2011, S.4

⁶²⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.28

⁶³⁰ Ebenda, S.119; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.25; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.23; 75f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.30; 68

vor keine Liberalisierung zwischen den Mitgliedstaaten erfahren hatten: Zucker und Automobile. Für beide Produkte wurden immer wieder Vereinbarungen in Aussicht gestellt, tatsächlich aber waren auch 2013 noch keine Freihandelslösungen für diese beiden Güter gefunden: Der Automobilhandel wurde durch bilaterale Abmachungen – die wichtigste natürlich die zwischen Brasilien und Argentinien – geregelt, während für Zucker in den vorherigen Jahren innerhalb des Mercosur der Meistbegünstigungszoll mit einem Abzug von 20% erhoben wurde.⁶³¹

Der Automobilhandel zwischen den beiden großen Mitgliedstaaten war dabei bis 2013 nicht völlig frei. Während der gesamten Zeit des Bestehens des Mercosur hat es Vereinbarungen gegeben, nach denen keiner der beiden Staaten ein zu großes Defizit im bilateralen Automobilhandel aufweisen durfte. 1994 war zollfreier Handel zwischen den beiden Partnern für 85 000 Stück vereinbart worden, solange der Handel ausgeglichen war. Bereits kurz darauf wurde die Zollfreiheit bei Handelsausgleich auf beliebige Handelsmengen ausgeweitet und auch das Ausgleichserfordernis sollte ab dem Jahr 2000 entfallen. Zudem sollten bis 1999 schrittweise die Anteile an lokaler Wertschöpfung erhöht werden, die erforderlich sein sollten, damit das Auto als in Argentinien oder Brasilien hergestellt gelten und somit in den Genuss des zollfreien Austausches kommen konnte. Dieses Vorhaben wurde von anderen WTO-Mitgliedstaaten als möglicherweise nicht mit dem TRIMs vereinbar kritisiert. Zu einer Abschaffung dieses Kriteriums kam es allerdings nicht; stattdessen wurde für die Zeit bis 2006 nur vereinbart, bei einem nun etwas niedrigeren lokalen Mindestwertschöpfungsgehalt den völligen Handelsausgleich durch immer lockerere Höchstabweichungen vom Verhältnis 1:1 zu ersetzen. Auch unter dem zuletzt geltenden bilateralen Regime 2008-2014 galt zunächst noch eine solche Restriktion. Erst ab Mitte 2013 sollte diese dann aufgegeben werden.⁶³²

Zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels innerhalb des Mercosur hatten die Mitgliedstaaten 1997 das Protokoll von Montevideo unterzeichnet, das allein Paraguay auch 2011 noch nicht ratifiziert hatte. Zwischen Argentinien, Brasilien und Uruguay ist es 2005 in Kraft getreten, hat aber *de facto* nicht zu einer Öffnung geführt, die über das im Rahmen des GATS vereinbarte Niveau deutlich hinausginge.⁶³³

Die Durchsetzung eines gemeinsamen Außenzolls für den Mercosur hat sich als noch deutlich schwieriger als die Beseitigung von Zöllen im Binnenhandel herausgestellt. Im Jahre 2007 gaben Sandra P. Ríos und Pedro da Motta Veiga eine Kalkulation des Sekretariats des Mercosur wieder, wonach nur etwa 70% der Zölle der Mitgliedstaaten offiziell übereinstimmten. Doch auch diese Zahl gab nicht den tatsächlichen Übereinstimmungsgrad an, da durch einzelstaatliche Abweichungen vom normalen Zoll (etwa durch Anti-Dumping-Maßnahmen) tatsächlich nur 35% der Zölle übereinstimmten, wobei 25% zollfreien Produktkategorien entsprachen, sodass letztlich nur 10% aller Waren wirklich einen einheitlichen Zoll von über 0% aufwiesen.⁶³⁴ Aus den Bemühungen um eine Einigung auf einen gemeinsamen Außenzoll Mitte der 1990er Jahre kann man dennoch Rückschlüsse auf die damaligen handelspolitischen Tendenzen einiger Mercosur-Staaten ziehen. Diese waren

⁶³¹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.21; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.40

⁶³² CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. S.185f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.75; 127; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.92f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2012: Dokument WT/TPR/S/277, S.155

⁶³³ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006*. S.104; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.21f

⁶³⁴ PEDRO DA MOTTA VEIGA/SANDRA P. RÍOS, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. In: CEPAL, Serie Comercio internacional. No. 82, 2007, S.12f

durchaus unterschiedlich und führten dazu, dass eine Verständigung im Jahre 1993 zunächst nicht möglich war.⁶³⁵ Argentinien, für das in Abschnitt IV.2.1 eine Neigung zur außenwirtschaftlichen Öffnung konstatiert wurde, verfolgte eine solche Strategie auch mit Blick auf den Mercosur. Die Binnenzölle sollten nicht fallen, nur damit die Mercosur-Mitglieder sich dann gemeinsam hinter einem hohen gemeinsamen Außenzoll „einmauern“. Eine ganz ähnliche Haltung nahm Paraguay ein, das ebenfalls auf einen eher niedrig angesetzten Außenzoll drängte. In Konflikt gerieten diese Staaten damit v.a. mit Brasilien, das besonders seine Kapitalgüterindustrie weiter durch höhere Zölle schützen wollte. Während Argentinien z.B. für technologieintensive Kapitalgüter einen Außenzoll nahe 0% vorschlug, plädierte Brasilien für einen Zoll von 20% bis 35%.⁶³⁶ Erst nachdem Brasilien 1994 durch ein Stabilisierungsprogramm und die Einführung einer neuen Währung – des Real anstelle des Cruzado – die Inflation in den Griff bekommen hatte, konnte Ende jenes Jahres doch eine Übereinkunft erzielt werden, die aber letztlich durch die Schaffung von Ausnahmelisten auch ein Eingeständnis zunächst noch unüberbrückbarer Interessenunterschiede war.

Eingeführt wurde ein gemeinsamer Außenzoll mit elf Stufen von 0% bis 20%, der zu einem durchschnittlichen Außenzoll von 11% führen würde. Barrios spricht davon, dass dieser gemeinsame Außenzoll eine Senkung der Zölle der Mitgliedstaaten bedeutete.⁶³⁷ Dies war allerdings zumindest für Paraguay nicht unbedingt der Fall, da dieses Land durch die Anpassung an den gemeinsamen Außenzoll mehr Zolllinien erhöhen als senken musste, während etwa für Argentinien die Anpassung zwar eine Senkung des Durchschnittszolls um ungefähr zwei Punkte, aber gleichzeitig eine Erhöhung der Zolleskalation, also der progressiven Belastung von Rohstoffen hin zu Fertigprodukten, und damit eventuell der effektiven Protektion für manche verarbeitende Industrien, bedeutete.⁶³⁸

Ursprünglich war Mitte der 1990er zunächst vereinbart worden, dass der gemeinsame Außenzoll ungefähr 85% der Zolllinien abdecken würde. Es gab drei Arten von Ausnahmen: erstens eine Liste mit Kapitalgütern, für die jeder Staat seine eigenen Zölle erheben konnte. Zweitens eine ebenfalls für alle Staaten gemeinsame Liste mit Telekommunikations- und IT-Gütern. Drittens eine Liste mit länderspezifischen Ausnahmen. Letztere sollte 2001, die ersten beiden 2006 auslaufen. Zucker und Autos, die beiden Produkte, die auch vom Binnenfreihandel ausgenommen waren, fielen ebenso wenig unter den gemeinsamen Außenzoll.⁶³⁹ *De facto* ist keine dieser Listen bis heute für alle Mitgliedstaaten ausgelaufen. Zwar hörten einzelne Listen offiziell immer wieder auf zu existieren, doch wurden sie dann in der Praxis einfach durch neue ersetzt. Schon 2003 war entschieden worden, Paraguay und Uruguay weiter bis 2010 die Beibehaltung nationaler Ausnahmelisten zu gestatten, doch auch nach jenem Jahr wurde die Praxis nicht beendet.

Uruguay etwa konnte (Stand 2012) noch bis 2017 neben den nach wie vor bestehenden Kapitalgüter- und Telekommunikations- und IT-Güterlisten bei weiteren 225 Produkten vom gemeinsamen Außenzoll abweichen. Auch Brasilien durfte noch bis 2013 bei Kapitalgütern und bis 2015 bei Telekommunikations- und IT-Gütern eigene Zölle

⁶³⁵ ALVAREZ, *Los 20 años del Mercosur*. S.17

⁶³⁶ ALDO FERRER, *Argentina: inserción internacional, estabilidad y crecimiento*. In: Sintesis. 19, 1993, S.114; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.24

⁶³⁷ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.262

⁶³⁸ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.33; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.XIVf

⁶³⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.40; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.28; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.33

erheben.⁶⁴⁰ Der Überblick über die vielfältigen und immer wieder in neuem Gewand verlängerten Löcher im gemeinsamen Außenzoll fällt äußerst schwer. Für bestimmte Staaten lassen sich aber dennoch gewisse Regelmäßigkeiten bezüglich der *Richtung* der Abweichung feststellen. Im Falle Paraguays erfolgte die Abweichung nämlich im Laufe der Zeit bis zuletzt meist in über 90% der Fälle nach unten, was die eheröffnungsgeneigte Position aus den 1990er Jahren bestätigt.⁶⁴¹ Bei Brasilien gab es eine Tendenz zu niedrigeren Zöllen zwar in der nationalen Ausnahmeliste. Für Kapital-, Telekommunikations- und IT-Güter aber wich Brasilien gemäß seiner ursprünglichen Verhandlungsposition auch in der Folge praktisch immer nach oben vom gemeinsamen Außenzoll ab.⁶⁴²

Ein weiteres Merkmal der gemeinsamen Zollpolitik des Mercosur war die Neigung, in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten die Zölle zu erhöhen. Dies geschah zum ersten Mal als Brasilien im Zuge der asiatischen und russischen Wirtschafts- und Finanzkrise 1997/98 in Schwierigkeiten geriet. Auf Druck dieses Landes wurde mit Wirkung ab 1998 eine vorübergehende Erhöhung des gemeinsamen Außenzolls um drei Punkte beschlossen, die das Land bereits Ende 1997 anzuwenden begann. Auch hier zeigte sich die übliche Schwäche bei der Einhaltung einmal beschlossener Fristen, indem die Mercosur-Mitglieder, die in der Folge sämtlich in wirtschaftliche Notsituationen gerieten, die schrittweise Rückführung der Erhöhung bis ins Jahr 2003 aufschoben. Hervorzuheben ist, dass die beiden kleinen Mitgliedstaaten Paraguay und Uruguay die Zollerhöhung jedenfalls nicht in vollem Umfang umsetzten.⁶⁴³ In der jüngsten Wirtschaftskrise, die 2008/09 ihren Höhepunkt hatte, reagierte der Mercosur zwar nicht mit einer kollektiven Zollerhöhung, erlaubte es aber den Mitgliedern Ende 2009, für maximal zwei mal zwölf Monate die Zölle auf höchstens 100 Produktkategorien in Abweichung vom gemeinsamen Außenzoll zu erhöhen. Natürlich wurde auch diese Frist 2012 um weitere zwei Jahre verlängert und 2013 zudem eine Verdoppelung der erhöhbaren Produkte auf 200 beschlossen – eine Anzahl, die z.B. Brasilien auch voll ausschöpfte, um die Zölle um 6 bis 23 Punkte zu steigern.⁶⁴⁴

1997 bzw. 1998 hatte der Mercosur seine ersten Freihandelsabkommen mit Drittstaaten – Bolivien und Chile – abgeschlossen, durch die innerhalb von 10 bzw. 18 Jahren der Handel zwischen den jeweiligen Parteien völlig von Zöllen befreit werden sollte.⁶⁴⁵ Nachdem in den folgenden Jahren weitere Abkommen mit den übrigen Mitgliedern der Andengemeinschaft gefolgt waren, wurden diese Einzelabkommen 2004 zu einem einheitlichen Abkommen zusammengefasst, durch das zu Beginn des Jahres 2005 bereits 80% des Handels zwischen den beiden Wirtschaftsblöcken liberalisiert worden waren.⁶⁴⁶ Die bedeutendsten Verhandlungen mit einem Akteur außerhalb Lateinamerikas führte der Mercosur seit 1999

⁶⁴⁰ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.40; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.41; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.47f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.40

⁶⁴¹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.26; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.41

⁶⁴² Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.39f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.47

⁶⁴³ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.134; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.20; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.29; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. S.117

⁶⁴⁴ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.49; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.40; 52f

⁶⁴⁵ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.30

⁶⁴⁶ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004*. S.81f; 108; DA MOTTA VEIGA/RÍOS, *O regionalismo pós-liberal*. S.13;

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=111&tipo=TE&title=mercosur> (letzter Abruf: 17.11.2014)

offiziell mit der EU. Die Gespräche gestalteten sich allerdings so schwierig, dass sie 2004 abgebrochen wurden. Nach einer Wiederaufnahme im Jahr 2010 waren die Probleme allerdings dieselben geblieben, sodass bis heute keine echte Aussicht auf einen Abschluss besteht. Auf Seiten der EU behindert die Weigerung zu einer weitgehenden Liberalisierung des Agrarhandels die Gespräche; auf Seiten des Mercosur ist es das Beharren auf Sonderbehandlung als Entwicklungsregion mit dem Recht auf Beibehaltung des Schutzes der eigenen Industrie, sowie die mangelnde Bereitschaft, in Bereichen wie geistigem Eigentum und Investorenschutz anspruchsvollere Regeln als im Rahmen der WTO zu vereinbaren.⁶⁴⁷

Nach dieser Übersicht zur Handelspolitik des Mercosur als Gesamtgebilde folgt nun ein genauerer Blick auf die Außenwirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten.

Brasilien

In der Literatur über die wirtschaftspolitische Entwicklung Brasiliens seit Ende des Ost-West-Konfliktes zeichnet sich ein allgemeiner Tenor ab, wonach die Politik dieses größten Landes in Lateinamerika von weniger Ausschlägen gekennzeichnet gewesen sei als die anderer Staaten der Region. In Brasilien sei die wirtschaftliche Liberalisierung in den 1990er Jahren zurückhaltender gewesen als anderswo, andererseits habe auch die Krise in den letzten Jahren des alten Jahrtausends und ein Regierungswechsel hin zur Arbeiterpartei im Jahr 2003 nicht zu einer radikalen Kehrtwende nach links geführt. Bis 1992 versuchte sich Präsident Collor de Mello an einer Öffnung der brasilianischen Wirtschaft und einer Eindämmung der Inflation, wobei zumindest letzteres nicht nachhaltig gelang. Nach Collors Amtsenthebung wegen Korruption und einer Übergangspräsidentschaft unter Itamar Franco war es Fernando Henrique Cardoso, der zunächst als Finanzminister und seit 1995 dann als Präsident mit der Einführung einer neuen, an den Dollar angebotenen Währung die Inflation stoppte.⁶⁴⁸ Nachdem Brasilien im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrisen in Asien und Russland 1997/98 unter immer stärkerem Druck mit starken Devisenabflüssen geraten war, musste der Real 1999 abgewertet und der Wechselkurs freigegeben werden.⁶⁴⁹ Nach der Wahl des früheren Gewerkschaftsführers Luiz Inácio Lula da Silva zum Präsidenten im Jahr 2003 erlebte das Land Jahre des Wirtschaftswachstums, das erst durch die weltweite Krise ab 2008/09 wieder erschüttert wurde. Sowohl Lula da Silva als auch seine Parteigenossin und Nachfolgerin Dilma Rousseff (seit 2011 im Amt) haben dabei, so eine verbreitete Einschätzung, den in den 1990er Jahren eingeschlagenen Kurs der wirtschaftlichen Öffnung auch nach außen nicht grundsätzlich infrage gestellt.⁶⁵⁰ Diese Ansicht soll nun durch eine eigene Betrachtung, in erster Linie auf Grundlage der Berichte der WTO, überprüft werden.

Betrachtet man zunächst die Zahlen zum brasilianischen **Durchschnittszoll**, so lässt sich eine rasante Liberalisierung in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren bestätigen. 1985 hatte Brasilien auf Importe noch einen durchschnittlichen Zoll von 55% erhoben, wobei die höchsten Sätze Ende der 1980er noch bei über 100% lagen. Für 1990-94 wurde dann aber ein Zollsenkungsprogramm beschlossen, das 1993 unter dem manchmal eher auf dem wirtschaftsnationalistischen Flügel verorteten Präsidenten Franco noch beschleunigt wurde

⁶⁴⁷ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.137; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2009-2010. S.111

⁶⁴⁸ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.167f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.2

⁶⁴⁹ FRANCISCO PANIZZA, *Brazil*. In: JULIA BUXTON/NICOLA PHILLIPS, *Case studies in Latin American political economy*. Manchester, 1999, S.23

⁶⁵⁰ HOLDEN/VILLARS, *Contemporary Latin America*. S.182f

und dazu führte, dass der Höchstzoll bald auf 40%, der Durchschnittszoll 1992 auf gut 20%, bis 1993 auf 14% sank.⁶⁵¹ Die abwärtsgerichtete Tendenz setzte sich auch nach der Amtsübernahme durch Cardoso 1995 fort, sodass der Durchschnitt 1995 nur noch bei 12,5% lag.⁶⁵² Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch zu jener Zeit der Impuls, bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu protektionistischen Maßnahmen zu greifen, durchaus fortlebte. Als die brasilianische Leistungsbilanz besonders gegenüber Argentinien zunehmend ins Defizit abglitt, wurden im März 1995 die Zölle auf Autos und weitere langlebige Konsumgüter drastisch erhöht, bei 109 Produktkategorien auf 70%. Bis 1996 gab es dann immer wieder Änderungen bei verschiedenen Produkten, die meist dazu führten, die Zölle wieder etwas abzusenken. Ab 1998 wurde auch der Zoll auf Autos wieder auf 49% zurückgefahren, später noch weiter auf 35%.⁶⁵³

Dennoch wurde die Tendenz zur Senkung des Durchschnittszolls, die es seit den 1980ern gegeben hatte, vor der Jahrtausendwende unterbrochen. Wie gesehen wurde gerade auch auf Druck Brasiliens der gemeinsame Außenzoll des Mercosur vorübergehend um drei Punkte angehoben, was dazu führte, dass der brasilianische Durchschnittszoll bis zum Jahr 2000 auf 13,7% bei einem Maximum von 35% anstieg.⁶⁵⁴ Bis in die ersten Regierungsjahre Lula da Silvas sank der brasilianische Durchschnittszoll dann wieder auf 10,4%, was im Wesentlichen der Rücknahme der vorübergehenden Erhöhung des Mercosur-Außenzolls geschuldet war, die noch unter seinem Vorgänger beschlossen worden war.⁶⁵⁵ Die anschließende Zeit der Regierungen unter Führung der Arbeiterpartei brachte dann in der Tat keinen bedeutenden Anstieg des Zolls mit sich, allerdings auch keine Fortsetzung der Senkungen aus den 1990er Jahren mehr. Stattdessen stieg der Wert zunächst bis auf 11,5%, was im Wesentlichen auf Erhöhungen auf Güter wie Chemikalien, Textilien, Kleidung und Schuhe zurückging.⁶⁵⁶ Bis 2013 folgte eine weitere leichte Erhöhung auf 11,7%, die v.a. auf die von Brasilien voll ausgeschöpfte Möglichkeit zur Erhöhung von bis zu 200 Zolllinien in Abweichung zum Mercosur-Außenzoll im Zuge der weltweiten Wirtschaftskrise zurückging.⁶⁵⁷

Brasilien ist eines der Länder, in denen im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Tendenz die Zölle auf landwirtschaftliche Produkte über den Untersuchungszeitraum hinweg niedriger waren als auf industrielle Produkte. Die Agrarzölle lagen oft ungefähr einen Prozentpunkt unter dem Gesamtdurchschnitt.⁶⁵⁸ Eine gewisse Konstanz gibt es bei den Produkten, die über die Jahre hinweg die höchsten Zölle und den stärksten effektiven Schutz genossen haben. Sektoren, die beständig besonders hohe Schutzwerte aufwiesen, waren z.B. Autos und

⁶⁵¹ JORGE I. DOMINGUEZ/BYUNG-KOOK KIM, *Between Compliance and Conflict: Comparing U.S.-East Asian and U.S.-Latin American Relations*. In: JORGE I. DOMINGUEZ/BYUNG-KOOK KIM, *Between Compliance and Conflict: East Asia, Latin America, and the "New" Pax Americana*. New York, 2005. S.10; BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.355; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.38f

⁶⁵² Ebenda, S.41

⁶⁵³ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.268f; PETER R. KINGSTONE, *Constitutional Reform and Macroeconomic Stability: Implications for Democratic Consolidation in Brazil*. In: PHILIP OXHORN/PAMELA K. STARR, *Markets and democracy in Latin America: conflict or convergence?* Boulder, 1999, S.149; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.40; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.63f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.43

⁶⁵⁴ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.26; 31

⁶⁵⁵ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.37

⁶⁵⁶ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.26; 32

⁶⁵⁷ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.44

⁶⁵⁸ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.124; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.31; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.26

andere Fahrzeuge, Textilien, Kleidung und Schuhe, Milch, Zucker und alkoholische Getränke, besonders im ersten Teil des Untersuchungszeitraums auch Elektronikartikel.⁶⁵⁹

Lässt sich also mit Blick auf die regulären Zölle Brasiliens insgesamt eine deutliche Senkung feststellen, die aber fast komplett in die Zeit bis zum Ende der 1990er Jahre fällt, so wurde diese Entwicklung durch eine Reihe von **Ad-Hoc-Handelsmaßnahmen** konterkariert. Besonders eifrig zeigte sich das Land bei der Verhängung von Anti-Dumping-Zöllen. Es kann an dieser Stelle selbstverständlich letztlich nicht ermittelt werden, ob all diese Zölle nun berechtigt waren oder nicht. Die unterschiedliche Intensität ihres Gebrauchs in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten lässt aber darauf schließen, dass in den Ländern, die besonders häufig auf sie zurückgegriffen haben, doch auch der Hintergedanke präsent war, bestimmten durch die generellen Zollsenkungen verstärkt internationalem Wettbewerb ausgesetzten Produktionszweigen durch die Hintertür wieder einen gewissen Schutz zu verschaffen. So lässt auch der WTO-Bericht zur Handelspolitik Brasiliens 1996 durchblicken, dass es wohl kein Zufall war, dass die Zahl der eingeleiteten Anti-Dumping-Verfahren und der in deren Folge ergriffenen Maßnahmen parallel zur starken Zollsenkung Anfang der 1990er Jahre sprunghaft anstieg. Nach zwei Verfahren 1990 waren es 1993 bereits 34.⁶⁶⁰

Wurden 1992-96 insgesamt 26 definitive Anti-Dumping-Maßnahmen beschlossen, so folgten 1996-99 noch einmal 36, bevor die Anzahl der neu beschlossenen Maßnahmen nach der Jahrtausendwende wieder auf den vorherigen Wert zurückging. Wendet man sich aber der Frage zu, wie viele solche Maßnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt jeweils in Kraft waren, so lässt sich eine kontinuierliche Steigerung von 45 im Jahr 2000, über 48 in 2004 und 63 in 2009 auf ganze 83 Maßnahmen im Jahr 2012 beobachten. Im Zuge der jüngsten Weltwirtschaftskrise legte Brasilien also eine ausgeprägte Aktivität bei Anti-Dumping-Maßnahmen an den Tag.⁶⁶¹ Ende 2008 lag es weltweit, was die Einleitung neuer Verfahren anbetraf, auf dem zweiten Platz.⁶⁶² Chemikalien und Produkte aus dem Bergbaubereich, aber auch die ohnehin mit verhältnismäßig großzügigem Zollschutz ausgestatteten Textilien waren immer wieder Objekt von Anti-Dumping-Zöllen.⁶⁶³

Die beiden weiteren in der WTO vorgesehenen Maßnahmen – Ausgleichszölle und Schutzklauseln – wurden von Brasilien in weit geringerem Ausmaß eingesetzt: eine Tendenz, die auch in den meisten anderen Staaten zu beobachten ist. Zudem war ihre Zahl im Laufe der Zeit eher rückläufig. Hatte es 1992-96 noch 13 Verfahren zu Ausgleichszöllen gegeben, die zu neun definitiven Maßnahmen geführt hatten, gab es zwischenzeitlich in Brasilien überhaupt keine Ausgleichszölle und in den letzten Jahren nur eine Handvoll. Mehr als zwei reguläre Schutzklauseln hatte Brasilien während des Untersuchungszeitraums nie aktiviert. Diese betrafen Spielzeug und Kokosprodukte. Allerdings hat Brasilien zwischenzeitlich

⁶⁵⁹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.38f; 41; 121; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.31; 77; 81; 89; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.43; 112; 115; 132; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.32; 34; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.135

⁶⁶⁰ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.64

⁶⁶¹ Ebenda, S.65; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.26; 45; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.37; 63; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.39; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.44

⁶⁶² CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009*. S.71

⁶⁶³ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.65; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.45; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.63

Gebrauch von den speziellen Schutzklauseln im Rahmen der Überführung des Textilsektors in die allgemeinen GATT-Bestimmungen gemacht.⁶⁶⁴

Neben Zöllen gibt es eine Reihe weiterer Maßnahmen, mit denen Staaten bestimmte Importe einschränken, erschweren oder sogar völlig unterbinden können. Das Importverbot ist die radikalste Form. Desweiteren kommen (in der WTO im Prinzip verbotene) mengenmäßige **Importbeschränkungen**, oder auch automatische und nicht-automatische Importlizenzen infrage, durch die der Import zumindest mit einem höheren Aufwand belastet werden kann. Oft ist es nicht ganz einfach, nicht-ökonomisch motivierte Beschränkungen von wirtschaftlich begründeten zu unterscheiden. Eine klare Schutzabsicht für die heimische Industrie lag in Brasilien beispielsweise den mengenmäßigen Importbeschränkungen für Autos zugrunde, die das Land 1995 kurzzeitig anwandte. Auffällig ist auch der Umfang des brasilianischen Lizenzsystems für Importe. Zwischenzeitlich bedurften bis 2003 sämtliche Importe nach Brasilien einer vorherigen Lizenz. Mit bürokratischem Aufwand und Unsicherheit verbunden sind aber besonders die nicht-automatischen Importlizenzen, die in Brasilien eine relativ große Zahl von Produkten betreffen. Im Jahr 2000 waren 30% aller Produkte von dieser Art der Lizenzpflicht erfasst, 2004 war es schon über ein Drittel. Auffällig ist zudem, dass einige Produktgruppen betroffen waren, die auch sonst wie gesehen in Brasilien gerne Ziel protektionistischer Maßnahmen waren, wie z.B. Textilien, Kleidung, Chemikalien und Fahrzeuge. 1999 hatte sich die EU in der WTO massiv über eine vermeintliche Intransparenz des brasilianischen Systems nicht-automatischer Importlizenzen beklagt. In der Folge wurden Listen der betroffenen Produkte öffentlich im Internet zugänglich gemacht.⁶⁶⁵

Nicht nur Importe, sondern natürlich auch **Exporte** können das Ziel handelsverzerrender Maßnahmen sein, indem entweder Produkte für den heimischen Markt reserviert werden oder andererseits eigentlich nicht wettbewerbsfähige Exporte durch Subventionen unterstützt werden. Brasiliens Handelspolitik scheint im Laufe des Untersuchungszeitraums eher letzteres getan zu haben. Exportsteuern spielten keine herausragende Rolle. Nach einem 1998 erlassenen Gesetz unterliegen zwar im Prinzip alle Exporte einer Steuer. Deren Satz ist aber für fast alle Produkte 0%. Im Jahr 2004 bildeten acht Produkte die Ausnahme, danach ging die Zahl sogar noch auf drei oder vier zurück. Von Exportsteuern betroffen waren im Laufe der Zeit beispielsweise immer wieder Leder und Häute.⁶⁶⁶ Quantitative Exportbeschränkungen gab es noch 1996 für Zinn, bestimmte Holzprodukte, Kaffee und Kakao, wobei die beiden letztgenannten bald abgeschafft wurden. Auch wenn bis zuletzt im Jahr 2013 mit 10% der Produktkategorien relativ viele Güterarten einer Exporterlaubnis

⁶⁶⁴ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.65-67; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.47f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.37; 66f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.39; 43f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.62

⁶⁶⁵ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.55; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.55-57; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.42f

⁶⁶⁶ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.79; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.26; 56; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.37; 75; 115; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.26; 58; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.69

bedurften, so scheint Brasilien Exporte in der Regel nie in einem außergewöhnlichen Ausmaß behindert zu haben.⁶⁶⁷

Sehr aktiv ist Brasilien dagegen bei der Förderung von Exporten durch Abgabenerleichterungen und vergünstigte Kredite gewesen. Wie in vielen anderen Staaten gibt es ein teils äußerst verwirrendes System von Programmen, deren gemeinsamer Nenner meist darin besteht, dass Firmen, die für den Export produzieren, in irgendeiner Weise die Abgaben auf die dazu benötigten importierten Inputs erstattet bekommen. Ein solches Programm – es trug den Namen BEFIEX – welches Firmen, die sich auf mehrjährige Exportpläne verpflichteten, nicht nur die Importabgaben, sondern auch einige innerbrasilianische Steuern erließ, wurde 1990 ausgesetzt. Bereits abgeschlossene Produzentenvereinbarungen sollten ursprünglich bis 1999 auslaufen, was letzten Endes aber bis 2002 dauerte. Über den gesamten Untersuchungszeitraum lief zudem ein Schema, durch das generell Firmen die Importabgaben auf diejenigen Inputs erlassen wurden, die für die Produktion von Exportgütern benötigt wurden. War dieser Abgabenerlass zunächst an die Vorgabe gebunden, dass der Wert der Exporte um 40% über dem der importierten Inputs liegen musste – eine Vorgabe, die die nationale Wertschöpfung anzuregen versuchte – so wurde diese Bedingung 2007 aufgegeben. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise wurden dann allerdings die Abgabenbefreiungen auf sämtliche Inputs für Exporte ausgedehnt, sodass durch das Schema nicht nur die Belastung durch Importabgaben neutralisiert wurde, sondern ein zusätzliches Subventionselement geschaffen wurde. In eine solche Richtung deutete auch ein weiteres Programm, das 2011/12 vorübergehend die Exporte ankurbeln sollte und das ebenfalls allgemeine Steuernachlässe für Exporteure gewährte, zusätzlich aber wieder an die Bedingung geknüpft, dass die importierten Inputs im Regelfall nicht mehr als 40% des Exportwerts ausmachen sollten.⁶⁶⁸

In der WTO kontrovers diskutiert wurde zudem das Exportfinanzierungsprogramm Brasiliens: PROEX, welches 1991 eingeführt wurde. Unter diesem Programm erhalten entweder die brasilianischen Exporteure oder direkt die ausländischen Importeure staatliche Kredite, um den Export aus Brasilien zu finanzieren; oder der Staat gleicht die Zinsdifferenz zwischen dem höheren brasilianischen Kreditzins und dem internationalen Niveau aus, was auf eine indirekte Subvention hinausläuft. Der Anteil der brasilianischen Exporte, die von dieser Möglichkeit profitierten, war lange Zeit gar nicht einmal besonders hoch: 2002 waren es z.B. 9%, 2007 sogar nur 3%. Dennoch hatte Kanada in den späten 1990er Jahren und auch noch kurz nach der Jahrtausendwende mehrfach gegen dieses Kreditsystem vor dem DSB der WTO geklagt und mehrfach Recht bekommen. Brasilien modifizierte daraufhin mehrmals das Programm und verminderte den Grad der Subvention dabei schrittweise. Nach Ausbruch der jüngsten Weltwirtschaftskrise ist das PROEX allerdings in Einklang mit den oben erwähnten Förderinstrumenten mehrfach wieder ausgeweitet worden.⁶⁶⁹

Was die **Möglichkeiten ausländischer Investoren** für ein Engagement in Brasilien anbetrifft, so wird im Folgenden noch auf die Regelungen für einzelne Sektoren einzugehen

⁶⁶⁷ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.57; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.70f

⁶⁶⁸ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.84; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.58; 60; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.78; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.61; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.71f

⁶⁶⁹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.81; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.61f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.37; 81; 83f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.64; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.76

sein. An dieser Stelle kann allerdings bereits erwähnt werden, dass diese Möglichkeiten im Laufe des Untersuchungszeitraums eher ausgedehnt worden sind, wobei ein großer Teil dieser Ausdehnung in die Mitte der 1990er Jahre fiel. Noch die Verfassung von 1988 hatte wichtige brasilianische Wirtschaftszweige ganz für ausländische Investoren geschlossen oder ihre Teilnahme eingeschränkt. Teilweise war ihnen bis 1992 Zeit eingeräumt worden, um ihr Engagement zu beenden. Die Bereiche Erdöl und Erdgas, genau wie Strom, Telekommunikation, Glückspiel, Häfen und Eisenbahn waren komplett dem brasilianischen Staat vorbehalten. Ausländische Investitionen in die Schiff- und Luftfahrt, den Bergbau, den Rundfunk und die Presse waren entweder begrenzt oder ganz ausgeschlossen.⁶⁷⁰ Nach Amtsübernahme durch Präsident Cardoso wurden aber mehrere Verfassungsänderungen beschlossen, durch die eine Reihe von Sektoren im Grundsatz wieder für Privatinvestoren, manche auch für ausländische Investoren, geöffnet wurden. Letzteres traf beispielsweise auf die Sektoren Bergbau, Wasserkraft, sowie Schiff- und Luftfahrt zu.⁶⁷¹ In vielen Fällen allerdings blieben auch weiterhin Verbote für ausländische Investoren bestehen, so etwa auf dem Feld der Kernkraft, in weiten Teilen des Gesundheitssektors oder bei Postdienstleistungen. In noch weitaus mehr Bereichen gab es bis zuletzt zumindest Beschränkungen für ausländische Investoren, etwa im Transportsektor und bei Presse und Rundfunk.⁶⁷² Was kurzfristige Portfolioinvestitionen betrifft, so sind Ausländer seit dem Jahr 2000 berechtigt, sämtliche Investitionen in Brasilien zu tätigen, die auch Inländern offenstehen.⁶⁷³

Ein Weg zu einer stärkeren Beteiligung ausländischer Investoren an lateinamerikanischen Unternehmen waren in vielen Fällen die Privatisierungen von Staatsbetrieben, die seit den 1990er Jahren in einer Reihe von Staaten in der Region ins Rollen kamen. Oft haben Tempo und Umfang der Privatisierungen im Laufe der Zeit abgenommen, was aber nicht zwangsläufig auf eine Änderung der wirtschaftspolitischen Prioritäten zurückzuführen sein muss, da selbst bei gleichbleibendem politischem Willen ein solches Absinken zu erwarten wäre, da im Laufe der Zeit schlicht und einfach immer weniger Unternehmen in Staatshand übrig bleiben, die man privatisieren könnte, und es sich mit einiger Wahrscheinlichkeit genau um die Firmen handeln wird, die man – da man hier besonders gute Argumente für ein weiteres staatliches Engagement erblickt – schon zu Beginn der Privatisierungsphase ausgespart hatte.

Dennoch ist im Falle Brasiliens auffällig, dass es in diesem Punkt tatsächlich weit eher als etwa in der Zollpolitik eine gewisse Zäsur um die Jahre 2003/04 gibt, als die Arbeiterpartei die Regierung übernahm. 1990 wurde in Brasilien ein Privatisierungsprogramm gestartet, das in den ersten Jahren auch beachtliche Veräußerungserlöse einbrachte, auch wenn der Prozess nicht so radikal wie in anderen Staaten der Region verlief. Nach einer kurzen Phase des Abwartens unter dem Präsidenten Franco nahm der Prozess unter Cardoso wieder Fahrt auf und betraf auch wichtige Unternehmen. Hatte Ende der 1980er Jahre die Zahl der Staatsbetriebe noch bei 260 gelegen, waren es 1996 noch 147. Stahl, die petrochemische Industrie, die Düngemittelindustrie, der Energiesektor und der Transportbereich waren betroffen. 1997 wurde mit der *Companhia Vale do Rio Doce* das größte Goldunternehmen der Welt verkauft, genau wie das Telekommunikationsunternehmen Telebras, an dem die spanische Telefónica den größten Anteil erwarb. Die Privatisierungen wurden durch offene Auktionen durchgeführt und so war es auch ausländischem Kapital in großem Umfang möglich, an dem Prozess teilzuhaben. Hatten ausländische Direktinvestitionen 1995 noch

⁶⁷⁰ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.30

⁶⁷¹ Ebenda

⁶⁷² Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.36f

⁶⁷³ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.22f

einen Anteil von 5% an den zu privatisierenden Staatsunternehmen ausgemacht, so waren es 1999 schon 44%. Insgesamt sollten 1991-2002 60% der Privatisierungserlöse aus dem Ausland stammen. Die Zahl der Staatsunternehmen sank bis zur Jahrtausendwende auf unter 100. Bis 2002 setzte sich der Prozess fort und betraf nun v.a. die Bereiche Erdöl, Bergbau und Finanzdienstleistungen. Es folgte der erwähnte Einschnitt: Zu Beginn der Präsidentschaft Lula da Silvas gab es keine Privatisierungen mehr und somit auch nicht mehr die Möglichkeit für ausländische Investoren, auf diesem Weg ihre Rolle in der brasilianischen Wirtschaft auszubauen. 2013 datierte die bis dato letzte Privatisierung eines Staatsunternehmens aus dem Jahr 2005.⁶⁷⁴

Ist eine ausländische Investition in Brasilien erst einmal erfolgt, so unterliegen die damit möglicherweise verbundenen weiteren Kapitalströme keinen besonderen Restriktionen. 1990 waren entsprechende Beschränkungen abgebaut worden, sodass später ausländische Investoren die aus dem investierten Kapital erwachsenden Gewinne, genau wie das Kapital selbst, jederzeit frei in ihr Heimatland rücküberweisen konnten. Im Zuge der jüngsten Weltwirtschaftskrise hat das Land den Kapitalverkehr zwar nicht grundsätzlich eingeschränkt, bestimmte Transaktionen aber, die als spekulativ betrachtet werden, durch eine Abgabe belastet. So wurde im Oktober 2009 eine 2%-Steuer auf den Erwerb von brasilianischen Wertpapieren aus dem Ausland eingeführt, die bis 2012 mehrfach erhöht wurde, bevor sie ab Ende jenes Jahres wieder gesenkt worden ist.⁶⁷⁵

Ein weiteres Feld, auf dem sich eine gewisse Wende in der Haltung gegenüber ausländischen Investoren nach der Jahrtausendwende gezeigt hat, ist das der bilateralen Investitionsschutzabkommen. Bis ins Jahr 2000 hatte Brasilien mit 14 Staaten solche Abkommen unterzeichnet. In der Folge blieben aber diese Abkommen beim Ratifikationsprozess im brasilianischen Parlament stecken und es wurde kein einziges von ihnen mehr bestätigt. Der wesentliche Grund hierfür war die in den Verträgen vorgesehene Möglichkeit einer Klärung von Streitigkeiten zwischen dem brasilianischen Staat und ausländischen Investoren durch spezielle nicht-staatliche Schlichtungsgremien wie internationale Schiedsgerichte.⁶⁷⁶

Auf dem Gebiet der **öffentlichen Beschaffungen** hat Brasilien über weite Teile des Untersuchungszeitraums ausländischen Anbietern einen gleichberechtigten Zugang zu Ausschreibungen ermöglicht. Unter einem Gesetz aus dem Jahr 1993 wurden brasilianische Anbieter nur noch in dem unwahrscheinlichen Fall bevorzugt, dass die Gebote ansonsten völlig gleichwertig waren. Ausgenommen von dieser Nicht-Diskriminierungs-Regel waren Beschaffungen von Telekommunikations- und IT-Gütern, genau wie die Beschaffungen des staatlichen Erdölunternehmens Petrobras. Diese Spielregeln blieben lange Zeit unverändert, wenn man davon absieht, dass 2006 eine Sonderbehandlung für kleine und mittlere Unternehmen eingeführt wurde. Einen deutlichen Kurswechsel hin zu einer Abschottung

⁶⁷⁴ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.96f; GAVIN O'TOOLE, *Politics Latin America*. Harlow, 2007, S.447f; LESLIE ELLIOTT ARMIJO, *Balance Sheet or Ballot Box? Incentives to Privatize in Emerging Democracies*. In: OXHORN/STARR, *Markets and Democracy in Latin America*. S.178; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.68; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.37; 91f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.101

⁶⁷⁵ EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.246f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.31; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.23; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.21f; LINDA CURRAN/DIANA TUSSIE, *Viendo llover en Macondo: una visión secular del proteccionismo*. In: Pensamiento Iberoamericano, No.6, 2010, S.327

⁶⁷⁶ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.23; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.18

des brasilianischen Marktes für öffentliche Beschaffungen gab es dann allerdings Ende 2010. Nicht nur wurde eine generelle Präferenzmarge von immerhin 25% für brasilianische gegenüber ausländischen Anbietern eingeführt (ein brasilianisches Unternehmen bekommt also seitdem den Zuschlag, selbst wenn sein Angebot beispielsweise 24% teurer ist als das eines ausländischen Konkurrenten), sondern auch die Möglichkeit geschaffen, ausländische Anbieter beim Erwerb von IT-Gütern durch den Staat gleich ganz vom Bieterwettbewerb auszuschließen.⁶⁷⁷

Auf dem Feld der **geistigen Eigentumsrechte** hat Brasilien in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre Reformen vorgenommen, die dazu geführt haben, dass die brasilianische Gesetzgebung alle wesentlichen Vorgaben aus dem TRIPs erfüllt und in manchen Bereichen sogar über diese hinausgeht.⁶⁷⁸ Vor 1996 wurden Patente auf Erfindungen nur für 15 Jahre vergeben und manche Produkte wie etwa Arzneimittel und Chemikalien waren nicht patentierbar. Durch ein Gesetz aus 1987 konnte zudem ausländische Computersoftware in Brasilien nur dann urheberrechtlich geschützt werden, wenn das Ursprungsland Brasilianern dieselbe Möglichkeit einräumte, und eine Registrierung konnte zudem nur dann erfolgen, wenn es kein vergleichbares brasilianisches Erzeugnis gab.⁶⁷⁹ All diese Regelungen sind durch mehrere Reformen geändert worden. 1996 wurde die Geltungsdauer von Patenten von 15 auf 20 Jahre verlängert und auch Arzneimittel und Chemikalien waren nun patentierbar. Marken können nach demselben Gesetz für zehn Jahre geschützt und dieser Schutz immer wieder für dieselbe Dauer erneuert werden.⁶⁸⁰ 1998 wurde dann das Urheberrecht reformiert. Einerseits wurde die normale Schutzdauer von 60 auf 70 Jahre nach dem Tod des Urhebers verlängert. Für Computersoftware beträgt die Schutzdauer 50 Jahre und für ausländische Patentanwärter gilt weiter das Kriterium der Gegenseitigkeit. Die restriktive Regelung bezüglich vergleichbarer brasilianischer Produkte ist aber durch das neue Gesetz entfallen.⁶⁸¹ Seit 1997 ist es in Brasilien zudem möglich, neu entwickelte Pflanzensorten schützen zu lassen. Die Schutzdauer beträgt je nach Pflanzenkategorie 15 oder 18 Jahre. 1999 konnte Brasilien vor diesem Hintergrund auch dem Internationalen Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) beitreten.⁶⁸² Seit dem Inkrafttreten dieser neuen Generation von Gesetzen zum Schutz geistigen Eigentums hat es in Brasilien in einem einzigen Fall eine Zwangslizensierung gegeben. 2007 wurde es so trotz eines geltenden Patents in Brasilien möglich, ein bestimmtes AIDS-Medikament als Generikum herzustellen bzw. zu importieren.⁶⁸³

Nach dieser sektorübergreifenden Darstellung wird nun noch auf die Charakteristika bestimmter Wirtschaftszweige eingegangen. Für **Erdöl** sah die brasilianische Verfassung von 1988 eigentlich ein staatliches Monopol bei der Erkundung von Vorkommen, deren Ausbeutung, der Verarbeitung des Rohöls und seiner Vermarktung vor. Eine Verfassungsänderung öffnete diesen Bereich aber wie oben kurz erwähnt für private Investoren.⁶⁸⁴ Ein entsprechendes Erdölgesetz aus 1997 regelte, dass das Staatsunternehmen Petrobras über zwei Arten von Kapitalbeteiligungen verfügen würde: stimmberechtigte und nicht-stimmberechtigte. An den stimmberechtigten Anteilen musste der Staat weiterhin

⁶⁷⁷ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.102-104; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.86; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.103f

⁶⁷⁸ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.90

⁶⁷⁹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.117f

⁶⁸⁰ Ebenda, S.117-119

⁶⁸¹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.118; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.75

⁶⁸² Ebenda, S.72; 75

⁶⁸³ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.93

⁶⁸⁴ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.136; 139

mindestens 51% halten, während beim nicht-stimmberechtigten Kapital eine ausländische Mehrheit möglich wurde. Andere in- und ausländische Unternehmen konnten bei der Vergabe von Erkundungs- und Ausbeutungslizenzen mitbieten, wobei Petrobras aber bei sonst gleichwertigen Angeboten den Zuschlag erhalten würde.⁶⁸⁵ Bei einer ersten Ausschreibung im Jahr 1999 erhielt Petrobras in sieben von zwölf Fällen den Zuschlag. 2008 gab es zwar neben dem staatlich kontrollierten Unternehmen 71 weitere Lizenzinhaber aus dem In- und Ausland. Petrobras dominierte den brasilianischen Erdölmarkt aber weiter unbestritten.⁶⁸⁶ Das Unternehmen wird dabei als Vehikel zur Förderung der heimischen Zulieferindustrie unter Benachteiligung ausländischer Konkurrenten genutzt, indem Petrobras bei seinen Projekten wie beispielsweise Bohrplattformen einen Mindestanteil an nationaler Wertschöpfung von oft über 50% fordert.⁶⁸⁷ 2010 hat der Staat seine Kontrolle über die Erdölproduktion dann wieder deutlich ausgedehnt. Hatte er seinen tatsächlichen Anteil am stimmberechtigten Kapital des Unternehmens nach 2000 zunächst fast auf das Mindestniveau von 51% gesenkt, so stieg dieser Anteil bis 2011 wieder auf 64%. Gleichzeitig wurde 2010 beschlossen, dass der brasilianische Zentralstaat von nun an an jedem neuen Erdölerkundungs- und -ausbeutungsvorhaben direkt mit 50% zu beteiligen war. Die übrigen 50% würden auf Konsortien entfallen, an denen wiederum Petrobras einen Mindestanteil von 30% haben würde. Die Beschaffungsregeln für diese neuen Projekte sind nach wie vor durch Mindestanforderungen an die brasilianische Wertschöpfung gekennzeichnet.⁶⁸⁸

Auch im **Bergbaubereich** sah die Verfassung von 1988 zwar nicht den völligen Ausschluss ausländischer Investoren vor, aber doch eine Deckelung ihres Kapitalanteils an brasilianischen Bergbauunternehmen auf 49%. Auch in diesem Fall brachte das Jahr 1995 durch eine Verfassungsänderung eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten für Auslandskapital durch den Fall dieser Obergrenze. Seitdem gibt es im Prinzip nur noch für Bergbau im Kleinstformat, wie er von einzelnen Personen ohne unternehmerische Struktur betrieben wird, sowie bei radioaktiven Stoffen, wo der Staat ein Monopol besitzt, Vorrechte für Brasilianer. Ansonsten wird zwischen Unternehmen nicht nach dem Kriterium der geographischen Herkunft ihres Kapitals diskriminiert.⁶⁸⁹

Auf den **Automobilsektor** ist oben schon kurz eingegangen worden. Die Zölle in diesem Sektor zählten traditionell zu den höchsten im brasilianischen Zollsystem, waren aber von 1991-94 zunächst von 105% auf 20% gesenkt worden, um dann wie erwähnt 1995 wieder auf 70% erhöht zu werden.⁶⁹⁰ Dies war allerdings nicht die einzige Maßnahme, die in jenem Jahr zum Schutz der brasilianischen Automobilindustrie ergriffen wurde. Mit der Begründung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten verhängte Brasilien auch mengenmäßige Importbeschränkungen: Im Juni wurde für das zweite Halbjahr eine Höchstimportmenge von 50% der Importmenge aus dem ersten Halbjahr festgelegt. Gegen diese Maßnahme klagten jedoch mehrere Staaten vor der WTO, die in der Tat die mengenmäßigen Beschränkungen als ungerechtfertigt verwarf, woraufhin sie von Brasilien beendet wurden.⁶⁹¹ Doch auch jetzt blieben weitere protektionistische Maßnahmen in Kraft. Ein Dekret aus dem Dezember 1995 ermöglichte es Autoherstellern in Brasilien, für importierte

⁶⁸⁵ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.97

⁶⁸⁶ Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.112; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.137

⁶⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.112

⁶⁸⁸ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.97; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.137; 140f

⁶⁸⁹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.136; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.109

⁶⁹⁰ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.144

⁶⁹¹ Ebenda, S.67f

Kapitalgüter, die sie bei der Produktion einsetzten, einen Zollabschlag von 90% zu erhalten. Für weitere importierte Inputs sollte ebenfalls eine Zollvergünstigung in ähnlicher Höhe gelten, die aber bis 1999 auf 40% sinken sollte. Diese Vergünstigungen waren aber an Bedingungen gekoppelt, die darauf abzielten, ausländische durch brasilianische Inputs zu ersetzen. Bis 1997 mussten die Autoproduzenten in Brasilien für alle vergünstigt importierten Kapitalgüter in gleichem Wert solche Kapitalgüter im Inland beziehen. Bis 1999 sollte dieses Verhältnis noch auf 1:1,5 steigen. Für die anderen Inputs galt ein Verhältnis von 1:1. Ein Verhältnis von 1:1 zwischen den Im- und Exporten der Autoproduzenten war ebenfalls eine Bedingung für den Genuss der Vergünstigungen.

Diese Regelungen führten in der WTO zu Bedenken bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit dem TRIMs und 1997 forderten die USA hier eine Klärung von Brasilien. Die Folge war, dass die Frist für die Produzenten, um sich für die Vergünstigungen zu bewerben, auf 1998 vorgezogen und das Import-Export-Verhältnis auf 1,03:1 minimal gelockert wurde. Dieses Regime, das zu einer Preiserhöhung für Automobile von 25% auf dem brasilianischen Markt geführt hatte (was seine handelsverzerrende Wirkung klar dokumentiert), lief Ende 1999 wie geplant aus.⁶⁹² Im Kontext der 2008 ausgebrochenen Krise scheint Brasilien dann erneut zu protektionistischen Maßnahmen im Automobilssektor gegriffen zu haben. Ende 2011 wurde eine interne Steuer auf 48 Produkte aus dem Automobilssektor für brasilianische, argentinische und mexikanische Produkte (mit Mexiko existiert ein Handelsabkommen in diesem Produktionssektor) gesenkt, während dieselbe Steuer für aus Drittstaaten importierte Produkte erhöht wurde. Die angesprochene Senkung wurde erneut abhängig gemacht von der Erfüllung bestimmter Anforderungen an die lokale Wertschöpfung und an bestimmte Vorgaben für zusätzliche Investitionen in Brasilien. Auch hier wurde die TRIMs-Konformität der brasilianischen Maßnahmen in der WTO angezweifelt.⁶⁹³

Neben der Herstellung von Automobilen ist auch die Produktion von **Flugzeugen** in Brasilien ein nicht unbedeutender Wirtschaftszweig. Das Staatsunternehmen Embraer wurde 1994 privatisiert, wobei auch ausländische Investoren einstiegen. Auch danach mussten aber Im- und Exporte von Flugzeugen und Flugzeugteilen noch von staatlichen Behörden genehmigt werden. Die Klagen gegen das brasilianische Exportförderinstrument PROEX, die Kanada Ende der 1990er und kurz nach der Jahrtausendwende mehrfach vor der WTO anstregte und denen mehrfach stattgegeben wurde, bezogen sich konkret stets auf eine Subventionierung brasilianischer Flugzeugexporte.⁶⁹⁴

Ein weiterer traditionell geschützter Industriezweig wurde mit der **IT-Branche** 1991/92 liberalisiert. Ausländische Firmen durften seitdem gleichberechtigt mit brasilianischen in diesem Bereich investieren, die Genehmigungspflicht für Importe entfiel und die Zölle sanken 1990-96 von 55% auf 32%. Im Rahmen des Mercosur-Außenzolls sollten sie noch weiter auf 16% sinken, wobei wir oben bereits sehen konnten, dass Brasilien auch nach dessen Einführung Ausnahmelisten in diesem Bereich beibehielt, die meist mit einer Abweichung nach oben vom gemeinsamen Außenzoll einhergingen.⁶⁹⁵

Ein weiterer Industriesektor, für den bereits ein erhöhtes Protektionsniveau durch reguläre Zölle festgestellt wurde, ist der **Textil- und Bekleidungsbereich**. Hier nutzte Brasilien mehrfach die Möglichkeit, während der Auslaufphase des Sonderregimes für Textilprodukte spezielle Schutzklauseln mit mengenmäßigen Importbeschränkungen auf Importe aus

⁶⁹² Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.49; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.36; 91-93

⁶⁹³ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.133f

⁶⁹⁴ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.93f

⁶⁹⁵ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.150

bestimmten Ländern anzuwenden. Eine Maßnahme gegen Textilimporte aus Hongkong wurde dabei 1997 abgeschafft, nachdem sie in der WTO als ungerechtfertigt beurteilt worden war. Weitere Maßnahmen aber, die besonders Importe aus Taiwan und Südkorea betrafen, blieben teilweise bis zum Ende der international festgelegten Frist im Jahr 2005 bestehen.⁶⁹⁶

Im Bereich der **Stromerzeugung** hat es im Jahr 2004 eine Liberalisierung gegeben, durch die auch ausländische Investoren größere Teilnahmerechte erhalten haben. Vor wie nach der Reform wurde der größte Teil des brasilianischen Stroms vom Konzern Eletrobras erzeugt, an dem der brasilianische Staat die Mehrheit hält. Vor der Reform war es privaten Stromerzeugern aber verboten, mehr als 25% des brasilianischen Stroms zu produzieren. Diese Regel ist 2004 entfallen und 2009 hatten private Stromerzeuger bereits einen Anteil von 31%. Ausländische Investoren unterliegen dabei keinen Restriktionen.⁶⁹⁷

Brasiliens **Landwirtschaft** genießt im Vergleich zu den OECD-Staaten eine geringe staatliche Unterstützung. 2009 und 2013 wurde für das Land jeweils ein *producer subsidy equivalent* bzw. *producer support estimate* (PSE) von 5% im Vergleich zu einem OECD-Schnitt von 30% bzw. 20% ermittelt. Gleichzeitig gab es aber in jüngster Zeit einen Trend zu besonders verzerrenden Preisstützungsmechanismen, die zuletzt mehr als die Hälfte der Unterstützung ausmachten.⁶⁹⁸ Über den gesamten Berichtszeitraum hinweg hat es Mechanismen zur Preisstützung gegeben. In den 1990er Jahren handelte es sich v.a. um direkte staatliche Aufkäufe zu einem Garantiepreis oder die Gewährung von Krediten für eine Lagerbildung. Reis, Mais und Weizen waren Produkte, die besonders von solchen Maßnahmen profitierten. Ab 1996/97 wurden diese Stützungsmaßnahmen aber nur noch auf eine reduzierte Zahl von Produkten und bestimmte Regionen des Landes angewandt und ein 1996 geschaffenes Schema trat in den Vordergrund, bei dem der Staat die Produktion nicht direkt aufkauft, sondern privaten Käufern die Differenz zwischen dem Marktpreis und einem Referenzpreis zahlt, der dann so wie ein Garantiepreis für die Landwirte wirkt. 2005/06 verdoppelte sich dann allerdings das Volumen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die von solchen Stützungsmechanismen profitierten.⁶⁹⁹

Was die Importe von landwirtschaftlichen Produkten anbetrifft, so ist schon darauf hingewiesen worden, dass ihr Zollschutz unter dem brasilianischen Gesamtdurchschnitt liegt. Relativ hohen Schutz erfahren aber noch Milchprodukte, Zucker oder auch Tabak. Variable Importzölle, die mit dem Weltmarktpreis schwanken und so bei sinkenden Preisen höheren Schutz gewähren würden und die in manchen Staaten der Region angewandt worden sind, hat es in Brasilien nur 1994/95 einmal für Weizen gegeben, nachdem ein staatliches Importmonopol für dieses Produkt 1991 abgeschafft worden war.⁷⁰⁰ Exportsteuern auf landwirtschaftliche Erzeugnisse scheinen in Brasilien im Untersuchungszeitraum keine

⁶⁹⁶ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.48f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.59f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.47

⁶⁹⁷ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.100f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.142-144; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.115

⁶⁹⁸ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.112; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.97f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.122; 127

⁶⁹⁹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.99; 124; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.67; 85; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.122f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.97; 105

⁷⁰⁰ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.50; 133; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.98; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.120f

herausgehobene Bedeutung gehabt zu haben. Zuckerexporte wurden 1996 noch mit einem Satz von 40% besteuert. Für das Jahr 2000 wurde dann von einer Exportsteuer von 9% auf gegerbtes Leder berichtet. Mengenmäßige Exportbeschränkungen wurden ebenfalls nicht extensiv angewandt. Mitte der 1990er Jahre waren Exporte von Cashewnüssen zeitweise ausgesetzt, zudem verpflichteten sich die brasilianischen Kaffeeproduzenten im Jahr 2000 im Rahmen der Vereinigung kaffeeproduzierender Länder dazu, 20% der nächsten Ernte vom Export zurückzuhalten, um den Kaffeepreis zu stützen. Als es um das Jahr 2007 herum zu deutlichen Preissteigerungen für viele Lebensmittel kam, schränkte Brasilien zudem den Export von Rindfleisch ein, um das Angebot auf dem heimischen Markt zu vergrößern und den Preisauftrieb so zu dämpfen.⁷⁰¹ Insgesamt kann aber nicht von einer besonders starken Verzerrung des Handels mit Agrargütern durch auf Im- und Exporte bezogene Maßnahmen in Brasilien gesprochen werden.

Im **Telekommunikationssektor** ist es ab Mitte der 1990er Jahre zu einer deutlichen Liberalisierung gekommen. Auch in diesem Bereich hatte die brasilianische Verfassung von 1988 dem Staat Monopolrechte eingeräumt. Tatsächlich wurde die Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen 1996 noch ausschließlich vom Staatsunternehmen Telebras bzw. anderen staatlichen Firmen aus der Telebras-Gruppe wahrgenommen. Im Mobilfunkbereich aber wurde schon in jenem Jahr das Land in zehn Regionen aufgeteilt, in denen bis zum Jahr 2000 jeweils ein Unternehmen der Telebras-Gruppe und ein brasilianisches Privatunternehmen in einem Duopol diese Leistung anbieten sollten. Auch der Festnetzbereich wurde in den folgenden Jahren – ermöglicht durch entsprechende Verfassungsänderungen – schrittweise geöffnet. Das Telekommunikationsgesetz aus dem Jahr 1997 sieht zwar die theoretische Möglichkeit für den Staat vor, das Engagement ausländischer Investoren im brasilianischen Telekommunikationssektor zu begrenzen, von dieser Möglichkeit wurde aber *de facto* in der Folge kein Gebrauch mehr gemacht. 1998 wurde Telebras aufgespalten und die Einzelteile privatisiert. Das Land wurde für den Festnetzbereich in drei Regionen aufgeteilt, in denen ebenso wie im Mobilfunk Duopole mit einem Nachfolgeunternehmen von Telebras und einem privaten Unternehmen als Anbieter gelten sollten, in diesem Fall bis 2002. Die Lizenzvergabe für neue Mobilfunkanbieter ab dem Jahr 2000 verzögerte sich zwar etwas, lief dann aber an, genau wie seit 2002 tatsächlich der Marktzugang zum brasilianischen Festnetz frei ist, sodass heute im brasilianischen Telekommunikationssektor Wettbewerb mit Teilnahme ausländischer Anbieter herrscht.⁷⁰²

Im Rahmen des GATS hatte Brasilien entsprechend seiner damals restriktiven Gesetzgebung keine Verpflichtungen im Telekommunikationsbereich übernommen. In der Folge wurden in der WTO zwei Protokolle zum GATS ausgehandelt, durch die die Verpflichtungen der einzelnen Staaten in den Bereichen Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen vertieft werden sollten. Brasilien nahm an den Verhandlungen zu Telekommunikationsdienstleistungen teil, musste sein Angebot aber wegen der angesprochenen theoretischen Möglichkeit einer Beschränkung ausländischer Investitionen aus dem Gesetz aus 1997 zurückziehen. Ein neues Angebot wurde von anderen WTO-Mitgliedern als unzureichend abgelehnt, sodass Brasilien dem Telekommunikationsprotokoll

⁷⁰¹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.79; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.58; 82; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.59

⁷⁰² Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.155f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.129; 131; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.111; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.158-160; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.156

nie beigetreten ist.⁷⁰³ Eine ausländische Beteiligung an brasilianischen Fernsehsendern ist nicht möglich. Im Bereich Kabelfernsehen war der Anteil ausländischer Investoren an einem Unternehmen lange Zeit bis zu 49% möglich. Im September 2011 wurde aber auch diese Grenze noch aufgehoben.⁷⁰⁴

Auf dem Feld der **Finanzdienstleistungen** gab es in Brasilien zumindest auf dem Papier einige restriktive Regelungen. Betrachtet man zunächst den Bankensektor, so waren zwar im Prinzip ausländische Beteiligungen an brasilianischen Banken in Höhe von bis zu 100% der Anteile möglich und einmal in Brasilien niedergelassenen ausländischen Banken wurde Inländerbehandlung zuteil. Diese Garantien wurden aber durch eine Vorschrift aus der schon mehrfach erwähnten Verfassung von 1988 stark relativiert. Die Zahl der Filialen ausländischer Banken und der Anteil ausländischer Investoren am Kapital brasilianischer Banken waren im Grundsatz auf das Niveau aus dem Oktober 1988 festgeschrieben und konnten insbesondere nicht einfach über dieses Niveau hinaus erhöht werden. Sollte also z.B. eine neue Filiale einer ausländischen Bank in Brasilien eröffnet werden, so musste eigentlich eine andere im Gegenzug geschlossen werden. Es gab allerdings die Möglichkeit, von dieser Regel per Präsidentendekret Ausnahmen zu machen und 1995 machte die Regierung klar, dass eine Erweiterung des Engagements ausländischer Investoren im brasilianischen Bankensektor prinzipiell im brasilianischen Interesse sei. In der Folge stieg die Zahl der Sondergenehmigungen auch tatsächlich spürbar an und so stieg z.B. der Anteil der Bankguthaben in Brasilien, die sich bei ausländisch kontrollierten Banken befanden, allein von 1997 bis 1999 von 14% auf 26%, wobei dieser Anteil nach der Jahrtausendwende eher wieder etwas absank, während der Anteil der mehrheitlich in ausländischem Besitz befindlichen Institute an der Gesamtzahl der Banken in Brasilien sich nicht mehr wesentlich änderte.⁷⁰⁵ Inwieweit dies aber auf eine veränderte Regierungspolitik zurückzuführen ist, kann hier nicht beurteilt werden.

Ausländische Versicherungsunternehmen können sich in Brasilien gleichberechtigt niederlassen, wenn ihr Herkunftsland brasilianischen Unternehmen dieselbe Möglichkeit bietet. Gleichzeitig galten aber auch auf dem Versicherungsmarkt dieselben restriktiven Regelungen aus der Verfassung von 1988, die eine Ausdehnung der ausländischen Präsenz von einer Sondergenehmigung abhängig machten. In der Praxis ist es aber auch hier zu solchen Genehmigungen und in der Folge zu einer erhöhten Präsenz ausländischer Versicherungsanbieter in Brasilien gekommen. Entfielen 1994 noch 4% der Versicherungsprämien in Brasilien auf ausländische Anbieter, so stieg der Anteil über 25% in 1998 auf 33% in 2003.⁷⁰⁶ Zu einer späten, aber deutlichen Öffnung kam es im Bereich der Rückversicherungen. Hier war zwar schon 1996 durch Verfassungsänderung das staatliche Monopol abgeschafft worden. Die gesetzliche Umsetzung verzögerte sich aber erheblich. Ein entsprechendes Gesetz aus dem Jahr 2000 wurde aufgrund eines Urteils des Verfassungsgerichts nicht angewandt und erst ein Nachfolgegesetz aus 2007 ermöglichte dann die Öffnung des Rückversicherungsmarktes und erlaubte ausländischen Anbietern den

⁷⁰³ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.157; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.162

⁷⁰⁴ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.156f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.158

⁷⁰⁵ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.162; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.105f; 108; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.149f; 152; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.119; 148f

⁷⁰⁶ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.164f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.108f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.154f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.153

Markteintritt, sodass es 2012 bereits etwa 100 Anbieter gab, von denen eine große Zahl aus dem Ausland kam.⁷⁰⁷ Was den Erwerb brasilianischer Wertpapiere durch Ausländer anbetrifft, so hatte es schon zu Beginn der 1990er erste Öffnungsschritte gegeben, die zu einer deutlichen Erhöhung ausländischer Investitionen an der Börse von São Paulo führten. Seit dem Jahr 2000 können ausländische institutionelle Anleger genau wie Privatpersonen sämtliche brasilianischen Wertpapiere erwerben, die auch Brasilianer kaufen können. Mit der Abschaffung einer diskriminierenden Besteuerung zwischen brasilianischem und ausländischem Wertpapierbesitz wurde 2002 eine weitere Ungleichbehandlung von Ausländern beendet.⁷⁰⁸ An den Verhandlungen zum Finanzdienstleistungsprotokoll des GATS hat Brasilien zwar teilgenommen, die Ratifikation durch das Parlament war aber auch 2013 noch nicht erfolgt.⁷⁰⁹

Im **Transportbereich** gibt es gewisse Einschränkungen für ausländische Investoren. Flüge innerhalb Brasiliens beispielsweise konnten über den gesamten Berichtszeitraum hinweg nur von Fluggesellschaften angeboten werden, deren Kapital zu mindestens 80% in brasilianischem Besitz ist. Internationale Flüge von und nach Brasilien können dagegen nach Genehmigung durch die brasilianische Regierung auch ausländische Fluggesellschaften anbieten. Auch wenn es rechtlich gesehen seit Ende des letzten Jahrzehnts keine Schranken für Privatinvestoren aus dem In- und Ausland gab, wurden die Flughäfen in Brasilien auch danach in der Praxis noch einige Zeit allein vom Staat geführt. Erst seit August 2011 hat es in mehreren Fällen Lizenzen zum Betrieb wichtiger Flughäfen durch Privatunternehmen gegeben, wobei auch ausländische Investoren – etwa aus Argentinien und Frankreich – zum Zuge kamen.⁷¹⁰ Auch im Falle der Seehäfen sah schon ein Gesetz aus 1993 prinzipiell die Möglichkeit ihrer Privatisierung unter Einschluss ausländischer Investoren vor, die in der Praxis auch genutzt wird. Was den Schiffstransport angeht, so hat ein Gesetz aus 1997 eine leichte Liberalisierung erbracht. Internationale Transporte von und nach Brasilien können von ausländischen Schiffen übernommen werden, wenn deren Herkunftsland brasilianischen Schiffen dieselbe Möglichkeit einräumt. Reserviert für brasilianische Schiffe sind aber Im- und Exporte von Erdöl und sämtliche staatlich geförderten Im- und Exporte. Ebenfalls brasilianischen Schiffen vorbehalten ist die Inlandsschifffahrt. Das Gesetz aus 1997 macht aber den Status als brasilianisches Schiff nicht von der Herkunft des dahinterstehenden Kapitals abhängig. Der Besitzer muss allerdings in Brasilien niedergelassen sein und zwei Drittel der Besatzung des Schiffes müssen Brasilianer sein. Zudem wurde die Möglichkeit geschaffen, ausnahmsweise auf ausländische Schiffe zurückzugreifen, wenn kein brasilianisches zur Verfügung stand.⁷¹¹

⁷⁰⁷ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.109; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.155; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.126f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.152

⁷⁰⁸ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.160; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.157f

⁷⁰⁹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.104; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.37

⁷¹⁰ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.165; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.113; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.166; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.137; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.162f

⁷¹¹ Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 1996: Dokument WT/TPR/S/21, S.167f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2000: Dokument WT/TPR/S/75, S.114; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.167f; 170; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.168

Es gibt in Brasilien keine **Berufe**, von denen Ausländer grundsätzlich ausgeschlossen wären. Voraussetzung für eine Erlaubnis zur Ausübung des Berufs ist aber die Anerkennung des jeweiligen Abschlusses durch eine brasilianische Universität. Im Falle von Juristen erwies sich dies in der Praxis als langwieriger Prozess, was den Zugang brasilianischer Firmen zu Beratung in ausländischem Recht erschwerte, sodass im Jahr 2000 die Möglichkeit geschaffen wurde, sich als ausländischer Jurist für erneuerbare Drei-Jahres-Zeiträume für eine solche Beratung in Brasilien registrieren zu lassen, ohne den ausländischen Abschluss anerkennen lassen zu müssen. Auch diese Registrierung ist allerdings mit bürokratischen Schwierigkeiten und Bedingungen belastet. Ausländische Architekten und Ingenieure durften lange Zeit nur dann in Brasilien arbeiten, wenn nachgewiesen wurde, dass kein Inländer für die Ausführung der spezifischen Tätigkeit verfügbar war. 2010 wurde die entsprechende Gesetzgebung abgeschafft und im Gegenteil die Option für Architekten geschaffen, auch ohne Anerkennung ihres ausländischen Abschlusses im Rahmen eines konkreten und auf ein bestimmtes Projekt begrenzten Arbeitsvertrages in Brasilien zu arbeiten.⁷¹²

Argentinien

Argentiniens Außenwirtschaftspolitik werden von Beobachtern seit Ende des Ost-West-Konflikts stärkere Ausschläge nachgesagt als der brasilianischen. Ausgegangen wird meist von einem Jahrzehnt der Liberalisierung in den 1990ern, motiviert durch die Überzeugung des Scheiterns des alten ISI-Modells (das sich insbesondere in der Hyperinflation zeigte, die Argentinien Ende der 1980er Jahre heimsuchte)⁷¹³, welches nach der schweren wirtschaftlichen Krise und dem Staatsbankrott des Landes 2001/02 wieder von einem stärker interventionistischen Modell abgelöst wurde. Klaus Bodemer unterstellte beispielsweise 2011 der argentinischen Regierung in Wirtschaftsfragen „Autarkieträume“ und schrieb von „überholten Vorstellungen nationaler Souveränität“.⁷¹⁴ Sangmeister und Schönstedt hatten 2010 von der Rückkehr zu einem „neomerkantilistischen Protektionismus“⁷¹⁵ gesprochen. In der Tat hat Argentinien wirtschaftlich in den letzten 25 Jahren turbulente Zeiten erlebt. Das System des an den US-Dollar im Verhältnis 1:1 gebundenen argentinischen Peso brach 2001 genauso zusammen wie die Finanzen des Landes. Ende des Jahres stellte es die Zahlung seiner Auslandsschulden ein, was einen Streit mit manchen Gläubigern nach sich zog, der sich bis in die jüngere Vergangenheit fortgesetzt hat, genau wie eine schwere Rezession, von der sich das Land aber relativ schnell wieder erholte. Ob sich der unterstellte außenwirtschaftliche Kurswechsel von den 1990ern zur Zeit nach der argentinischen Krise – oft verbunden mit den Personen der Präsidenten Carlos Menem einerseits, Néstor und Cristina Kirchner andererseits – aufgrund konkreter Fakten bestätigen lässt, soll nun untersucht werden.

Ein Blick auf die argentinischen **Zölle** scheint diesen Kurswechsel auf den ersten Blick nicht nahezulegen. Richtig ist, dass der argentinische Durchschnittszoll unter Präsident Menem zunächst drastisch zurückging. 1985 hatte er noch bei über 30% gelegen, um dann im

⁷¹² Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.171f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2009: Dokument WT/TPR/S/212, S.143f; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2013: Dokument WT/TPR/S/283, S.171f

⁷¹³ STUHL-DREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem*. S.102f

⁷¹⁴ KLAUS BODEMER, *Das argentinische Hegemonieprojekt „K“: von Erfolg zu Erfolg*. In: GIGA Focus Lateinamerika. 11/2011, S.7

⁷¹⁵ HELMUT SANGMEISTER/ALEXA SCHÖNSTEDT, *Argentinien in der Weltwirtschaft: Außenwirtschaftspolitik an der Peripherie des Weltmarktes*. In: PETER BIRLE, *Argentinien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt a.M., 2010, S.203

Rahmen eines von Wirtschaftsminister Cavallo 1991 initiierten Zollsenkungsprogramms bis 1992 auf 12,2% zu fallen.⁷¹⁶ Damit war aber das Ende der Entwicklung auch fast schon erreicht, denn auch während jener Jahre zögerte die Regierung nicht, den Schutz wieder zu erhöhen, wenn der Druck auf die argentinischen Produzenten stieg, so wie dies nach der Bindung des Peso an den US-Dollar geschah, die besonders im Vergleich zur brasilianischen Wirtschaft, deren Abwertungsbewegung erst nach der Einführung des Real 1994 gestoppt wurde, zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit führte. So wurde 1992 eine sogenannte „Statistikabgabe“ auf Importe eingeführt, die nichts anderes als ein zusätzlicher Zoll war, und die noch im selben Jahr auf 10% erhöht wurde. War diese zu Beginn des Jahres 1995 kurz auf 0% gesenkt worden, wurde sie schon nach ein paar Monaten wieder auf 3% erhöht, um dann ab 1998 0,5% zu betragen.⁷¹⁷ Auch an den offiziellen Zöllen wurde 1995 wieder eine Erhöhung vorgenommen. War der höchste Zollsatz zuvor auf 20% gesunken, so wurden nun die Zölle auf bestimmte Maschinen, Fahrzeuge und Telekommunikationsgüter zunächst auf 25%, im Jahr 1998 noch einmal auf 30% erhöht. Der Durchschnittszoll stieg durch diese Maßnahmen 1995 auf 13,9%, wäre aber bis 1998 wieder deutlich gesunken, wenn nicht in jenem Jahr die Erhöhung des Mercosur-Außenzolls um drei Punkte dazu geführt hätte, dass der argentinische Durchschnittszoll im Vergleich zu 1995 nur minimal auf 13,5% bei einem Höchstsatz von 33% fiel.

Im Kontext der heraufziehenden Wirtschaftskrise 2001 begann Argentinien dann einseitig und unter Bruch der Mercosur-Regeln, seinen effektiven Zollschutz zu erhöhen, indem es die Zölle auf bestimmte Kapitalgüter senkte, auf bestimmte Konsumgüter aber auf 35% und damit auf die WTO-Obergrenze für Argentinien erhöhte, wobei der Architekt dieser Maßnahme derselbe Domingo Cavallo war, der zehn Jahre zuvor die Liberalisierung des argentinischen Zollsystems eingeleitet hatte.⁷¹⁸ Bis 2007, dem letzten Jahr der Präsidentschaft Néstor Kirchners, der 2003 das Amt übernommen hatte, sank der Durchschnittszoll auf 10,4% bei einem unveränderten Höchstsatz von 35%, was aber weniger auf eine aktive Politik Kirchners als auf das zuvor beschlossene Auslaufen der vorübergehenden Erhöhung des Mercosur-Außenzolls zurückzuführen war.⁷¹⁹ 2007-2013, als es solche aus der Vergangenheit rührenden Effekte nicht mehr gab, stieg der Durchschnittszoll unter Kirchners Ehefrau und Nachfolgerin um einen Punkt auf 11,4% bei gleichbleibendem Maximaltarif.⁷²⁰ Als dramatischen Kurswechsel wird man dies aber kaum betrachten können. Insgesamt gleicht die Entwicklung der Zölle der oben für Brasilien beobachteten.

Ein gemeinsames Merkmal ist auch die Tatsache, dass auch in Argentinien landwirtschaftliche Produkte in der Regel mit etwas geringeren Zöllen belastet waren und sind als industrielle Produkte.⁷²¹ Zu den Gütern mit hoher Zollbelastung zählen aber

⁷¹⁶ DOMINGUEZ/ KIM, *Between Compliance and Conflict*. In: DOMINGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. S.10; JORGE SCHVARZER/RICARDO SIDICARO/BARBARA TÖPPER, *Argentinien*. In: URS MÜLLER-PLANTENBERG/BARBARA TÖPPER, *Transformation im südlichen Lateinamerika: Chancen und Risiken einer aktiven Weltmarktintegration in Argentinien, Chile und Uruguay*. Frankfurt a.M., 1994, S.116; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.45

⁷¹⁷ Ebenda, S.57

⁷¹⁸ STUHLREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem*. S.242; BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.268f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.45; 48; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. S.102; SIDNEY WEINTRAUB, *Mexican and other recent Latin American financial crises: How much systemic? How much policy?* In: ANA MARGHERITIS, *Latin American Democracies in the New Global Economy*. Coral Gables, 2003, S.119

⁷¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.30; 37f

⁷²⁰ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.47; 56

⁷²¹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.XVIf; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.30; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.57

Milchprodukte, genau wie Tabakprodukte, Autos, Textilprodukte und Schuhe.⁷²² Argentinien hat allerdings im Laufe des Untersuchungszeitraums nicht nur mittels prozentualer Zölle auf den Wert der Waren Einfluss auf den Preis importierter Güter auf dem argentinischen Markt genommen, sondern auch mit anderen Instrumenten versucht, diesen in manchen Fällen in die Höhe zu treiben, um heimische Anbieter zu schützen. Ein solches Instrument sind beispielsweise interne Steuern, die im Falle von Zigaretten, Autos und Getränken bei Importen auf einer breiteren Bemessungsgrundlage als bei entsprechenden argentinischen Erzeugnissen berechnet wurden, was *de facto* einem zusätzlichen Importzoll gleichkommt.⁷²³ Über weite Teile des Untersuchungszeitraums hat Argentinien zudem neben prozentualen Wertzöllen auch sogenannte *minimum specific duties* auf bestimmte Produkte erhoben, wobei es sich um bestimmte Beträge handelt, die pro Volumen des eingeführten Gutes entrichtet werden müssen und die somit einen Schutz für die heimische Industrie erzielen, der auch dann wirksam bleibt, wenn der Weltmarktpreis des zu importierenden Gutes deutlich sinkt. Schuhe, Textilien und Bekleidung waren in den 1990er Jahren von solchen Abgaben betroffen. 1998 urteilte der DSB, dass Argentinien damit gegen WTO-Regeln verstieß, da die Abgaben, wenn man sie in Wertzölle umrechnete, teilweise Argentinien's Höchstgrenze von 35% überstiegen, woraufhin das Land ankündigte, die Regeln zu überarbeiten. Dennoch erhob Argentinien auch zwischen 2000 und 2010 noch einmal solche *minimum specific duties*, die diesmal aber eine noch breitere Palette von Produkten betrafen. Textilien, Kleidung und Schuhe gehörten erneut dazu, darüber hinaus aber auch Spielzeug, sowie Telekommunikations- und IT-Ausrüstung.⁷²⁴

Schließlich unterhielt Argentinien über weite Strecken des Untersuchungszeitraums für wechselnde Produkte unter wechselnden Bezeichnungen ein System von Referenz- oder Mindestpreisen, durch die „zu billige“ Importe vom heimischen Markt ferngehalten werden sollten und gleichzeitig die Staatseinnahmen durch Zölle gesichert wurden. Meist musste, wenn der angegebene Importpreis den Bezugswert unterschritt, eine Sicherheit in Höhe der Differenz zwischen tatsächlich gezahltem Zoll und dem Zoll hinterlegt werden, der auf Grundlage des Referenzpreises fällig gewesen wäre. Ein solches System war 1996-2000 für verschiedene Produkte wie Haartrockner, Staubsauger, Fahrräder und Möbel in Kraft; ab 2001 waren dann sämtliche Textilprodukte und Schuhe betroffen. Bis zuletzt im Jahr 2013 galt noch ein solches System, wobei die erfassten Produkte im Laufe der Zeit wechselten.⁷²⁵ Eine ähnliche Wirkung hat auch ein variabler Zoll auf Zucker, der seit 1992 erhoben wird und der mit fallendem Weltmarktpreis steigt, um so ein konstantes Schutzniveau zu garantieren.⁷²⁶

Ähnlich wie in Brasilien wurde das Absinken der Zölle in den 1990er Jahre auch in Argentinien von einer großen Zahl von **Anti-Dumping-Maßnahmen** begleitet, die den Liberalisierungseffekt teilweise wieder neutralisierten. Auch in Argentinien ist ein Anstieg im Zeitverlauf festzustellen, der aber in den letzten Jahren etwas steiler ausgefallen ist als im großen Nachbarland. In Sachen Anti-Dumping-Maßnahmen rangierte Argentinien stets in

⁷²² Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.45; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.39; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.58f

⁷²³ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.30

⁷²⁴ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.33f; 44; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.37

⁷²⁵ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.54; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.34; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. S.103; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.54

⁷²⁶ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.55; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.124

der Spitzengruppe der WTO-Staaten. 1992-97 befand es sich in jedem einzelnen Jahr unter den sieben Ländern mit den meisten eingeleiteten Anti-Dumping-Verfahren; für den Zeitraum 1998-2005 stieß das Land in die Gruppe der vier häufigsten Nutzer dieser Verfahren weltweit vor, wobei die größte Aktivität in die Zeit bis 2001 fiel, als die argentinische Industrie wegen des an den Dollar gebundenen Peso ständig an Wettbewerbsfähigkeit verlor. Auch seitdem lagen bei der Anwendung von Anti-Dumping-Maßnahmen auf der ganzen Welt meist nur eine Handvoll Länder vor Argentinien und die Zahl der gültigen Maßnahmen stieg noch einmal deutlich von 35 im Jahr 2005 auf 85 im Jahr 2012 – und damit noch ein paar mehr als in Brasilien – an. Betroffen waren im Laufe der Zeit v.a. immer wieder Produkte aus der chemischen und der Stahlindustrie.⁷²⁷ Ausgleichszölle und Schutzklauseln kamen dagegen ähnlich wie in Brasilien kaum zur Anwendung. 2013 beispielsweise war keine einzige solche Maßnahme in Kraft.⁷²⁸

Was den Gebrauch von **Importlizenzen** anbetrifft, so ist es in den 1990er Jahren zunächst zu einer Liberalisierung gekommen. Importlizenzen, die durchaus restriktiv gehandhabt wurden, waren zuvor für 90% der Importprodukte nötig gewesen. 1991 wurde dieses generelle Importlizenzsystem abgeschafft und in der Folge waren nur noch wenige Güter wie etwa Automobile von nicht-automatischen Importlizenzen betroffen. 1999, als sich in Argentinien eine Wirtschaftskrise abzeichnete, wurden automatische Importlizenzen allerdings wieder für sämtliche Produkte verpflichtend und diese Regelung wurde erst 2012 wieder abgeschafft. Gleichzeitig ist seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts wieder eine deutliche Bewegung hin zu gezieltem Protektionismus durch nicht-automatische Lizenzen zu beobachten. Ende 2006 z.B. waren für brasilianische Haushaltsgeräte solche Lizenzen mit der immerhin offenen Begründung eingeführt worden, dass die konkurrierenden argentinischen Produzenten noch Zeit bräuchten, um mit der brasilianischen Industrie mithalten zu können. Danach wurde der Gebrauch nicht-automatischer Importlizenzen deutlich ausgeweitet und zuletzt waren u.a. Bälle, Schrauben, Autos, Autoteile, Textilien und Schuhe betroffen, also wohl nicht zufällig einige der Bereiche, die auch sonst eifrig gegen ausländische Mitbewerber geschützt werden.⁷²⁹

Ein Bereich, in dem ein besonders deutlicher Kurswechsel nach der Wirtschaftskrise um die Jahrtausendwende festzustellen ist, betrifft die Behinderung von **Exporten**. Exportverbote waren 1992 zunächst völlig abgeschafft worden. Auch die Exportsteuern wurden im Laufe der 1990er Jahre immer mehr zurückgedrängt und umfassten Ende des Jahrzehnts nur noch ganz wenige Produkte wie Vieh und Ölsaaten, die mit 3,5% bis 10% besteuert wurden.⁷³⁰ 2002, also noch vor Beginn der Präsidentschaft Néstor Kirchners, wurden Exportsteuern wieder flächendeckend eingeführt, zunächst in Höhe von 5% oder 10%. Diese Sätze wurden aber in den folgenden Jahren kräftig erhöht und erreichten 2005 schon bis zu 45%. Später wurde dann noch ein Satz von 100% auf Erdgasexporte eingeführt.⁷³¹ Seit 2005 wurden diese Erhöhungen zudem flankiert durch die Einführung von Mindestexportpreisen für eine Reihe von Produkten (u.a. Obst, Milch und Matete), die die Bemessungsgrundlage für die Steuern hoch halten sollten und somit eine konstant starke Belastung der Exporte und hohe

⁷²⁷ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.75; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.30; 53; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.47; 81

⁷²⁸ Ebenda, S.82

⁷²⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.61; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.30; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2006. S.125; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.47; 74

⁷³⁰ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.42; 79

⁷³¹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.67; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.48; 96

Staatseinnahmen garantierten.⁷³² Weiterhin griff Argentinien seit 2005 immer wieder zu Exportbeschränkungen oder sogar –verboten. Im Juli 2005 wurde der Export von Aluminium- und Kupferresten verboten. 2006 wurde die Maßnahme noch einmal verlängert, lief aber dann aus. 2006 wurde der Export von Rindfleisch zunächst für einige Monate ganz verboten, um dann für ein halbes Jahr auf die Hälfte des Volumens aus dem Vorjahreszeitraum beschränkt zu werden. 2013 waren dann Exportverbote für Eisen- und Stahlreste, sowie das schon zuvor hoch besteuerte Erdgas in Kraft. Die Exporte von Weizen, Fisch und bestimmten Häuten waren zudem beschränkt.⁷³³

Auch in Argentinien gibt es ein System zur Förderung von Exporten durch die Entlastung importierter Inputs. Seit 1991 können sowohl Importzölle als auch inländische Steuern auf Produkte erlassen werden, die importiert werden, um in verarbeiteter Form wieder exportiert zu werden. Die hierfür infrage kommenden Produkte sowie der genaue Umfang der Erstattung, der bis zu 6% des Exportwertes betragen kann, werden jeweils von den Behörden festgelegt.⁷³⁴ Weitere Steuervorteile für Exporte aus bestimmten patagonischen Häfen, die als Regionalförderung 1994 eingeführt worden waren, sind planmäßig 2005 ausgelaufen.⁷³⁵

Wendet man sich den Zugangsmöglichkeiten für **ausländische Investoren** in Argentinien zu, so lässt sich ebenfalls ein Richtungswechsel nach der Jahrtausendwende erkennen. Grundsätzlich gilt, dass Ausländer in Argentinien frei investieren können. Dabei gibt es allerdings einige Ausnahmen. Dies sind besonders die Fischerei, der Transport innerhalb Argentinien, die Waffenproduktion, sowie der Landerwerb in Grenzgebieten. 2003 wurde zudem der maximale Anteil ausländischen Kapitals an argentinischen Medienkonzernen auf 30% begrenzt, wobei höher liegende Anteile ausgenommen waren, die vor Inkrafttreten der neuen Regelung bereits bestanden hatten. 2011 wurden zudem die Bedingungen für den Landerwerb durch Ausländer verschärft. Auch außerhalb von Grenzregionen wurde der Anteil der landwirtschaftlichen Fläche Argentinien, die im Besitz von Ausländern sein darf, auf 15% begrenzt.⁷³⁶

Durch den 1990 begonnenen Privatisierungsprozess konnten auch ausländische Investoren ihre Präsenz auf dem argentinischen Markt deutlich ausbauen. Betroffen von solchen Veräußerungen waren in den ersten Jahren der 1990er u.a. der Telekommunikationsanbieter Entel, die petrochemische Industrie, die Fluggesellschaft *Aerolíneas Argentinas*, Teile des Eisenbahn- und Straßennetzes, die Post, Kohleminen, Ölfelder, Kraftwerke und Fernsehsender. Während der Regierungszeit der Kirchners sind diese Maßnahmen teilweise umgekehrt worden. So machte Néstor Kirchner die Privatisierung der Post und der Eisenbahn teilweise rückgängig und nach Amtsantritt seiner Gattin entstanden sechs neue Staatsfirmen.

⁷³² Ebenda, S.95

⁷³³ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.70f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.97f

⁷³⁴ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.100

⁷³⁵ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.81f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.102

⁷³⁶ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.16; 21; 35; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.35

2008 übernahm der Staat wieder die Mehrheit an *Aerolíneas Argentinas* und 2012 sorgte die erzwungene Übernahme der Mehrheit am Erdöl- und Erdgasproduzenten YPF vom spanischen Repsol-Konzern für Aufsehen.⁷³⁷ 1991 waren in Argentinien Kapital- und Devisenkontrollen abgeschafft worden. Ausländer konnten ohne vorherige Genehmigung in Argentinien investieren und ihr Kapital genau wie die daraus entstehenden Gewinne jederzeit in ihr Heimatland überweisen. Im Kontext der argentinischen Wirtschaftskrise um die Jahrtausendwende wurden dann aber wieder Restriktionen eingeführt. Die Überweisung von Gewinnen ins Ausland wurde Ende 2001 unter den Vorbehalt einer entsprechenden Genehmigung gestellt. Auch nach Überwindung der Krise wurden die Beschränkungen nicht alle wieder zurückgenommen und es kamen sogar noch neue hinzu. Auch 2007 unterlagen Kapitalüberweisungen ins Ausland ab einer Höhe von 2 Millionen US-Dollar einer Genehmigungspflicht. Generell musste in Argentinien investiertes Auslandskapital mindestens ein Jahr im Land bleiben, bis es wieder abgezogen werden konnte. Während der Präsidentschaft Cristina Kirchners wurden die Devisenkontrollen dann drastisch verschärft. Mussten die meisten Exporteure bereits seit 2002 die durch den Export erworbenen Devisen nach einer gewissen Frist abtreten, so wurde 2011 diese Pflicht auch auf die bisher ausgenommenen Exporteure von fossilen Brennstoffen ausgedehnt. Schon seit 2010 mussten alle Importeure, die sich beim Staat Devisen beschaffen wollten, nachweisen, dass eine tatsächliche Importtransaktion stattgefunden hatte. Seit 2012 galt eine generelle Genehmigungspflicht für den Erwerb von Devisen in Argentinien, die Importeure genau wie argentinische Touristen betrifft, die ins Ausland reisen wollen.⁷³⁸

Argentinien hatte 2013 Investitionsschutzabkommen mit 55 Staaten unterzeichnet und war 1994 dem *International Center for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID) beigetreten, sodass Streitigkeiten zwischen dem Staat und ausländischen Investoren vor diesem internationalen Streitschlichtungsorgan ausgetragen werden konnten. U.a. infolge der während der Krise um die Jahrtausendwende angewandten Kapitalverkehrsrestriktionen waren Anfang 2006 schon 43 Klagen gegen Argentinien vor dem ICSID anhängig, 2007 bis 2012 kamen noch einmal 14 neue Klagen hinzu.⁷³⁹ Nicht nur ausländische Direktinvestoren haben sich in den letzten 10 bis 15 Jahren vermehrt mit dem argentinischen Staat auseinandergesetzt. Auch Inhaber argentinischer Staatsanleihen sahen sich beeinträchtigt als das Land Ende 2001 die Bedienung seiner Auslandsschulden einstellte. Nachdem Argentinien über Jahre keinerlei Zahlungen geleistet hatte, konnte es Anfang 2005 etwa drei Viertel seiner Gläubiger dazu bewegen, die alten in neue Anleihen zu tauschen, deren Nennwert weniger als ein Drittel des ursprünglichen Wertes betrug.⁷⁴⁰ Diese reduzierten Ansprüche hat Argentinien seitdem pünktlich bedient, während der Streit mit einigen Gläubigern, die sich auch an einem zweiten Schuldenschnitt im Jahr 2010 (im Gegensatz zu 92% der Gläubiger) nicht beteiligt hatten, weiter schwelte, bevor er sich Mitte 2014 zuspitzte. Zwei US-amerikanische Hedgefonds hatten erfolgreich auf die volle Auszahlung des Nennwertes ihrer nach dem Zahlungsausfall spottbillig erstandenen argentinischen Staatsanleihen vor einem New Yorker Gericht geklagt, das zuständig war, da die Anleihen nach US-Recht begeben worden waren. Das Gericht

⁷³⁷ EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.98f; ARMIJO, *Balance Sheet or Ballot Box?* In: OXHORN/STARR, *Markets and Democracy in Latin America*. S.175f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.17; O'TOOLE, *Politics Latin America*. S.488; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.109; 111

⁷³⁸ EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.218f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.38; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.16; 21; 33f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.11; 35

⁷³⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.16; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.36

⁷⁴⁰ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.1

verbot es der New Yorker Bank, über die Argentinien die verzichtbereiten Gläubiger bediente, die Zahlungen weiter auszuführen, solange Argentinien nicht auch den Forderungen der Hedgefonds nachkomme. Die in Frage stehende Summe von 1,3 Milliarden US-Dollar hätte Argentinien durchaus aufbringen können, tat dies aber auch deshalb nicht, da befürchtet wurde, dass dann auch die übrigen Gläubiger auf voller Auszahlung ihrer ursprünglichen Ansprüche bestehen könnten, sodass das Land Anfang August 2014 von einigen Ratingagenturen erneut als „teilweise zahlungsunfähig“ eingestuft wurde.⁷⁴¹ „Zahlungsunwillig“ wäre dieses Mal wohl der treffendere Begriff gewesen.⁷⁴²

Für **öffentliche Beschaffungen** wurden in Argentinien die Präferenzmargen für inländische Anbieter 1991 abgeschafft, um dann 2001 im Zuge der Wirtschaftskrise wieder eingeführt zu werden. Zunächst wurde eine Marge von 10% beschlossen, die aber Ende jenes Jahres auf 7% begrenzt wurde – ein Wert, der bis zuletzt galt.⁷⁴³ Was den **Schutz geistigen Eigentums** anbelangt, so gab es die wichtigsten Änderungen Mitte der 1990er Jahre. Argentinien hatte besonders mit den USA zu Beginn jenes Jahrzehnts noch in Konflikt über den Patentschutz für Medikamente gelegen. 1995 wurde dann aber in Buenos Aires ein Gesetz beschlossen, nach dem der Patentschutz grundsätzlich von 15 auf 20 Jahre erhöht wurde und anders als zuvor auch Medikamente umfassen sollte. Gegen den Willen von Präsident Menem setzte das Parlament aber in diesem letzten Punkt eine Übergangsfrist durch, sodass der Patentschutz für Medikamente erst ab dem Jahr 2001 galt.⁷⁴⁴ Handelsmarken konnten in Argentinien schon seit 1981 für unendlich oft erneuerbare Perioden von zehn Jahren geschützt werden und auch das Urheberrecht wurde im Allgemeinen als internationalen Standards entsprechend angesehen. 1997 wurde die Laufzeit von Urheberrechten zudem noch auf 70 Jahre nach dem Tod des Autors verlängert.⁷⁴⁵

Argentinien verfügt über beträchtliche **Erdöl- und Erdgasvorkommen**. In den 1990er Jahren stiegen viele internationale Unternehmen in den argentinischen Markt ein und noch vor wenigen Jahren dominierten sie die Erdöl- und Erdgasförderung in Argentinien, wobei YPF-Repsol der wichtigste Akteur war. Die Bedingungen für diese Investoren wurden aber seit 2002 immer restriktiver gestaltet.⁷⁴⁶ Den Ausgangspunkt für die Kette von Regelungen bildete das Einfrieren des Erdgaspreises in Argentinien im Jahr 2002. Die logische Folge waren Maßnahmen, die verhindern sollten, dass die Unternehmen die gesamte Fördermenge zu höheren Preisen auf dem Weltmarkt verkaufen konnten. Grundsätzlich war eine Exportgenehmigungspflicht für Erdgasexporte zur Sicherung des Angebots auf dem argentinischen Markt gesetzlich schon seit 1992 vorgesehen, nun bekamen Exportbeschränkungen aber praktische Relevanz. Seit 2006 waren die Produzenten von Erdgas und Erdöl gezwungen, dem argentinischen Markt trotz künstlich niedriger Preise mindestens die Vorjahresmenge zuzüglich der Rate des allgemeinen Wirtschaftswachstums zur Verfügung zu stellen. Dazu kamen die bereits erwähnten sehr hohen Exportsteuern auf

⁷⁴¹ CARL MOSES, *Endspiel um Argentinien's Schulden*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2014; MATTHIAS RÜB, *Zahlungsausfall Argentinien's kaum noch zu verhindern*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.07.2014; *Argentinien zum säumigen Schuldner erklärt*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.08.2014 (das Zitat entstammt diesem letztgenannten Artikel)

⁷⁴² Was nicht bedeutet, dass der Beobachter für diese Unwilligkeit angesichts des Verhaltens der klagenden Fonds kein Verständnis aufbringen konnte.

⁷⁴³ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.72; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.96

⁷⁴⁴ STUHL DREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem*. S.238; 243; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.91

⁷⁴⁵ Ebenda, S.92-94; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.100

⁷⁴⁶ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.114; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.108

Erdöl und besonders Erdgas.⁷⁴⁷ Als die Regierung zu dem Schluss kam, dass die Produzenten nicht genug in Erkundung und Ausbeutung der argentinischen Reserven investierten (angesichts des eben beschriebenen Umfelds keine ganz große Überraschung), schritt sie zur Tat und enteignete den spanischen Investor Repsol, indem der Staat 51% der Anteile an YPF übernahm. Eine Entschädigung wurde zunächst nicht gezahlt und erst 2014 kam es hier zu einer Einigung zwischen Argentinien und dem spanischen Unternehmen.⁷⁴⁸ Im **Bergbau** fielen 1993 die Schranken für ausländische Investoren. Gleichzeitig wurden allen Investoren umfangreiche Privilegien hinsichtlich zollvergünstigter Einfuhr von Inputs und rechtlicher und steuerlicher Stabilität eingeräumt, die allerdings seit 2012 vom Gebrauch argentinischer Transportmittel beim Export abhängig sind.⁷⁴⁹

Der **Automobilsektor** war in Argentinien derjenige, der während der 1990er Jahre im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen kaum von der Liberalisierung erfasst wurde. Für ausländische Investoren ist der Sektor offen, der Handel mit Automobilen wurde aber lange Zeit durch verschiedene Maßnahmen erschwert. Die Automobilproduktion genoss, was die Importzölle betraf, den höchsten effektiven Schutz aller Branchen und war zudem der einzige Bereich, für den Argentinien in der Uruguay-Runde seine neuen Höchstzölle nicht mit sofortiger Wirkung, sondern erst ab dem Ende der Übergangsfrist im Jahr 2004 als verbindlich akzeptierte.⁷⁵⁰ 1991 war den argentinischen Autoproduzenten vorgeschrieben worden, bei der Herstellung einen Mindestanteil an nationaler Wertschöpfung einzuhalten. Auf Druck der Hersteller, deren Produkte mit steigender nationaler Wertschöpfung immer teurer wurden, wurde dieser Anteil zwar bis 1994 auf 76% gesenkt. Gleichzeitig wurde ihnen aber die Bedingung aufgegeben, ihre Importe durch Exporte auszugleichen. Als dritte Maßnahme kamen Importquoten für Autos hinzu. 1994 konnten demnach je nach Fahrzeugart Importe in Höhe von 10-15% der heimischen Produktion solcher Fahrzeuge getätigt werden.⁷⁵¹ Diese Quoten wurden im Jahr 2000 abgeschafft.

Als die argentinische Automobilindustrie nach Aufgabe der Dollar-Bindung wieder wettbewerbsfähiger wurde (und nachdem mehrere Staaten sich im Rahmen der WTO über das argentinische Automobilregime beklagt hatten) wurden auch die Vorgaben zur nationalen Wertschöpfung zunächst abgeschwächt und 2005 dann abgeschafft, genau wie 2002 das Erfordernis des Handelsausgleichs (mit Ausnahme des Handels mit Brasilien) eliminiert wurde.⁷⁵² In jüngerer Zeit scheint die argentinische Regierung unter Cristina Kirchner hier aber – wenn auch nicht offiziell – wieder einen Richtungswechsel vollzogen zu haben. So nötigte sie die in Argentinien produzierenden Autofabrikanten erneut, sämtliche Importe durch Exporte auszugleichen. Wenn dies mangels Wettbewerbsfähigkeit nicht durch Automobilexporte möglich war, so mussten die Hersteller auf andere Güter zurückgreifen. So kam es beispielsweise zu der grotesken Situation, dass BMW in Argentinien Leder und Reis für den Export produzieren musste, um für seine eigentliche Produktion notwendige Importe genehmigt zu bekommen.⁷⁵³

⁷⁴⁷ Ebenda, S.102; 111; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.122; 146

⁷⁴⁸ Ebenda, S.144; MOSES, *Endspiel um Argentiniens Schulden*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2014

⁷⁴⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.113; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.142

⁷⁵⁰ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.XVII; 126f

⁷⁵¹ Ebenda, S.74; 127; SCHVARZER/SIDICARO/TÖPPER, *Argentinien*. In: MÜLLER-PLANTENBERG/TÖPPER, *Transformation im südlichen Lateinamerika*. S.137f

⁷⁵² Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.114f

⁷⁵³ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.76f; CHRISTOPH RUHKAMP, „Peak Car“ in Europa. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2013

Bereits oben ist festgestellt worden, dass die Produktion von **Textilien, Kleidung und Schuhen** in Argentinien einen relativ hohen Schutz erfährt. Diese Branche erlebte auch zu Beginn der 1990er Jahre entgegen dem allgemeinen Trend keine Zollsenkungen, sondern im Gegenteil sogar Erhöhungen um 1-5 Punkte.⁷⁵⁴ Die *minimum specific duties*, die Argentinien für diese Produkte 1993 eingeführt hatte, entsprachen nach manchen Berechnungen vor 1998 einem Wertzoll von durchschnittlich 80% und in der Spitze sogar 270%.⁷⁵⁵ Wie gesehen galten solche Abgaben bis 2010 fort. Im Kontext der Übergangsregelung für Textilprodukte im Rahmen der WTO griff Argentinien 1999 zudem auf mengenmäßige Importbeschränkungen für Textilien aus Brasilien, Pakistan und China zurück, die spätestens 2002 ausliefen.⁷⁵⁶

Die staatliche Unterstützung für die **Landwirtschaft** ist in Argentinien eher gering. Das PSE sank zu Beginn der 1990er Jahre von 4% auf 3,3% und das Unterstützungsniveau blieb bis in die jüngste Vergangenheit hinein sehr moderat.⁷⁵⁷ Der Durchschnittszoll auf Agrarerzeugnisse liegt wie bereits erwähnt unter dem Wert für andere Produkte, wobei z.B. Milchprodukte, Zucker, Tabak, Kaffee und Getreide noch relativ hohe Zölle aufweisen. Auf Zucker werden dann auch zusätzlich seit 1992 die ebenfalls bereits genannten variablen Zölle erhoben, die mit dem Weltmarktpreis schwanken und den eigentlichen Wertzoll auf Zucker bei hohen Weltmarktpreisen sinken, bei niedrigen Weltmarktpreisen steigen lassen, was in der Praxis auch beides vorgekommen ist.⁷⁵⁸ Tabak ist das einzige Produkt, für das in Argentinien ein Preisstützungsschema existiert, indem ein nationaler Tabakfonds den Produzenten die Ernte zu einem Garantiepreis abnimmt.⁷⁵⁹ Zugangsbeschränkungen für ausländische Investoren gab es auch vor der Beschränkung des Erwerbs landwirtschaftlicher Fläche durch die Vorschrift, dass in Argentinien ausschließlicher Wirtschaftszone nur argentinische Schiffe mit argentinischem Kapitän und einer zu mindestens 75% argentinischen Besatzung Fischfang betreiben dürfen.⁷⁶⁰

Auffällig ist auch im landwirtschaftlichen Bereich die Zunahme der Exportrestriktionen in der späteren Phase des Untersuchungszeitraums. Ausgangspunkt war wie beim Erdgas ein staatlicher Eingriff in die Preise auf dem heimischen Markt. 2006 legte die Regierung einen Höchstpreis für Rindfleisch innerhalb Argentinien fest, der dann schnell von einem Exportverbot begleitet wurde, das nach kurzer Zeit in eine Exportquote verwandelt wurde, die bis 2008 galt. Auch wenn seitdem keine offizielle quantitative Exportbeschränkung für Rindfleisch mehr galt, so blieben die Schranken inoffiziell dennoch bestehen. Sofort nach Ende der offiziellen Beschränkung mussten sich die Rindfleischexporteure zentral registrieren lassen, um so die sogenannte „Exportreserve“ für Rindfleisch kontrollieren und durchsetzen zu können, die den Produzenten als nach Sättigung des heimischen Marktes noch für den Export zur Verfügung stehende Menge vorgegeben wurde. Solche Systeme wurden analog dazu noch im Jahr 2008 auch für Weizen und Mais, ein Jahr später dann für Milch geschaffen.⁷⁶¹

Der argentinische **Telekommunikationssektor** war bereits 1990 privatisiert worden. Damals traten mit Telecom Argentina und Telefónica zwei ausländische Unternehmen an die

⁷⁵⁴ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.122f

⁷⁵⁵ Ebenda, S.123

⁷⁵⁶ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.49

⁷⁵⁷ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.102; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.122

⁷⁵⁸ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.102; 106; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.124

⁷⁵⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.106

⁷⁶⁰ Ebenda, S.107

⁷⁶¹ Ebenda, S.105; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.126f

Stelle des vormaligen Staatsmonopolisten Entel.⁷⁶² Im Rahmen des GATS-Protokolls zu Telekommunikationsdienstleistungen übernahm Argentinien die Verpflichtung, bis zum Jahr 2000 den Markt zu liberalisieren und allen ausländischen Anbietern uneingeschränkten Marktzugang zu gewähren. Tatsächlich wurde durch Gesetze aus den Jahren 1998 und 1999 das bestehende Duopol *de jure* abgeschafft und seit dem Jahr 2000 ist der argentinische Telekommunikationsmarkt in der Theorie frei. *De facto* bestand das Duopol aber auch 2012 mit einem gemeinsamen Marktanteil von 89% noch fort.⁷⁶³

Im Bereich der **Finanzdienstleistungen** hat Argentinien zwar das entsprechende GATS-Protokoll nicht angenommen und seine Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde damit nicht vertieft, dennoch haben ausländische Investoren in diesem Sektor weitgehend freien Marktzugang. 1994 wurden Beschränkungen für die Tätigkeit ausländischer Banken auf dem argentinischen Markt aufgehoben und seitdem können ausländische Institute sich gleichberechtigt in Argentinien niederlassen und Filialen eröffnen. Als Bedingung gilt dabei, dass es im Heimatland der Bank eine wirksame Bankenaufsicht gibt und das von der argentinischen Gesetzgebung geforderte Eigenkapital tatsächlich in der argentinischen Niederlassung (und nicht nur an anderen Standorten der Bank) vorhanden ist.⁷⁶⁴ 1992 war auch der Versicherungsmarkt in Argentinien für Niederlassungen ausländischer Gesellschaften geöffnet worden, die seitdem gleichberechtigt mit argentinischen Anbietern operieren können, wenn ihr Heimatland argentinischen Versicherungsunternehmen ebenfalls dieses Recht gewährt. Für Versicherungen galt stets, dass in Argentinien angesiedelte Risiken nur durch in Argentinien niedergelassene Versicherer abgedeckt werden durften. Für Rückversicherungen wurde die Möglichkeit einer Deckung aus dem Ausland heraus 2011 abgeschafft, was aber natürlich nicht die Chancen in Argentinien niedergelassener ausländischer Rückversicherer tangiert.⁷⁶⁵ Der Erwerb und Handel argentinischer Aktien und Wertpapiere war schon in den frühen 1990er Jahren für Ausländer freigegeben worden.⁷⁶⁶ Der einzige Schritt in diesem Bereich, der eher auf eine Renationalisierung deutet, war die Verstaatlichung der 1993 geschaffenen privaten Pensionsfonds im Jahr 2008. Das Rentensystem wurde wieder auf ein Umlageschema umgestellt und die für dieses System eingenommenen Beträge durften nun keinesfalls mehr zwischenzeitlich im Ausland angelegt werden.⁷⁶⁷

Im **Transportbereich** gelten Einschränkungen für innerargentinische Bewegungen. Der Schiffsverkehr wurde zwar 1991/92 privatisiert, es gilt aber seitdem weiterhin, dass die Inlandsschifffahrt argentinischen Unternehmen vorbehalten ist, wobei es Ausnahmen geben kann und auch tatsächlich gibt, wenn beispielsweise kein argentinisches Schiff zur Verfügung steht. Ein Exklusivrecht für argentinische Unternehmen gab es ebenso über den gesamten Untersuchungszeitraum für die Inlandsluftfahrt, während internationale Flüge von und nach Argentinien auch von ausländischen Fluggesellschaften angeboten werden können.⁷⁶⁸ Es gibt keine **Berufe**, die ausschließlich Argentinern vorbehalten sind. Auch ausländische Juristen, Buchhalter oder Buchprüfer, deren Betätigung in vielen Ländern eingeschränkt wird, können in Argentinien arbeiten, wenn sie ein argentinisches oder von einer argentinischen Universität

⁷⁶² Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.121f

⁷⁶³ Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.163

⁷⁶⁴ Ebenda, S.162; 171; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.133

⁷⁶⁵ Ebenda, S.135; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.102f; 130; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.181-183

⁷⁶⁶ ARMIJO, *Balance Sheet or Ballot Box?* In: OXHORN/STARR, *Markets and Democracy in Latin America*. S.175f; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.178

⁷⁶⁷ Ebenda, S.183

⁷⁶⁸ Ebenda, S.185f; 189

anerkanntes Diplom besitzen und sich bei den jeweiligen Berufsvereinigungen registrieren lassen.⁷⁶⁹

Uruguay

Uruguay erlebte wirtschaftlich seit Ende des Ost-West-Konfliktes ähnlich wie Argentinien eine Entwicklung, die in den 1990er Jahren zunächst von Wachstum gekennzeichnet war, das aber um die Jahrtausendwende einer schweren Krise wich, die auch die Armut wieder deutlich ansteigen ließ. Seitdem allerdings ist dieser Rückschlag durch eine erneute Phase starker wirtschaftlicher Entwicklung wieder mehr als überwunden worden.⁷⁷⁰ In Uruguay kam es erst mit einiger Verzögerung nach der Krise zu einer Verschiebung im politischen System. Bis 2005 hatten Präsidenten der beiden Traditionsparteien – *colorados* und *blancos* – regiert, bevor seit 2005 Vertreter des linksgerichteten *Frente Amplio* die Regierungsgeschäfte übernahmen.

Die Entwicklung der uruguayischen **Importzölle** ähnelt der in Brasilien und Argentinien. Wie im Wahlkampf 1989 angekündigt, wurden unter dem neuen Präsidenten Luis Alberto Lacalle von den *blancos* die Importzölle, die schon in den 1980er Jahren gesunken waren, weiter reduziert: ein Trend, den auch sein Vorgänger und Nachfolger Julio María Sanguinetti von den *colorados* nicht umkehrte. So sank der Durchschnittszoll von 21,5% im Jahr 1991 auf 12,2% im Jahr 1998 um fast die Hälfte, die höchste Zollstufe wurde von 40% auf 23% ebenso deutlich reduziert. Hierbei war die von Uruguay nur teilweise mitgetragene zwischenzeitliche Erhöhung des Mercosur-Außenzolls bereits eingerechnet. U.a. durch deren Auslaufen sank der uruguayische Durchschnittszoll bis 2005, dem Jahr der Machtübernahme durch den *Frente Amplio*, auf 9,3%. Im Kontext der Wirtschaftskrise hatte Uruguay allerdings 2001 vorübergehend auch die Zölle auf Produkte aus dem Mercosur erhöht, was den Regeln des Integrationsbündnisses widersprach. Was aus diesen Jahren blieb, war ein deutlich erhöhter Spitzenzoll von 55%, mit dem Uruguay seinen Spielraum im Rahmen der WTO seitdem voll ausreizt. Ähnlich wie in Brasilien und Argentinien erfolgte dann auch in Uruguay, nachdem der Effekt der Rücknahme der Erhöhung des gemeinsamen Außenzolls um drei Punkte verpufft war, eine Erhöhung des Durchschnittszolls, die aber mit einer Veränderung von 9,3% auf 9,4% zwischen 2005 und 2011 viel geringer als in den größeren Nachbarländern ausfiel. Dabei ist es allerdings vereinzelt auch zur Wiedereinführung von Zöllen gegenüber Mercosur-Partnern – konkret: Argentinien – gekommen. Ab 2007 konnten solche Zölle erhoben werden, wenn die Erzeugnisse aus dem Nachbarland vermeintlich wettbewerbswidrige Vorteile genossen. Bis 2009 wurde sechsmal Gebrauch von dieser Option gemacht.⁷⁷¹

Der durchschnittliche Zoll auf Agrarprodukte lag dabei über den Untersuchungszeitraum hinweg stets leicht über dem Zoll auf die übrigen Produkte, wobei der Unterschied

⁷⁶⁹ Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2007: Dokument WT/TPR/S/176, S.138-140; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 2013: Dokument WT/TPR/S/277, S.194f

⁷⁷⁰ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.1; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.3; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.1

⁷⁷¹ HENRY FINCH, *Uruguay*. In: BUXTON/PHILLIPS, *Case studies in Latin American political economy*. S.85; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.26; 31; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina, 2000-2001*. S.102; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.25; 33; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.33; 43; 68f

wesentlich geringer ausfiel als in vielen anderen Ländern.⁷⁷² Produktgruppen mit beständig hohem Zollschutz waren verarbeitete Nahrungsmittel, Textilien, Kleidung, Lederprodukte und Schuhe.⁷⁷³ Uruguay hat Importe allerdings beständig mit weiteren Abgaben jenseits der offiziellen Importzölle belastet. So erhob die Zentralbank bis 2007 eine Gebühr für die Abwicklung aller Importtransaktionen, die 1998 noch bei 1,1%; zum Zeitpunkt ihrer Abschaffung bei 2,5% lag. Eine 1991 abgeschaffte sogenannte „Konsulargebühr“, von der ebenfalls alle Importe betroffen waren, wurde 2002 wieder eingeführt und trotz zwischenzeitlicher Pläne für ihre erneute Abschaffung bis zuletzt in Höhe von 2% erhoben.⁷⁷⁴ Auf bestimmte antialkoholische Getränke wird eine inländische Steuer mit einem Satz von 30% statt 22% erhoben, wenn das Erzeugnis einen bestimmten Anteil an uruguayischer Wertschöpfung verfehlt. Im Juli 2005 wurde zudem beschlossen, für weitere antialkoholische Getränke und Flüssignahrung dann, wenn es sich im Importe handelt, als Besteuerungsgrundlage willkürlich den Preis entsprechender uruguayischer Produkte – aber multipliziert mit zwei - heranzuziehen.⁷⁷⁵

Durch weitere Maßnahmen wurde versucht, den Preis verschiedener importierter Produkte, besonders häufig von Textilien und Bekleidung, auf ein Niveau zu heben, das uruguayischen Produzenten fortgesetzte (Pseudo-)Wettbewerbsfähigkeit versprach. Seit den 1980er Jahren gab es bereits „Mindestexportpreise“, die aus uruguayischer Sicht in Wirklichkeit Mindestimportpreise waren.⁷⁷⁶ Solche Preise konnten vom Wirtschaftsministerium festgelegt werden, wenn ihm der Preis eines bestimmten Importgutes nicht „normal“⁷⁷⁷ vorkam, wobei natürlich die Gefahr bestand, dass jeder den uruguayischen Produzenten Probleme bereitende Preis als „unnormal“ eingestuft werden konnte. Diese Preise betrafen noch zu Beginn der 1990er Jahre die verschiedensten Produkte, kurz vor ihrem Auslaufen Ende 2000 dann aber nur noch Zucker, Textilien und Kleidung. Unterschritt der Preis eines Importgutes den „normalen“ Preis, dann wurde einfach genau der Betrag auf den „unnormalen“ Preis aufgeschlagen, der die Differenz ausglich.⁷⁷⁸ Der Sonderschutz für Textilien setzte sich allerdings nahtlos fort, da ab 2001 dann für ein Jahr *derechos específicos de importación*⁷⁷⁹ erhoben wurden, also wiederum Abgaben, die nicht als prozentualer Anteil des angegebenen Importpreises ermittelt wurden und auch bei niedrigen Preisen ein höheres Schutzniveau sicherten. In den folgenden Jahren wurde dieser Mechanismus auf eine Handvoll weiterer Produkte ausgeweitet.⁷⁸⁰

Uruguay unterscheidet sich von seinen beiden großen Mercosur-Partnern deutlich, was den Gebrauch von **Anti-Dumping-Maßnahmen** anbetrifft. Tummelten sich Brasilien und Argentinien während der letzten 25 Jahre oft weltweit in der Spitzengruppe der eifrigsten Nutzer solcher Maßnahmen, so dauerte es bei Uruguay bis ins Jahr 2002, bis es überhaupt zum ersten Mal zu einem solchen Instrument griff, das bestimmte Speiseöle betraf. Dies war

⁷⁷² Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.31; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.25; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.33

⁷⁷³ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.77; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.103; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.33

⁷⁷⁴ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.27; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.25; 45; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.33f; 57

⁷⁷⁵ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.48

⁷⁷⁶ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.36 (eigene Übersetzung)

⁷⁷⁷ Ebenda

⁷⁷⁸ Ebenda, S.36f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.30f

⁷⁷⁹ Ebenda, S.25

⁷⁸⁰ Ebenda, S.58f

aber nicht der Auftakt zu einer Aufholjagd, sondern blieb bis 2012 die einzige Maßnahme dieser Art. Von Ausgleichszöllen und Schutzklauseln machte Uruguay keinen Gebrauch.⁷⁸¹

Auch bei mengenmäßigen **Importbeschränkungen** und Instrumenten wie Lizenzen zeigte sich Uruguay eher sparsam. Es gibt keine generelle Lizenzpflicht, wohl aber nicht-automatische Lizenzen für einige Produkte, die auch sonst erhöhten Schutz genießen, wie z.B. Textilien, Schuhe, Zucker, genau wie Essigsäure, Autos und Reifen.⁷⁸² Ein Importverbot für Zucker, das Uruguay 2001 kurzzeitig mit dem Ziel verhängte, die heimische Verarbeitung von Rohzucker anzuregen, blieb eine Episode.⁷⁸³ Große Konstanz und offenbar auch Rückhalt in der Bevölkerung gibt es dagegen bei einer Maßnahme, die den freien Import von Erdöl und Erdölprodukten einschränkt. Für diese Importe hat die staatliche Agentur ANCAP ein Monopol, das sich bis 1996 auch auf Alkohol und alkoholische Getränke erstreckte. Eine Abschaffung der noch bestehenden Monopolrechte war 2002 gesetzlich beschlossen, dann aber ein Jahr später in einem Referendum abgelehnt worden.⁷⁸⁴

Was die Behinderung von **Exporten** angeht, bleibt Uruguay hinter Argentinien deutlich zurück. Exportsteuern wurden zwar über den gesamten Untersuchungszeitraum erhoben, waren aber von Umfang und Höhe her beschränkt. Betroffen waren meist Tierhäute, Wolle und Fleisch, von 2004-08 auch einmal Reis. Die Steuersätze überschritten dabei aber nie 5%.⁷⁸⁵ Exportbeschränkungen hatte es in den 1990er Jahren teilweise noch gegeben, jedoch wurde beispielsweise der Export von Rindern, Schafen und Pferden 1993 liberalisiert. Nach der Jahrtausendwende ist ein einziges Exportverbot beschlossen worden, das seit 2002 gilt und Eisen- und Stahlreste erfasst.⁷⁸⁶ Auf der anderen Seite gibt es einige Exportförderprogramme, deren verzerrende Wirkung aber ebenfalls begrenzt zu sein scheint. Produzenten, die ihre Erzeugnisse sämtlich exportieren, konnten über den Untersuchungszeitraum hinweg Inputs für diese Produkte zollfrei importieren, wenn sie in verarbeiteter Form innerhalb von 18 Monaten wieder exportiert wurden. Daneben gab und gibt es ein Programm, durch das auch andere Produzenten, die Erzeugnisse mit einem uruguayischen Wertschöpfungsanteil von 80% oder mehr exportieren, einen gewissen Prozentsatz des Exportpreises vom Staat erstattet bekommen, der umso höher ausfällt, je größer der nationale Wertschöpfungsanteil ist. Der maximale Rückerstattungssatz betrug zunächst noch 6%, ist aber nach 2006 auf 4% gesenkt worden.⁷⁸⁷

Die Bedingungen für **ausländische Investoren** in Uruguay haben sich durch ein neues Gesetz aus dem Jahr 1998 verbessert. Bereits zuvor hatte ein Gesetz solchen Investoren freie Kapital- und Gewinnüberweisung in ihr Heimatland garantiert, genau wie bestimmte steuerliche Anreize. In einer ganzen Reihe von Wirtschaftssektoren waren ausländische Investitionen aber eingeschränkt, etwa Stromerzeugung, Förderung fossiler Brennstoffe, grundlegende Petrochemie, Atomenergie, Bergbau, Finanzen, Eisenbahn,

⁷⁸¹ Ebenda, S.25; 55f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.34; 66

⁷⁸² Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.25; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.34

⁷⁸³ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.52

⁷⁸⁴ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.43; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.92; 101

⁷⁸⁵ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.47; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.35

⁷⁸⁶ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.48f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.85

⁷⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.49f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.70; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.34; 87

Telekommunikation, Radio, Fernsehen und Presse.⁷⁸⁸ Grundsätzlich verschlossen sind für ausländische Investoren nach dem neuen Gesetz jetzt nur noch die Bereiche, die auch für uruguayische Privatinvestoren unzugänglich sind, da es sich um Staatsmonopole handelt. Solche Beschränkungen gibt es im Bereich der Festnetztelefonie, der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, sowie manchen Teilbereichen des Transport- und Versicherungssektors. Eine Diskriminierung zwischen in- und ausländischen Privatinvestoren findet nun noch in den Bereichen Radio und Fernsehen, inneruruguayische Schiff- und Luftfahrt, sowie für die Fischerei innerhalb der uruguayischen Zwölfmeilenzone statt. In allen übrigen Bereichen aber können Ausländer ohne vorherige Genehmigung in Uruguay investieren, Kapital und Gewinne jederzeit in ihr Heimatland überweisen und zudem für einige Jahre von einer Immunität gegen eventuelle steuerliche Veränderungen zu ihren Lasten profitieren.⁷⁸⁹

Ein großer Privatisierungsprozess, von dem auch ausländische Investoren hätten profitieren können, ist in Uruguay mehrfach am gesellschaftlichen Widerstand gescheitert. Schon 1992 war eine *Ley de Empresas Públicas*, durch die Staatsbetriebe privatisiert werden sollten, in einem Referendum mit 70% Gegenstimmen durchgefallen. 2004 votierten die Uruguayer zudem gegen eine völlige Privatisierung der Wasserversorgung. Ganz im Gegenteil mussten sich in der Folge die Privatfirmen, die sich neben dem staatlichen Anbieter etabliert hatten, wieder zurückziehen.⁷⁹⁰ Uruguay hatte Ende 2011 29 bilaterale Investitionsschutzabkommen ratifiziert und war im Jahr 2000 dem ICSID beigetreten.⁷⁹¹

Bei **öffentlichen Beschaffungen** in Uruguay garantierte ein Gesetz aus 1997 heimischen Anbietern eine Präferenzmarge von 10% gegenüber ausländischen Mitbewerbern. Diese Marge wurde zwar 2008 auf 8% verringert, gleichzeitig aber die Grundlage, auf die dieser Wert angewandt wird, erweitert, indem nicht mehr wie zuvor nur der uruguayische Wertschöpfungsgehalt an den Angeboten, sondern der Gesamtpreis zugrunde gelegt wurde, sodass die Wirkung der Änderung nicht eindeutig abzuschätzen ist. 2010 wurde kleinen und mittleren Unternehmen zusätzlich eine Vorzugsspanne von 16% eingeräumt und es wurde ihnen ein Anteil von 10% am gesamten Volumen der öffentlichen Beschaffungen in Uruguay zugesichert, was die Bevorzugung uruguayischer Unternehmen dann doch vergrößert haben dürfte.⁷⁹²

Die uruguayische Gesetzgebung zum **geistigen Eigentum** stammte vor den jüngsten Reformen noch aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Auch dadurch ist zu erklären, dass bis zur Überarbeitung des Patentrechts 1999/2000 Patente nur für 15 Jahre und im Falle von Arzneimitteln gar nicht vergeben wurden. Um diese Defizite im Vergleich zu den TRIPs-Vorgaben vorübergehend auszugleichen, konnten Patente auf Arzneimittel 1995-1999 durch direkte Berufung auf Uruguays internationale Verpflichtungen beantragt werden. Durch die neuen Regelungen, die auch eine Verlängerung des Patentschutzes auf 20 Jahre brachten, ist dies aber nicht mehr nötig. Im Bereich Markenschutz und Urheberrechte hatte die uruguayische Rechtslage aber schon vorher den internationalen Anforderungen im

⁷⁸⁸ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.23f

⁷⁸⁹ Ebenda, S.24; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.17; 22

⁷⁹⁰ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.353; O'Toole, *Politics Latin America*. S.488;

Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.112

⁷⁹¹ Ebenda, S.23;

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20122597~menuPK:329837~pagePK:34542~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> (letzter Abruf: 22.10.2014)

⁷⁹² Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.59f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.36; 116f

Grundsatz genügt. 1997 wurde zudem ein Gesetz zum Schutz neuer Pflanzenzüchtungen beschlossen und im selben Jahr trat Uruguay der UPOV bei.⁷⁹³

Unter Uruguays **industriellen Fertigungssektoren** genoss wie oben bereits gesehen die Produktion von Textilien und Kleidung einen besonders hohen Schutz, gerade in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums. Hohe Zölle wurden lange Zeit von verschiedenen Mindestpreisen begleitet und waren nach Ansicht der WTO dazu geeignet, vorherige Liberalisierungsbemühungen wieder zunichte zu machen.⁷⁹⁴ Im Automobilssektor gibt es seit 1992 ein Anreizsystem, das an Vorgaben zur nationalen Wertschöpfung und zur Exportperformance geknüpft ist. Wenn die nationale Wertschöpfung an den betreffenden Gütern mindestens 20% beträgt, können Produzenten in Uruguay für jeden US-Dollar an exportierten Autos oder Autoteilen für einen US-Dollar Autos zu einem um 13 Prozentpunkte reduzierten Zollsatz importieren.⁷⁹⁵

Auch wenn es im **Stromsektor** seit 1997 *de jure* eine gewisse Öffnung gegeben hat, so ist die Beteiligung von privaten Investoren aus dem In- und Ausland in diesem Bereich in Uruguay weiter gering. Der Staatsmonopolist UTE konnte seit jenem Jahr Partnerschaften mit in- und ausländischen Privatunternehmen eingehen. Seit 2002 konnten solche Unternehmen auch eigenständig in Uruguay Strom produzieren. In der Praxis gab es auch in den folgenden Jahren keinerlei ausländische Beteiligung in der Stromerzeugung in Uruguay.⁷⁹⁶

Uruguays Unterstützung für seinen **Agrarsektor** war während des Untersuchungszeitraums in der Regel zu vernachlässigen.⁷⁹⁷ Bereiche, die noch ein relativ hohes Maß an Zuwendungen erfuhren, waren etwa die Fischerei, die Forstwirtschaft und die Milchproduktion. Der Fischereisektor genießt den höchsten Zollschutz unter den nicht-industriellen Produktionsbereichen in Uruguay. Während allgemein bestimmte Inputs für die landwirtschaftliche Produktion in Uruguay von Importzöllen befreit sind, war der Fischereisektor auch von den anderen oben beschriebenen Gebühren auf Importe freigestellt. Auch die Forstwirtschaft erhielt bis 2002 erweiterte Abgabenbefreiungen auf importierte Inputs und Kapitalgüter. Bis 2005 wurde sie darüber hinaus umfangreich subventioniert, indem der Staat 50% der Kosten für Aufforstungsprojekte übernahm. Milch ist das einzige Produkt, bei dem der Staat beständig durch einen Mindestpreis für die Produzenten direkt in die Vermarktung eingegriffen hat. Dieser erhöhte Preis für die uruguayischen Produzenten wurde zudem durch einen relativ hohen Zoll von 19% gegen billigere Konkurrenz auf dem Weltmarkt verteidigt.⁷⁹⁸ Die in Uruguay erhobenen Exportsteuern betreffen zwar hauptsächlich landwirtschaftliche Produkte, sind aber in Breite und Höhe wie bereits festgestellt überschaubar.

Uruguay ist dem GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** nicht beigetreten.⁷⁹⁹ Dies ist dadurch zu erklären, dass es in diesem Bereich trotz einer schrittweisen Öffnung nach wie vor in einem Kernbereich ein staatliches Monopol gibt. Bereits 1991 war der Verkauf der staatlichen Mehrheit am Konzern ANTEL geplant worden,

⁷⁹³ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.60-62; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.87-91

⁷⁹⁴ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.82

⁷⁹⁵ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.92; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.105f

⁷⁹⁶ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.92; 105f

⁷⁹⁷ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.72; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.133

⁷⁹⁸ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.70; 73-75; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.99f

⁷⁹⁹ Ebenda, S.14

wobei 49% der Anteile für ausländische Investoren zugänglich sein sollten. Dieser Plan wurde aber 1992 durch ein Referendum vereitelt.⁸⁰⁰ In der Folge standen der Mobilfunk und das Internet privaten Investoren offen und ausländische Anbieter konnten in diesen Bereichen gleichberechtigt agieren und sich um Lizenzen bemühen. Festnetzgespräche blieben aber ein Monopol von ANTEL, auch wenn dieses Monopol in seiner Breite später dadurch reduziert wurde, dass seit 2002 auch für Auslandsfestnetzgespräche Lizenzen an Privatunternehmen aus dem In- und Ausland vergeben werden konnten. In der Tat wurde zunächst ein gutes Dutzend solcher Lizenzen vergeben, der Prozess dann aber schnell wieder gestoppt.⁸⁰¹

Im Bereich der **Finanzdienstleistungen** herrscht in Uruguay dagegen traditionell ein Umfeld der Offenheit. Entsprechend nahm das Land 2003 auch das zugehörige Protokoll zum GATS an.⁸⁰² 1996 fiel das staatliche Monopol für Hypothekenkredite, sodass ausländische Banken unbeschränkt und gleichberechtigt mit inländischen Instituten in Uruguay arbeiten können. Es gab bis 2008 allerdings die Auflage, dass jedes Jahr die Zahl der neu in Uruguay zugelassenen Privatbanken nicht 10% der im Vorjahr insgesamt bereits tätigen Banken überschreiten durfte. Seitdem ist auch dieses allgemeine Hindernis entfallen und die Privatbanken in Uruguay sind mittlerweile zu einem großen Teil in ausländischem Besitz.⁸⁰³ Auf dem Versicherungsmarkt gab es bis 1993 ein Staatsmonopol. Seither aber sind private Versicherungsunternehmen in allen Bereichen bis auf Berufsunfallversicherungen zugelassen, wobei ausländische Versicherungsgesellschaften unbeschränkt auf dem uruguayischen Markt aktiv werden können und in der Tat die Landschaft der privaten Versicherer in Uruguay auch beherrschen. Rückversicherungen dürfen im Gegensatz zu Versicherungen auch von Gesellschaften angeboten werden, die gar nicht in Uruguay niedergelassen sind. Seit 2010 müssen sie allerdings hierfür gewisse Bonitätskriterien erfüllen.⁸⁰⁴

Im **Transportbereich** ist es im Laufe der Zeit zu einigen Teilliberalisierungen gekommen. 1992 wurde der Hafenbetrieb, der zuvor ein Staatsmonopol darstellte, für private Investoren geöffnet. Die Anlagen gehören zwar weiter der öffentlichen Hand, uruguayische und ausländische Privatinvestoren können aber Lizenzen für den Betrieb der Anlagen erhalten. Geblieben ist es allerdings über die gesamte Zeit hinweg bei der Aussperrung ausländischer Gesellschaften von der inneruruguayischen Schifffahrt, während die internationale Schifffahrt von und nach Uruguay auch ausländischen Anbietern offensteht.⁸⁰⁵ Im Gegensatz hierzu ist es in der inneruruguayischen Luftfahrt seit 2006 auch ausländischen Unternehmen möglich, Flüge anzubieten, wenn umgekehrt deren Heimatland dies auch uruguayischen Fluggesellschaften gestattet. Für internationale Flüge von und nach Uruguay war der Zugang für ausländische Fluglinien ohnehin auch vorher schon möglich. Wie bei den Seehäfen gibt es auch bei den Flughäfen ein System staatlichen Eigentums, dessen Betrieb aber an private Anbieter ausgelagert werden kann. So wurde 2003 der Betrieb des Flughafens von Montevideo einem ausländischen Konsortium übertragen.⁸⁰⁶

⁸⁰⁰ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.92

⁸⁰¹ Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.92f; 108f

⁸⁰² Ebenda, S.108

⁸⁰³ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.87f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.114; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.128; 144

⁸⁰⁴ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.90f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.149-152

⁸⁰⁵ Ebenda, S.158; 160; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.124

⁸⁰⁶ Ebenda, S.121f; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.128; 154f

Wichtig für das kleine Land ist zudem der **Tourismus**. In diesem Segment können ausländische Investoren ungehindert und gleichberechtigt mit uruguayischen Anbietern agieren und genießen dieselben steuerlichen Anreize.⁸⁰⁷ Auch in manchen Ländern verschlossene **Berufe** wie der des Anwalts oder Buchhalters können in Uruguay von Ausländern ausgeübt werden, wenn ihre Abschlüsse von einer uruguayischen Universität anerkannt wurden. Auch ohne solche Anerkennung können ausländische Juristen als Berater in ausländischem Recht arbeiten. Um als Notar zu arbeiten, muss man allerdings seit mindestens zwei Jahren die uruguayische Staatsbürgerschaft besitzen.⁸⁰⁸

Uruguay hat 2003 als einziger Mercosur-Staat ein umfassendes **Freihandelsabkommen** mit Mexiko abgeschlossen. Ausgenommen waren bezeichnenderweise manche Bekleidungsartikel, Autos und Speiseöle, also Produkte, für die ohnehin besondere Schutzmaßnahmen in Uruguay getroffen wurden. 2012 galt gegenüber Mexiko ein Durchschnittszoll von nur noch 0,6%.⁸⁰⁹

Paraguay

Wirtschaftlich erlebte Paraguay seit Ende des Ost-West-Konflikts eine ähnliche Entwicklung wie seine Mercosur-Partner. Ein Aufschwung während der 1990er Jahre wurde durch eine Krise um die Jahrtausendwende beendet, die die Armut wieder nach oben schnellen ließ. Relativ schnell setzte aber eine Erholung ein, die bis zur jüngsten weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise anhielt.⁸¹⁰ Politisch blieb auch nach dem Amtsantritt des ersten demokratisch gewählten Präsidenten seit Jahrzehnten im Jahr 1993 die schon unter Stroessner herrschende Partei der *colorados* an der Macht. Erst 2008 wurde diese lange Vorherrschaft durch den Wahlsieg des linksgerichteten Kandidaten Fernando Lugo gebrochen, wenn auch nur für kurze Zeit: 2012 wurde Lugo unter verfassungsmäßig umstrittenen Umständen aus dem Amt entfernt und nach einer kurzen Übergangspräsidentschaft sind in Asunción seit 2013 wieder die *colorados* an der Macht.

Schon bevor Paraguay 1994 dem GATT beitrug, waren seine **Zölle** dramatisch gesunken. Schätzungen zufolge hatten diese 1988 im Schnitt noch 54% betragen, um dann aber über 14,8% im Jahr 1992 auf 9,1% im Jahr 1995 zu sinken. Paraguay erhob auf kein Gut Zölle von über 20%.⁸¹¹ Diese Abwärtsbewegung wurde durch Paraguays Anpassung an den Mercosur-Außenzoll zunächst unterbrochen und bis 1997 stieg der paraguayische Durchschnittszoll leicht auf 9,6% und auch der Höchstsatz kletterte wieder etwas – auf 30%. Wenn Paraguay auch zunächst die befristete Erhöhung des Mercosur-Außenzolls nicht in vollem Umfang mittrug, so erhöhte es dennoch später während der Krise, die das Land genau wie seine Nachbarn erfasste, die Zölle auf 330 Produktkategorien zwischen 2001 und 2003 um zehn Punkte, sodass der Durchschnittszoll zunächst weiter stieg. Nach dem Auslaufen dieser temporären Maßnahmen aber war der paraguayische Importzoll im Jahr

⁸⁰⁷ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 1998: Dokument WT/TPR/S/50, S.96; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.126; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.163f

⁸⁰⁸ Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.127f

⁸⁰⁹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. S.107; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2006: Dokument WT/TPR/S/163, S.20; Trade Policy Review der WTO für Uruguay, 2012: Dokument WT/TPR/S/263, S.55

⁸¹⁰ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.1; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.2; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.1

⁸¹¹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.21; 30-33

2004 bei einem neuen Tiefstand von 8,9% angelangt und anders als in den Nachbarländern setzte sich dieser Trend auch danach fort, sodass 2010 mit 8,5% ein noch niedrigerer Wert erreicht wurde.⁸¹²

Wie in Uruguay lag der Zoll auf Agrargüter dabei in Paraguay in der Regel leicht über dem auf die übrigen Produkte.⁸¹³ Produktgruppen mit vergleichsweise hohem Zollschatz waren beispielsweise Autos, Textilien, Kleidung, Leder, Schuhe, Möbel, Zucker oder Baumwolle.⁸¹⁴ Besonders im ersten Teil des Untersuchungszeitraums konnten die nominell relativ niedrigen Zölle aber über die wahre Belastung der Importe hinwegtäuschen. Noch zum Ende der 1990er Jahre wurde nämlich wie in Uruguay eine „Konsulargebühr“ erhoben, die allerdings nicht weniger als 7,5% betrug. Später wurde dieser hohe prozentuale Betrag dann in einen Festbetrag überführt, der zumindest bei größeren Importen im Verhältnis dann eher zu vernachlässigen war. Andererseits wurde durchgängig eine Lagerungsgebühr erhoben, die Importe gegenüber Exporten diskriminierte, da sie für jene doppelt so hoch wie für letztgenannte ausfiel.⁸¹⁵ Auch in Paraguay hat es weitere Methoden zur Beeinflussung des Preises bestimmter Importe gegeben. 1995-2000 beispielsweise wurden auf eine Reihe von Agrarerzeugnissen saisonale Zölle erhoben, die die paraguayischen Produzenten während der Jahreszeit vor ausländischer Konkurrenz schützen sollten, in der sie ihr Angebot absetzen mussten. 1998/99 erhob Paraguay zwischenzeitlich bestimmte als absoluter Betrag festgelegte Abgaben pro Volumen bestimmter Importe, um auch bei niedrigen Preisen hohen Schutz zu sichern. Betroffen waren die verschiedensten Güter von landwirtschaftlichen Erzeugnissen über Eisen- und Stahlprodukte bis hin zu Textilien und Kleidung. Hauptsächlich Textilien und Kleidung waren dann auch die Produkte, die von den Referenzpreisen betroffenen waren, die 2004 eingeführt wurden und bei deren Unterschreitung beim Import eine Sicherheit in Höhe der Differenz hinterlegt werden musste, bis die Wahrhaftigkeit des angegebenen Preises bewiesen war.⁸¹⁶

Ähnlich wie Uruguay und anders als Brasilien und Argentinien hat Paraguay kaum auf **Ad-Hoc-Maßnahmen** wie Anti-Dumping-Zölle, Ausgleichszölle und Schutzklauseln zurückgegriffen. Der Gebrauch solcher Maßnahmen beschränkte sich auf zwei Anti-Dumping-Maßnahmen, die 1999-2004 auf Insektizide, bzw. 2004-2009 auf Zement angewandt wurden.⁸¹⁷ Beim Blick auf **Importbeschränkungen** wie Lizenzen und Verbote lässt sich eine steigende Tendenz zum Rückgriff auf solche Methoden in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums feststellen. Einzelne Importbeschränkungen, die es in den 1990er Jahren bereits gab, waren augenscheinlich nicht wirtschaftlich, sondern etwa durch Sicherheits- oder Gesundheitsschutzerwägungen motiviert. In der Folge wurden aber z.B. Importe von Fleisch, Hygiene- und Kosmetikartikeln einer Lizenzpflicht unterworfen und der Import von bestimmten Fahrzeugen und Arten von Kleidung gleich völlig verboten. Seit

⁸¹² Ebenda, S.30; 32; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.32; 38; 43; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.29

⁸¹³ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.32; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.29

⁸¹⁴ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.59; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.40; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.40; 111

⁸¹⁵ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.38f; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.48

⁸¹⁶ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.34; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.36; 38; 43; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.35f

⁸¹⁷ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.47; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.52; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.51; 53

2002 bedurfte der Import von Zucker einer Lizenz, 2006 wurde diese Pflicht auf Sojabohnen ausgedehnt, 2009 auf bestimmte Bekleidungsarten. Auch eine Registrierungspflicht für alle Fleischimporteure im selben Jahr zielte auf eine mengenmäßige Kontrolle der Einfuhren.⁸¹⁸

Im Bereich der **Exporte** gibt es seit 1994 ein Ausfuhrverbot für un- und halbverarbeitetes Holz, das der Unterstützung der verarbeitenden Industrie in Paraguay dient. In eine solche Richtung zielte auch die Einführung einer Lizenzpflicht für den Export von Aluminium-, Kupfer- und Bronzeresten im Jahr 2003 oder die durchgängig geltende Regel für die Ausfuhr des Duftstoffes *petit grain*, nach der nur 60% der paraguayischen Produktion unverarbeitet ausgeführt werden dürfen.⁸¹⁹ Exportsteuern erlebten nach ihrer Abschaffung im Jahr 1992 nur zwischen 2002 und 2004 ein kurzes Comeback. 2002 wurde auf Rinderhäute eine Exportsteuer von 12% und im Folgejahr ein Mindestexportpreis als Grundlage für deren Berechnung beschlossen. 2004 verfuhr man ähnlich bei Sojabohnen, wobei die Steuer 4% betrug. Das Experiment wurde jedoch 2005 bereits wieder beendet.⁸²⁰

Wie viele andere Länder unterhielt auch Paraguay über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ein System zur Erstattung der Zollabgaben auf als Inputs für Exporte verwandte Importe.⁸²¹ Darüber hinaus wurde 1995 die Möglichkeit zur Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen in Paraguay geschaffen, in denen Unternehmen nicht nur von Zöllen, sondern auch von inländischen Steuern befreit sind, wenn sie mindestens 90% ihrer Produktion außerhalb Paraguays absetzen, woraus sich eine Exportsubvention ergab. Für den Güterhandel scheinen die zwei Zonen, die in der Folge entstanden, aber kaum eine Rolle zu spielen.⁸²² Für den Handel relevant sind eher die 1997 geschaffenen *maquiladoras*. Diese Firmen kooperieren mit ausländischen Partnern, von denen sie im Rahmen eines vorab festgelegten Produktionsprogramms Inputs beziehen, die dann in Paraguay verarbeitet und zu mindestens 90% wieder exportiert werden müssen, um in den Genuss von Vergünstigungen zu kommen, die mit denen des Sonderwirtschaftszonenregimes vergleichbar sind. 47 Firmen nutzten 2010 diese Möglichkeit. Sie produzieren u.a. Schuhe, Medizin, Sportartikel oder auch Computersoftware.⁸²³

Paraguays Regelwerk für **ausländische Investoren** bezeichnete die WTO 1997 als „eines der liberalsten in Lateinamerika“.⁸²⁴ In der Tat sind ausländische Investitionen nur in den Bereichen nicht möglich, in denen es ein Staatsmonopol gibt, was bestimmte Bereiche des Telekommunikations-, Wasser- bzw. Abwasser- und des Stromsektors betrifft. 2005 kam eine weitere, auf bestimmte Nationalitäten beschränkte, Restriktion hinzu: Argentinier, Brasilianer und Bolivianer können seitdem kein Land mehr in den Grenzregionen Paraguays

⁸¹⁸ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.40f; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.49f; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.30; 48-50

⁸¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.48; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.63; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.68

⁸²⁰ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.48; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.32; 62; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.68

⁸²¹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.49f; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.64; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.69f

⁸²² Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.50f; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.65; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.71

⁸²³ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.66f; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.72f

⁸²⁴ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.27 (eigene Übersetzung)

erwerben.⁸²⁵ Die direkte Präsenz des Staates in der Wirtschaft ist in Paraguay eher begrenzt. Eine erste Privatisierungswelle lief 1991 an und umfasste etwa die Alkohol-, Dünger- und Stahlproduktion, genau wie die Handelsflotte und eine Fluggesellschaft. Im Jahr 2000 sollten weitere Privatisierungen angestoßen werden, was jedoch auf öffentlichen Widerstand stieß und daher 2002 auf unbestimmte Zeit verschoben wurde.⁸²⁶ Die Gesetzgebung aus den Jahren 1990/91 garantiert ausländischen Investoren Inländerbehandlung und erlaubt ihnen die freie Überweisung von Kapital und Gewinnen in ihr Heimatland. Es wurde auf solche Überweisungen allerdings eine Steuer von 5% erhoben, die nach 2005 auf 15% angehoben wurde.⁸²⁷ Bereits 1982 war Paraguay dem ICSID beigetreten und hatte bis 2011 27 Investitionsschutzabkommen abgeschlossen, allerdings keine mehr in den letzten Jahren.⁸²⁸

Wenn es um **öffentliche Beschaffungen** geht, diskriminiert Paraguay jedoch teilweise deutlich ausländische Bieter gegenüber inländischen. Bis 2003 galt eine Präferenzmarge von 15% für paraguayische Anbieter. Bauvorhaben sollten sogar prinzipiell nur von einheimischen Unternehmen durchgeführt werden und nur bei mangelndem nationalem Angebot sollte notfalls auf Anbieter aus dem Ausland zurückgegriffen werden, die auch dann noch Partnerschaften mit paraguayischen Unternehmen eingehen mussten.⁸²⁹ Eine Änderung im Jahre 2003 behielt die diskriminierende Behandlung bei. Nun galt für alle Anbieter, deren Gebot einen nationalen Wertschöpfungsgehalt von mindestens 50% versprach, eine Präferenzmarge von 10%. Ausländische Anbieter sollten ohnehin nur dann in Ausschreibungen einbezogen werden, wenn es im Inland keine geeigneten Anbieter gab oder dieser Schritt vertraglich geboten war (etwa weil das Vorhaben mit ausländischen Geldern finanziert wurde). 2009 machten solche internationalen Ausschreibungen immerhin 38% des Gesamtwertes der öffentlichen Beschaffungen in Paraguay aus.⁸³⁰ Bei den übrigen Beschaffungen wurde im Jahr 2010 der Druck zum Gebrauch paraguayischer Güter und Dienstleistungen noch einmal deutlich erhöht. Anbieter, deren Gebot einen nationalen Wertschöpfungsgehalt von 50% oder mehr aufwies, kamen nun in den Genuss einer Präferenzmarge von nicht weniger als 70%. Diese zunächst zeitlich befristete Maßnahme konnte verlängert werden.⁸³¹

Bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre wies die paraguayische Gesetzgebung zu **geistigen Eigentumsrechten** noch Lücken im Vergleich zu den TRIPs-Standards auf, die dann aber durch eine Reihe von Gesetzesänderungen geschlossen wurden. Patente wurden beispielsweise nur für 15 Jahre gewährt und umfassten keine Medikamente. Das Urheberrecht sah nicht explizit den Schutz von Videos oder Computersoftware vor.⁸³² Zunächst wurde 1994 der Schutz von Pflanzeneuzüchtungen gesetzlich geregelt. Nach diesem Gesetz und seinen Ausführungsbestimmungen aus dem Jahr 2000 können solche Züchtungen je nach Typ für 15 oder 18 Jahre geschützt werden. So konnte Paraguay 1996 auch der UPOV beitreten. Handelsmarken konnten vor und nach der Reform von 1998 für stets erneuerbare Phasen von zehn Jahren geschützt werden, wobei dieser Schutz seit der Neuregelung auch bekannte internationale Marken umfasste. Ebenfalls 1998 wurde im Urheberrecht der Schutz von 50 auf 70 Jahre nach dem Tod des Autors verlängert und nun

⁸²⁵ Ebenda, S.28; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.14; 17

⁸²⁶ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.76

⁸²⁷ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.6; 28; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.19

⁸²⁸ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.29; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.18

⁸²⁹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.46

⁸³⁰ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.77; 79; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.88

⁸³¹ Ebenda, S.86

⁸³² Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.55-57

auch ausdrücklich auf audiovisuelle Schöpfungen und Software ausgedehnt. Im Jahr 2000 schließlich folgte die Reform des Patentrechts, die ebenfalls eine Verlängerung des Schutzes – von 15 auf 20 Jahre – und eine Ausdehnung – z.B. auf Medikamente – mit sich brachte. Diese Ausdehnung traf auf Widerstand in der paraguayischen Pharmaindustrie, die offenbar von der Produktion von Generika profitierte, und sollte daher erst 2003 in Kraft treten. 2002 wurde diese Frist noch einmal bis 2005 verlängert.⁸³³

Paraguays **industrielle Fertigung** ist eher beschränkt und besondere staatliche Schutzvorkehrungen lassen sich allenfalls für den Automobil- und Textilsektor feststellen. Zum Schutz der Textil- und Kleidungsindustrie durch relativ hohe Zölle und Mindestpreise ist oben bereits Auskunft gegeben worden. Für die Automobilindustrie wurde zuletzt 1998 ein Regime eingeführt, das solchen Herstellern, die sich auf Pläne zur Exportsteigerung und Importsubstitution verpflichten, erlaubte, ihre Inputs zollfrei zu importieren, was klar auf eine Verzerrung des Handels zugunsten paraguayischer Wertschöpfung abzielt.⁸³⁴

Im **Energiesektor** ist in Paraguay besonders die Stromerzeugung durch Wasserkraft bedeutsam. Die beiden paraguayischen Anteile an den großen binationalen Staudämmen Itaipú (mit Brasilien) und Yacyretá (mit Argentinien) hält der Staat, genau wie der Staatsbetrieb ANDE ein Monopol für den gesamten paraguayischen Strommarkt innehat, wenn es auch in den letzten Jahren Pläne für eine leichte Öffnung dieses Sektors über ein Lizenzsystem gegeben hat.⁸³⁵ Für die Erdöl- und Erdgasförderung hat ein Gesetz aus dem Jahr 1995 ausländischen Investoren die Möglichkeit eröffnet, Konzessionen zu erhalten. 2004 nahm ein einziges internationales Unternehmen diese Möglichkeit wahr. Für den Import und Export von Erdöl und seinen Derivaten hat das Staatsunternehmen Petropar *de facto* weiterhin ein Monopol, während der Import und Export von Erdgas 2002 liberalisiert wurde.⁸³⁶

Die **Landwirtschaft** erhält in Paraguay nur geringe staatliche Unterstützung und diese nimmt am ehesten die Form zinsgünstiger Kredite oder technischer Hilfe an, die sich auf die Produktion von Baumwolle, Soja, Zucker, Mais, Reis und Weizen konzentrieren.⁸³⁷ Die Agrarzölle liegen wie gesehen kaum über dem Durchschnitt. Auf Zucker allerdings wird mit 30% der paraguayische Spitzenzollsatz erhoben.⁸³⁸ Besonders der Baumwollsektor hat neben den subventionierten Krediten auch durch kostenfreies Saatgut oder umfangreiche Schuldenerlasse staatliche Zuwendungen erfahren.⁸³⁹ Schließlich wäre die Forstwirtschaft zu nennen, wo der Staat seit 1995 ganze 75% der Kosten von Aufforstungsprojekten übernimmt.⁸⁴⁰

Paraguay hat das GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** nicht angenommen und in der Praxis beherrscht ein staatliches Unternehmen weiter den

⁸³³ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.82-85; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.93; 95; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.57

⁸³⁴ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.81

⁸³⁵ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.73; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.108; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.112f

⁸³⁶ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.72; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.107f

⁸³⁷ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.63; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.96; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.99; 104

⁸³⁸ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.70

⁸³⁹ Ebenda, S.68; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.97

⁸⁴⁰ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.72; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.101

Festnetzmarkt.⁸⁴¹ Ein Versuch zur Privatisierung dieses Unternehmens wurde im Jahr 2000 unternommen, scheiterte aber 2002 endgültig und so hielt dieser Staatsbetrieb auch in der Folge die einzige Konzession für das Angebot von Festnetzgesprächen, obwohl *de jure* in Paraguay Lizenzen im Telekommunikationsbereich – anders bei Fernsehen und Radio – sowohl an in- als auch ausländische Privatunternehmen vergeben werden können. Im Mobilfunkbereich wurde von dieser rechtlichen Möglichkeit auch tatsächlich Gebrauch gemacht und schon seit den 1990er Jahren Lizenzen an private Anbieter vergeben. Beim Internetzugang allerdings dauerte es bis 2009, bis das staatliche Monopol fiel. Ein Jahr später gab es bereits 60 Lizenznehmer in diesem Bereich.⁸⁴²

Ebenso wenig hat Paraguay das GATS-Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** ratifiziert, obwohl das Land in diesem Sektor gegenüber ausländischen Investoren weitgehend offen ist.⁸⁴³ Durch ein Bankengesetz aus dem Jahr 1996 wurde festgelegt, dass ausländische Banken uneingeschränkt Anteile an paraguayischen Instituten erwerben und Niederlassungen in Paraguay gründen konnten, die dort Inländerbehandlung genießen. Ausländische Banken haben dann auch eine wichtige Rolle in Paraguay gespielt und hielten über viele Jahre mehr als die Hälfte der Bankaktiva des Landes in ihren Händen.⁸⁴⁴ Auch im Versicherungsbereich wurde ausländischen Gesellschaften 1996 gleichberechtigte Betätigung in Paraguay garantiert, auch wenn hier in der Praxis Versicherer mit paraguayischer Mehrheit weiter die wichtigere Rolle spielen. Ausländische Rückversicherer können ihre Dienste auch ohne Niederlassung in Paraguay anbieten.⁸⁴⁵

Im **Transportsektor** gibt es dagegen eine Reihe von Zugangsbeschränkungen für Ausländer. Zwar ist seit 1994 der Betrieb von Häfen durch Private – ob Paraguayer oder Ausländer – erlaubt. Die innerparaguayische Schifffahrt, genau wie der Transport paraguayischer Ex- und Importe über Wasser allerdings sind paraguayischen Schiffen vorbehalten. 1992-94 wurden für die innerparaguayische Güterschifffahrt in Ermangelung paraguayischer Schiffe Lockerungen für einige Länder der Region eingeführt. Insbesondere Schiffe unter bolivianischer, brasilianischer, argentinischer und uruguayischer Flagge sind von den Beschränkungen seitdem befreit.⁸⁴⁶ Auch die innerparaguayische Luftfahrt ist heimischen Unternehmen vorbehalten, während internationale Flüge von und nach Paraguay auch ausländischen Fluglinien offenstehen. Die Flughäfen wurden bislang von einer staatlichen Behörde betrieben, wobei zuletzt eine Auslagerung an Privatunternehmen diskutiert wurde. Paraguay hat 2006 begonnen, Importe beim Transport über Flughäfen gegenüber Exporten preislich zu diskriminieren. 2008 wurde diese Diskriminierung auf die Seehäfen ausgeweitet.⁸⁴⁷

⁸⁴¹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.89; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.125

⁸⁴² Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.113; 115; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.100; 125; 127-129; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.83

⁸⁴³ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.89

⁸⁴⁴ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.78; 80; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.89; 117; 119; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.118; 121

⁸⁴⁵ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.82; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.123f

⁸⁴⁶ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.90; 124; 126; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.84f

⁸⁴⁷ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.90; 126-128; Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.133-136

2.2.2 Die Andengemeinschaft

Die Andengemeinschaft (bis 1997 meist „Andenpakt“ genannt) wurde bereits 1969 durch den Vertrag von Cartagena gegründet und diente zunächst als regionale Fortsetzung der Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung. Ein Kurswechsel wurde 1989 beschlossen, als die Einrichtung einer Freihandelszone zwischen den Mitgliedstaaten ab 1993 anvisiert wurde.⁸⁴⁸ Darüber hinaus hat die Andengemeinschaft seit 1995 versucht, einen gemeinsamen Außenzoll einzurichten und hat schon zuvor auch auf anderen handelspolitisch relevanten Feldern eine gemeinsame Politik angestrebt. Die Gründungsmitglieder waren Venezuela, Bolivien, Ecuador, Peru und Kolumbien. Peru setzte seine Mitgliedschaft 1992 kurzzeitig aus und integrierte sich erst zwischen 1997 und 2005 schrittweise in die andinische Freihandelszone, nicht jedoch in den gemeinsamen Außenzoll. 2006 kündigte Venezuela seinen Austritt aus der Andengemeinschaft an, der 2011 wirksam wurde.⁸⁴⁹

Die Durchsetzung des Binnenfreihandels zunächst zwischen vier der Mitgliedstaaten gestaltete sich relativ erfolgreich, erfolgreicher noch als innerhalb des Mercosur, wo es wie gesehen längere Übergangsfristen und bis heute Ausnahmen gab und gibt. Perus Eingliederung in die Freihandelszone begann 1997. Das Land zog zu Beginn des neuen Jahrtausends sogar einige Liberalisierungsschritte von sich aus vor. Nachdem 2004 55% der Waren aus der Andengemeinschaft zollfrei nach Peru gelangt waren, wurden die übrigen Schranken bis Ende 2005 abgebaut.⁸⁵⁰

1998 beschlossen die Mitglieder der Andengemeinschaft die Liberalisierung des Dienstleistungshandels innerhalb der Region. Im Gegensatz zum Mercosur und zum GATS arbeitete man mit Positivlisten, d.h. es wurde von einer generellen Liberalisierung ausgegangen, von der nur explizit in nationalen Inventaren aufgelistete Aktivitäten ausgenommen sein sollten. Solche Listen umfassten beispielsweise im Falle Perus 20 Einträge, während es bei Bolivien 46 und bei Ecuador 70 waren, wobei hier die Vergleichbarkeit nicht gesichert ist. 2006 begann dann die Umsetzung des Freihandels mit Dienstleistungen innerhalb der Andengemeinschaft. Die nationalen Ausnahmen sollten zudem schrittweise abgebaut werden.⁸⁵¹ Auch im Bereich des geistigen Eigentums gibt es regionale Rahmenvorgaben für die nationale Gesetzgebung. Wichtig war hier besonders eine Entscheidung der Gemeinschaft aus dem Jahr 1993, durch die der Patentschutz auf 20 Jahre ausgeweitet und beschlossen wurde, dass auch Medikamente solchen Schutz genießen

⁸⁴⁸ <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica> (letzter Abruf: 24.10.2014)

⁸⁴⁹ Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.21f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. S.85; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2010-2011*. S.124; JOSÉ E. DURÁN LIMA/CARLOS J. DE MIGUEL/ANDRÉS R. SCHUSCHNY, *Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar*. In: Revista de la Cepal, 91, Abril 2007, S.70

⁸⁵⁰ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.21f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. S.168; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.98; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. S.88

⁸⁵¹ MARCEL VAILLANT, *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. In: CEPAL, Serie Comercio internacional, 83, 2007, S.12f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.136; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006*. S.103f; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.102f; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.92; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.80

konnten.⁸⁵² Schließlich wurden solche Vorgaben auch für die Behandlung ausländischer Investoren formuliert. 1990 wurde entschieden, dass ausländische Investoren mit Ausnahme der in den Mitgliedstaaten gesetzlich besonders geregelten Sektoren Inländerbehandlung genießen und ihr Kapital und die daraus resultierenden Gewinne frei in ihr Heimatland überweisen können sollten.⁸⁵³

Als zu Beginn der 1990er Jahre die Struktur des künftigen gemeinsamen Außenzolls ausgehandelt wurde, drängte Peru darauf, dass dessen Schutzniveau nicht zu hoch ausfallen dürfe und drohte mehrfach damit, die Gemeinschaft anderenfalls zu verlassen.⁸⁵⁴ Dies tat es zwar nicht dauerhaft, nahm aber am Ende nicht am gemeinsamen Außenzoll teil. Auch Bolivien, das sein Zollsystem schon stark liberalisiert hatte, wurde *de facto* eine Beibehaltung seines eigenen Zollsystems zugestanden. Während nämlich nach einer Entscheidung aus dem Jahr 1994 der Außenzoll der Andengemeinschaft, der im folgenden Jahr eingeführt werden sollte, vier Zolltarife von 5%, 10%, 15% und 20% umfasste, würde Bolivien nur die beiden niedrigsten Stufen anwenden. Ecuador wurde gleichzeitig zugestanden, für bis zu 930 Produktarten um bis zu fünf Punkte vom gemeinsamen Außenzoll abzuweichen, was in der Praxis dazu führte, dass das Land bis 2003, als es diese Abweichung aufgab, auf bestimmte Kapitalgüter einen Zoll von 0% statt 5% erhob, was den Durchschnitt senkte, den effektiven Schutz aber erhöhte.⁸⁵⁵ Auch Kolumbien drängte auf solche Ausnahmen, die es für nötig hielt, um die Zolleskalation zu verstärken und die Produktion verarbeiteter Güter anzuregen. Für Venezuela gab es eine analoge Regelung. Zudem konnten Ecuador, Kolumbien und Venezuela bis zum Ende des Jahrtausends für eine bestimmte Anzahl weiterer Produkte vom gemeinsamen Außenzoll abweichen, wobei diese Fristen teilweise auch später noch verlängert und selbst dann nicht eingehalten wurden.⁸⁵⁶ Im Jahre 2001 betrug daher der durchschnittliche gemeinsame Außenzoll der Andengemeinschaft 11,7% (und wich damit nicht wesentlich von dem Niveau ab, das in Ecuador, Kolumbien und Venezuela zur Zeit seiner Einführung ohnehin geherrscht hatte). Gleichzeitig aber wurde er um diese Zeit herum nur für knapp zwei Drittel der Waren überhaupt angewandt. Beschloss die Andengemeinschaft 2002 noch, für den Rest der Waren eine schrittweise Harmonisierung anzustreben, so ging die tatsächliche Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung. Die Harmonisierung wurde immer wieder verschoben, bis die Mitgliedstaaten 2007 sogar die nationale Zollautonomie vorübergehend wieder herstellten. Diese Autonomie wurde 2011 bis Ende 2014 verlängert und es ist kaum absehbar, wie es in Zukunft zu einer Wiederannäherung kommen soll.⁸⁵⁷

Die Andengemeinschaft als Zollunion ist nämlich durch die Politik gegenüber Drittstaaten seit einigen Jahren *de facto* zerbrochen. Hatten die Mitgliedstaaten die Liberalisierung des Handels zwischen Andengemeinschaft und Mercosur noch gemeinsam getragen, so sorgten die Freihandelsgespräche mit den USA und der EU für eine Spaltung. Die beiden einzigen Staaten, die bereit waren, so weit auf Forderungen der beiden hochentwickelten

⁸⁵² Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.90-93

⁸⁵³ Ebenda, S.35; <http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/d291e.htm> (letzter Abruf: 24.10.2014)

⁸⁵⁴ EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.155f

⁸⁵⁵ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. S.117; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.99

⁸⁵⁶ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.43f; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.52f; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.37;

<http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec370s.asp> (letzter Abruf: 25.10.2014)

⁸⁵⁷ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. S.106; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. S.168f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.99; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.30

Handelspartner einzugehen, dass es zu einem Abschluss kommen konnte, waren Kolumbien und Peru. Als klar wurde, dass es zu keinen Freihandelsabkommen unter Einschluss der gesamten Andengemeinschaft kommen würde, schlossen diese beiden Staaten daher entgegen den Vorgaben zu einer gemeinsamen Handelspolitik der Gemeinschaft bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA (Unterzeichnung durch Peru 2005, durch Kolumbien 2006) und der EU (Unterzeichnung in beiden Fällen im Jahr 2012) ab.⁸⁵⁸

Auch andere gemeinsame Politiken der Andengemeinschaft waren in den letzten Jahren in Auflösung begriffen. Zwischen Ecuador, Kolumbien und Venezuela hatte es seit 1993 ein gemeinsames Automobilregime gegeben, das die regionale Produktion durch hohe Zolleskalation und Vorgaben zur regionalen Wertschöpfung stark schützte. Inputs für die Automobilproduktion konnten zu einem vergünstigten Zoll importiert werden, wenn die Produkte einen bestimmten Prozentsatz an regionaler Wertschöpfung aufwiesen, der für bestimmte Fahrzeuge bis Ende der 1990er Jahre noch von 30% auf 33% steigen sollte. Ein neues Regime, das seit dem Jahr 2000 galt, schaffte zwar zunächst die alten Vorgaben zur regionalen Wertschöpfung ab, behielt aber den hohen effektiven Zollschatz bei. Ab 2009 galt dann allerdings doch wieder eine Abhängigkeit des zollvergünstigten Imports von Inputs von der Erfüllung einer Vorgabe zum regionalen Wertschöpfungsgehalt von 24%. 2010 aber wurde das Abkommen von Ecuador gekündigt.⁸⁵⁹

Gemeinsam mit dem Außenzoll der Andengemeinschaft wurde auch das sogenannte „Andinische Preisbandsystem“ für Agrargüter ausgesetzt, das Ende 1994 eingeführt worden war, um bestimmte Agrarprodukte (2006 waren es z.B. 157) in Zeiten niedriger Weltmarktpreise vor ausländischer Konkurrenz zu schützen bzw. in Zeiten hoher Preise eine starke Verteuerung von Lebensmitteln zu vermeiden. Auf der Grundlage früherer Preise wurden für jedes Gut Referenzpreise und in Abhängigkeit davon eine Schwankungszone mit einer Unter- und einer Obergrenze ermittelt. Unterschritten die Weltmarktpreise die Untergrenze, wurden zusätzliche Wertzölle bis zu 100% erhoben, bis die Untergrenze erreicht war. Umgekehrt führte eine Überschreitung der Obergrenze zu Senkungen des normalen Zolls auf das entsprechende Gut. 1998 schrieb die Gemeinschaft dann fest, dass die aus dem System entstehenden Zölle die jeweils bei der WTO festgeschriebenen nationalen Höchstzölle nicht überschreiten durften. Bolivien hatte nie an dem System teilgenommen, das derzeit wie erwähnt ohnehin suspendiert ist.⁸⁶⁰

Venezuela

Venezuelas Wirtschaft wird von der Erdölproduktion geprägt, deren Einnahmen es dem Land über längere Zeit ermöglicht haben, den Lebensstandard breiter Bevölkerungskreise durch staatliche Verteilungsprogramme zu heben. Bei manchen Beobachtern setzte sich der Eindruck fest, dass Venezuela bis in die 1990er Jahre hinein immer dann zu wirtschaftlicher

⁸⁵⁸ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.136; 140; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.22; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.25; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2011-2012. S.89

⁸⁵⁹ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.69; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.76; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.104; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.60

⁸⁶⁰ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1999-2000. S.189; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.90f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.49; 55f

Öffnung bereit war, wenn die Ölrente sank, diese Schritte aber sofort wieder dann infrage stellte, wenn der Ölpreis stieg. Tatsächlich gab es ab 1989 eine erste Öffnungswelle, der eine wirtschaftliche Krise vorangegangen war. Während der 1990er Jahre gab es ein Schwanken zwischen weiteren Liberalisierungsschritten und neuen Abschottungsmaßnahmen.⁸⁶¹ Die Wahl von Hugo Chávez zum Staatspräsidenten im Jahr 1998 konnte als Signal für eine klare wirtschaftsnationalistische Wende verstanden werden, hatte sich Chávez doch 1992 an einem Putsch gegen Präsident Carlos Andrés Pérez beteiligt, dessen Wirtschaftsreformen zu gewaltsamen Straßenprotesten geführt hatten. Ob Chávez' Politik tatsächlich eine immer radikalere Abschottung vom Weltmarkt mit sich brachte, ist innerhalb der in diesem Kapitel angewandten Methodik besonders deshalb schwer zu beurteilen, weil sich das Land im Jahr 2002 zum letzten Mal dem *Trade Policy Review* Mechanismus unterworfen hat. Für den späteren Zeitraum werden andere Quellen wie das Internetportal *Global Trade Alert* herangezogen, die zumindest punktuelle Einblicke ermöglichen, nicht aber einen gleichwertigen systematischen Überblick, weshalb die Erkenntnisse hier unter Vorbehalt stehen müssen.

Ähnlich wie in den anderen bereits betrachteten Fällen erlebten auch in Venezuela die **Zölle** um das Jahr 1990 – das Jahr des GATT-Beitritts - eine rasante Talfahrt. 1988 hatte der Durchschnittszoll noch 35% betragen, um dann über 31% 1989 auf 12% im Jahre 1996 zu sinken. Auch der Höchstsatz, der 1990 noch bei 50% gelegen hatte, sank bis 1996 auf 35%, um in den folgenden Jahren hier zu verharren.⁸⁶² Auch in Venezuela verlief diese Entwicklung aber nicht völlig ohne Widersprüche. Zwischen 1992 und 1996 wurden beispielsweise auf 15 landwirtschaftliche Produkte, deren Produzenten besonders unter ausländischer Konkurrenz litten, die Zölle um 60% ihres normalen Wertes erhöht. Zwischen 1998 und dem Jahr 2000 kam es erneut zu Zollerhöhungen. Diesmal waren über 900 Produkte betroffen, deren Zoll um 15 Punkte erhöht wurde. Die Maßnahme wurde letztlich zurückgenommen, da die Andengemeinschaft sie als unzulässige Abweichung vom gemeinsamen Außenzoll ablehnte.⁸⁶³

Insgesamt war aber in den ersten Chávez-Jahren noch keine dramatische Veränderung der Zollpolitik festzustellen: Noch 2001 lag der Durchschnittszoll auf genau demselben Niveau wie 1996, während er 2002 minimal auf 12,2% stieg.⁸⁶⁴ Für den späteren Zeitraum stehen wie erwähnt nicht durchgängig vergleichbare Daten zur Verfügung. Ein Blick auf die Jahre der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008/09 zeigt aber, dass Venezuela in diesen Jahren keine bedeutenden Zollerhöhungen vorgenommen hat, wie es sie z.B. im Mercosur gegeben hat. Vielmehr scheint das Land sogar eher punktuell Zölle in bestimmten Bereichen gesenkt oder ganz ausgesetzt zu haben, in denen es zu Versorgungsengpässen gekommen ist, z.B. in der Gesundheitsversorgung und bei der Stromerzeugung.

⁸⁶¹ JULIA BUXTON, *Venezuela*. In: BUXTON/PHILLIPS, *Case studies in Latin American political economy*. S.163; 168

⁸⁶² Ebenda, S.170; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.25; 52; 54; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.73f; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.38

⁸⁶³ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.61; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.43f

⁸⁶⁴ Ebenda, S.33; 38

Insgesamt ist aber für den Zeitraum 2002-2012 eine leichte Erhöhung des Durchschnittszolls auf 13,3% zu konstatieren.⁸⁶⁵ Agrarprodukte genießen in Venezuela einen höheren Schutz durch reguläre Zölle als Industrieprodukte. Unter diesen weisen Nahrungsmittel und Getränke, Textilien, Kleidung und Schuhe, sowie Autos und Elektrogeräte einen relativ hohen Zoll auf.⁸⁶⁶ Zu den normalen Zöllen gesellen sich allerdings weitere Mechanismen, mit denen der Preis bestimmter Importe angehoben wird. 1991 bis 1995 gab es in Venezuela ein Mindestpreissystem für 121 Agrargüter, bei dem die Differenz zwischen Importpreis und Mindestpreis durch variable Zölle auf das importierte Volumen ausgeglichen wurde. Dieses System wurde dann durch das Andinische Preisbandsystem abgelöst, das zu Zöllen von bis zu 81% führen konnte.⁸⁶⁷ Mindestimportpreise wurden in den 1990er Jahren außerdem noch auf andere Güter wie Autos oder Haushaltsgeräte angewandt.⁸⁶⁸ Venezuela hat über weite Strecken eine Zollverwaltungsgebühr erhoben, die bis 1991 bei 5% lag, dann auf 1% gesenkt wurde, 1995-98 abgeschafft war, um dann wieder mit 2% bzw. später dann 1% reaktiviert zu werden.⁸⁶⁹ Bestimmte alkoholische Getränke unterlagen zudem einer diskriminierenden Besteuerung, je nachdem, ob es sich um Importe oder venezolanische Erzeugnisse handelte.⁸⁷⁰

Bestimmte Maßnahmen haben später den Handel mit Venezuela eingeschränkt bzw. verzerrt. Seit 2003 führte das Land Devisenkontrollen durch, die sich negativ auf die Importe auswirkten. Im Zusammenhang mit der jüngsten Weltwirtschaftskrise wurde zudem der Wechselkurs des Bolívar gespalten: Anfang 2010 wurde beschlossen, dass aus Sicht des Staates wichtige Importe (darunter alle Importe des Staates selbst) zu einem Wechselkurs von 2,6 Bolívares pro US-Dollar abgewickelt werden konnten, während alle übrigen Importe einem deutlich abgewerteten Kurs von 4,3:1 unterliegen würden, was diese Importe deutlich verteuerte und damit hemmte.⁸⁷¹

Auf **Anti-Dumping-Maßnahmen** hat Venezuela in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verstärkt zurückgegriffen. Zwölf Verfahren wurden 1996 bis 2002 begonnen, von denen neun zur Verhängung von Anti-Dumping-Zöllen führten, sodass die Gesamtzahl der geltenden Anti-Dumping-Maßnahmen bis 2002 19 erreichte, wobei Eisen- und Stahlerzeugnisse, Schuhe und Chemikalien neben weiteren Produkten betroffen waren. Hinzu kamen in jener Phase drei Ausgleichszölle gegen Käse aus der EU.⁸⁷²

Die bis Ende der 1980er Jahre umfangreichen **Importbeschränkungen** wurden in Venezuela zu Beginn der 1990er Jahre spürbar abgebaut. Von Importlizenzen waren 1992 im Industriesektor allerdings nach wie vor 5% der Produkte betroffen. Im selben Jahr wurden mengenmäßige Importbeschränkungen in Form von Quoten abgeschafft. In der Folge galten allerdings nach wie vor Importverbote, die durchaus *auch* wirtschaftliche Gründe haben konnten, beispielsweise für Gebrauchtwagen und Altkleider. Das Importverbot für

⁸⁶⁵ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. S.70; <http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-elimination-import-duties-medical-goods> (letzter Abruf: 25.10.2014);

<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=VE> (letzter Abruf: 16.11.2014)

⁸⁶⁶ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.33; 84; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.131

⁸⁶⁷ Ebenda, S.59; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.42

⁸⁶⁸ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.66

⁸⁶⁹ Ebenda, S.62; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.38

⁸⁷⁰ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.63

⁸⁷¹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.59; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. S.69

⁸⁷² Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.33; 50

Streichhölzer, das kurz nach der Jahrtausendwende galt, konnte kaum aus anderen Motiven heraus erklärt werden, zumal Importe aus anderen Mitgliedstaaten der Andengemeinschaft durchaus erlaubt waren.⁸⁷³ Später hat es nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 2008/09 gewisse weitere Importbeschränkungen gegeben. Anfang 2009 wurden z.B. Importlizenzen für Autos mit dem Ziel einer Importverringerung eingeführt. Importverbote für energieintensive Konsumgüter und gebrauchte Klimaanlage und Kühlschränke in 2009 und 2010 ließen sich teilweise auch als umweltpolitisch bedingt interpretieren.⁸⁷⁴

Mit Beschränkungen des **Exports** hat Venezuela jedenfalls bis zum Beginn des neuen Jahrtausends nicht in großem Stil gearbeitet. Exportverbote gab es nicht, während seit 1991 für gut 20 landwirtschaftliche Produkte und radioaktives Material Exportlizenzen verlangt wurden und das Land 2002 kurzzeitig nach Vereinbarungen innerhalb der Vereinigung kaffeeproduzierender Länder seine Kaffeeexporte drosselte. Besteuert wurden bis zur Mitte der 1990er Jahre noch die Erdölexporte. Auch in den letzten Jahren war keine Neigung zu verstärkten Exportrestriktionen zu erkennen.⁸⁷⁵ Was auf der anderen Seite die Förderung von Exporten anbetrifft, so verlor ein Ende der 1980er Jahre eingeführtes Schema zur Gewährung von Steuergutscheinen in Höhe von 10% des Exportwertes von Agrarprodukten immer mehr an Bedeutung zugunsten eines anderen Programms, durch das Inputs, die innerhalb eines Jahres verarbeitet reexportiert wurden, zollfrei importiert werden konnten, wodurch nur eine Neutralisierung der Zollbelastung, aber keine weitere Subvention möglich war.⁸⁷⁶ Anders gestaltete sich dies unter dem Sonderwirtschaftszonenregime, durch das Unternehmen auch von bestimmten inländischen Steuern befreit waren, wenn sie sich verpflichteten, ab dem vierten Jahr nach ihrer Ansiedelung in einer solchen Zone mindestens 80% ihrer Produktion zu exportieren.⁸⁷⁷ Hinzu traten staatliche Exportkredite in Landeswährung zu 80% des Marktzinses Mitte der 1990er Jahre. Auch kurz nach der Jahrtausendwende stellte der Staat leicht subventionierte Exportkredite zur Verfügung.⁸⁷⁸

Die Bedingungen für **ausländische Investoren** gestalteten sich in Venezuela oft schwierig. Zwar wurde um 1990 die grundsätzliche Genehmigungspflicht für ausländische Investitionen aufgehoben und die Überweisung von Kapital und Gewinnen in das Heimatland des Investors erlaubt. Auch in den folgenden Jahren gab es allerdings verschiedene Hindernisse. Zum einen blieben bestimmte Wirtschaftssektoren – wie es auch in anderen Ländern oft der Fall ist – für ausländische Investoren teilweise oder ganz verschlossen. Dies traf etwa für den Bergbau, die Erdöl- und Erdgasvorkommen, den Schiffstransport oder die Medien zu. Zudem bedurften ausländische Investitionen in der Nähe der Landesgrenzen, von Gewässern, wichtigen Grundindustrien und militärischen Anlagen einer Sondergenehmigung.⁸⁷⁹ Dazu kam allerdings, dass im Zuge einer Bankenkrise, die 1994 zu massiver Kapitalflucht aus Venezuela führte, wieder Devisenkontrollen eingeführt wurden, die nicht nur den Import erschwerten, sondern auch die Überweisung von Gewinnen ausländischer Investoren in ihr Heimatland. Solche Überweisungen bedurften jetzt wieder einer vorherigen Genehmigung, wobei solche Transaktionen im Kontext der

⁸⁷³ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.66f

⁸⁷⁴ <http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-import-ban-energy-intensive-consumer-goods>;
<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-import-licences-passenger-vehicles>; Trade Monitoring Database der WTO zu Venezuela, auf: <http://tmdb.wto.org/> (letzter Abruf: 26.10.2014)

⁸⁷⁵ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.81; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.64

⁸⁷⁶ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.57; 83f; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.41; 65

⁸⁷⁷ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.88

⁸⁷⁸ Ebenda, S.86; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.67f

⁸⁷⁹ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.34; 39; BUXTON, *Venezuela*. In: BUXTON/PHILLIPS, *Case studies in Latin American political economy*. S.170

Devisenbewirtschaftung allerdings bevorzugt behandelt wurden, um Investoren nicht vollends zu verschrecken.⁸⁸⁰

1996 wurden die Kontrollen wieder aufgehoben und auch die ersten Jahre der Chávez-Ära brachten zunächst keine weiteren Einschränkungen, sondern eher kleine Liberalisierungsschritte. Eine 1999 im Jahr seines Amtsantritts beschlossene neue Verfassung öffnete die meisten Wirtschaftsbereiche für ausländische Investoren und sicherte ihnen im Grundsatz Inländerbehandlung zu, wobei es Ausnahmen für bestimmte Sektoren wie Erdöl und Erdgas, die Fischerei und die Schifffahrt geben sollte. Ein Investitionsgesetz aus demselben Jahr behielt zwar Investitionen in den Rundfunk und die spanischsprachige Presse Inländern vor (wobei Ausländer Zugang erhielten, wenn sie sich seit mehr als einem Jahr in Venezuela aufhielten und auf das Recht auf Kapital- und Gewinnüberweisung in ihr Heimatland verzichteten). Gleichzeitig aber öffnete das Gesetz den Bergbausektor für Ausländer und initiierte die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes. Zudem wurde die Möglichkeit vorgesehen, Investoren für zehn Jahre einen stabilen Rechtsrahmen zu garantieren.⁸⁸¹

In der Folge kam es aber zu einer Wende, die auf diesem Feld tatsächlich sehr deutlich ausfiel. 2003 wurden wie gesehen wieder Devisenkontrollen eingeführt, die erst 2012 für bestimmte ausländische Investitionen von besonderem nationalem Interesse punktuell gelockert wurden. 2010 wurde ein neues Gesetz beschlossen, durch das die Enteignung von Privatunternehmen – aus- wie inländischen – erleichtert wurde.⁸⁸² Damit wurde im Prinzip nur eine schon einige Jahre zuvor begonnene Praxis nachvollzogen, die zu einer in der Region im Untersuchungszeitraum einzigartigen Serie von Enteignungen ausländischer Investoren geführt hat. Es wird hier darauf verzichtet, die komplette Liste der enteigneten Unternehmen abzuarbeiten. Es sei nur darauf hingewiesen, dass sich der Privatisierungstrend, der zu Beginn der 1990er Jahre einen ersten Höhepunkt erreicht hatte und auch bis 2002 noch die Bereiche Telekommunikation und Finanzen erfasst hatte, in der Folge komplett umkehrte. 2005 annullierte Chávez Bergbaulizenzen ausländischer Unternehmen, 2006 verstaatlichte er Ölfelder, die von europäischen Firmen bewirtschaftet wurden.⁸⁸³ In den Jahren seit 2009 erfolgte praktisch alle drei oder vier Monate eine Enteignung ausländischer Investoren, wobei es solche aus den Industriestaaten genauso traf wie lateinamerikanische „Brüder“.⁸⁸⁴ Zudem trat Venezuela 2012 aus dem ICSID aus.⁸⁸⁵

Eine Gleichbehandlung ausländischer Anbieter bei **öffentlichen Beschaffungen** hat es in Venezuela weder in den 1990ern noch zu Beginn des neuen Jahrtausends gegeben. Die Gesetze sahen dabei Mitte der 1990er Jahre zwar nicht explizit und verpflichtend eine bestimmte Präferenzmarge für einheimische Anbieter vor, garantierten Ausländern aber auch keine Gleichbehandlung. Vielmehr war die Möglichkeit einer Diskriminierung zugunsten von Venezolanern gegeben. Bis 2002 hatte sich dies konkretisiert, indem nun die Regel galt, dass in all den Fällen, in denen zwei Angebote preislich eine Differenz von nicht mehr als 5% aufwiesen, das Angebot mit dem höchsten nationalen Wertschöpfungsanteil den Zuschlag

⁸⁸⁰ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.4; 8; 15; 17; 34

⁸⁸¹ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.19; 29-31; 75

⁸⁸² <http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-reform-law-access-goods-and-services-facilitate-nationalisations>; <http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-partial-liberalisation-foreign-exchange-controls> (letzter Abruf: 26.10.2014)

⁸⁸³ ROLANDO DÍAZ, *Hintergründe und Ursachen der gewerkschaftlichen Krise in Venezuela*. In: HOLM-DETLEV KÖHLER, *Gewerkschaften und Neoliberalismus in Lateinamerika*. Münster, 1993, S.153; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.2; O'TOOLE, *Politics Latin America*. S.444f; 488

⁸⁸⁴ http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=499&tid_3=All (letzter Abruf: 26.10.2014)

⁸⁸⁵ <http://www.iisd.org/itn/2012/04/13/venezuelas-withdrawal-from-icsid-what-it-does-and-does-not-achieve/> (letzter Abruf: 17.11.2014)

erhalten sollte. 2002 schuf ein Dekret des Präsidenten zudem die Möglichkeit, kleineren venezolanischen Anbietern Präferenzen von bis zu 25% einzuräumen und Ausländer von manchen Ausschreibungen gleich völlig auszuschließen.⁸⁸⁶

Der **Schutz geistigen Eigentums** hatte noch 1996 bestimmte Medikamente ausgeschlossen, die in Venezuela nicht patentierbar waren. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde aber eine Gesetzesreform diskutiert, die diese Ausnahme dann beseitigen sollte.⁸⁸⁷ In anderen Bereichen wie Schutzmarken und Urheberrecht hatte die venezolanische Gesetzgebung bereits zuvor mit erneuerbaren Schutzperioden von zehn Jahren bzw. einem Schutz von 60 Jahren nach dem Tod des Autors unter Einschluss von Computersoftware wesentliche internationale Standards erfüllt. Seit 1993 konnten zudem auch Pflanzenneuzüchtungen je nach Art 15 oder 25 Jahre lang geschützt werden.⁸⁸⁸

Unter Venezuelas **Industriesektoren** scheinen u.a. die Automobil-, sowie die Eisen- und Stahlerzeugung vermehrt Objekt staatlicher Schutzmaßnahmen gewesen zu sein. Noch 1990 hatte es Schritte hin zu einer Liberalisierung der Automobilproduktion gegeben, indem Zölle gesenkt und Vorgaben zur nationalen Wertschöpfung gelockert wurden.⁸⁸⁹ Diese Tendenz wurde durch die Einführung der weiter oben beschriebenen Automobilpolitik im Rahmen der Andengemeinschaft allerdings wieder umgekehrt. In dieselbe Richtung wies die ebenfalls bereits erwähnte Einführung von Importlizenzen für Fahrzeuge im Jahr 2009. Für die Eisen- und Stahlindustrie wurden die Zölle 2002 auf die bei der WTO vereinbarte Höchstgrenze von 35% angehoben. Zudem wurde der Branche wiederholt Schutz durch die Verhängung von Anti-Dumping-Zöllen zuteil.⁸⁹⁰

Die **Erdölförderung** war und ist in Venezuela stark vom Staatskonzern PDVSA dominiert. Durch das Verstaatlichungsgesetz aus dem Jahre 1976 war vorgesehen, dass PDVSA zwar Projekte in Partnerschaft mit Privatunternehmen betreiben konnte, dabei aber stets die Mehrheit der Anteile halten musste. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde dieser Grundsatz allerdings erstmals fallen gelassen.⁸⁹¹ Dennoch blieb das ausländische Engagement eher begrenzt. Mitte der 1990er Jahre hatte PDVSA zwar mit 27 in- und ausländischen Privatunternehmen Vereinbarungen zur Erschließung und Ausbeutung von Ölfeldern abgeschlossen. Der Anteil von solchen Projekten an der gesamten Erdölförderung in Venezuela betrug aber z.B. im Jahr 2000 nur 19%. Ein neues Gesetz aus dem Jahr 2001 behielt zudem die Erdölförderung weiter dem Staat vor, der diese alleine oder in Partnerschaft mit Privatunternehmen betreiben würde. Das Erfordernis einer staatlichen Mehrheit an solchen Gemeinschaftsprojekten tauchte in diesem neuen Gesetz wieder ausdrücklich auf.⁸⁹² Auf die später einsetzenden Enteignungen ausländischer Ölfirmen ist bereits hingewiesen worden. Was die Verarbeitung des Rohöls in Raffinerien angeht, so sieht das Gesetz aus 2001 zwar die Möglichkeit zum Aufbau neuer privater Projekte vor, behält aber dem Staat explizit das Recht vor, diese bei gegebenem nationalen Interesse zu enteignen.⁸⁹³ Liberaler gestaltete sich dagegen ein Gesetz zur Erdgasförderung aus dem Jahr

⁸⁸⁶ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.75f; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.56-58

⁸⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.94

⁸⁸⁸ Ebenda, S.94f

⁸⁸⁹ Ebenda, S.141

⁸⁹⁰ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.103f

⁸⁹¹ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.128

⁸⁹² Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.95; 97

⁸⁹³ Ebenda, S.98

1999. Hier wurde es Privatunternehmen aus Venezuela und dem Ausland erlaubt, auch in Eigenregie nach Erwerb einer Lizenz Förderprojekte zu betreiben.⁸⁹⁴

Auch im **Bergbau** hat es 1999 eine rechtliche Liberalisierung gegeben, indem es ausländischen Unternehmen gestattet wurde, Lizenzen in Venezuela zu erwerben. *De facto* allerdings blieb der Staat mit seinen Unternehmen auch in diesem Bereich in den Folgejahren dominant.⁸⁹⁵ Ein ähnliches Bild bot sich bei der **Stromerzeugung**. Auch hier hatte ein Gesetz aus 1999 private Investitionen vorgesehen, was aber nichts daran änderte, dass sich in der Praxis der Anteil des vom Staat erzeugten Stroms am Gesamtvolumen von 1996 bis 2002 noch von 80% auf 89% erhöhte.⁸⁹⁶

Die **Landwirtschaft** erfuhr in Venezuela einen relativ hohen Schutz und dieser Trend scheint sich auch in den letzten Jahren fortzusetzen. Der Zollschutz liegt wie gesehen über dem Durchschnitt und besonders stark geschützte Produktgruppen waren in diesem Zusammenhang beispielsweise Milchprodukte und Fischereiprodukte.⁸⁹⁷ Auch wenn das PSE für die Landwirtschaft 1991 in Venezuela mit 18% unter dem Vergleichswert der OECD-Staaten lag, so übertraf es die oben für Brasilien und Argentinien genannten Werte dennoch bei weitem und stieg bis 1998 sogar noch auf 25% an, wobei Milch, Reis, Zucker und Mais die am stärksten unterstützten Produkte waren.⁸⁹⁸ Zu Beginn der 1990er Jahre wurden zwar die staatlichen Handelsmonopole für Kaffee (1990) und Kakao (1992) abgeschafft. Dasjenige für Zucker allerdings bestand auch danach noch fort.⁸⁹⁹ Der erhöhte Zollschutz nach außen durch variable Zölle auf eine Reihe von Agrarprodukten – zuerst durch ein nationales, dann durch das andinische System – ergänzte innervenezolanische Garantiepreise für bestimmte Produkte wie u.a. Mais und Sorghum.⁹⁰⁰ In den letzten Jahren hat Venezuela nicht nur die Subventionen für Reis und andere Produkte erhöht, sondern auch wiederholt zu mengenmäßigen Importbeschränkungen für verschiedene Agrarprodukte gegriffen. Für Rohrzucker beispielsweise wurden 2008, 2009 und 2011 jeweils für ein Jahr Importquoten festgelegt. Im März 2012 wurde beschlossen, Importe von Fleisch, Milch, Weizen, Soja, Mais und weiteren landwirtschaftlichen Produkten für ein Jahr nur noch dann zu genehmigen, wenn der Importeur nachweisen konnte, dass nicht genügend venezolanische Erzeugnisse zur Verfügung standen.⁹⁰¹ Während der 1990er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends wurden die venezolanischen Landwirte zudem durch die heimischen Banken mit subventionierten Krediten versorgt. Den Instituten wurde vorgeschrieben, einen bestimmten Anteil ihres Kreditportfolios für die Landwirte zu reservieren und dabei Zinsen unter Marktniveau zu nehmen.⁹⁰² Schon erwähnt wurden Steuergutschriften für Agrarexporte, deren Bedeutung mit der Zeit aber abnahm.

⁸⁹⁴ Ebenda, S.99

⁸⁹⁵ Ebenda, S.31; 92f

⁸⁹⁶ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.163; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.105f

⁸⁹⁷ Ebenda, S.86

⁸⁹⁸ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.102; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.88

⁸⁹⁹ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.110-112

⁹⁰⁰ Ebenda, S.90; 108f

⁹⁰¹ http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=499&tid_3=2209;

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-import-quota-cane-sugar>;

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-introduction-import-quotas-selected-agricultural-products>; <http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-additional-import-requirement-agricultural-products> (letzter Abruf: 26.10.2014)

⁹⁰² Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.101; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.88-90

Venezuela ist dem GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** beigetreten und hat diesen Sektor nach einer Privatisierung zu Beginn der 1990er Jahre am Ende jenes Jahrzehnts weiter liberalisiert. 1991 war der staatliche Telekomkonzern privatisiert worden, sodass ein ausländisches Konsortium die Kontrolle über das Unternehmen übernehmen konnte, das bis zum Jahr 2000 allerdings eine Monopolstellung auf dem venezolanischen Markt zugesprochen bekam.⁹⁰³ Neue Gesetze schufen 1999 und 2000 dementsprechend die Grundlage für die Erteilung neuer Lizenzen, von denen bis 2002 auch schon mehrere für verschiedene Bereiche wie lokale Festnetzgespräche, Ferngespräche oder Internetzugang vergeben worden waren. Nicht berührt wurden allerdings durch die neuen Gesetze die bereits genannten Einschränkungen für ausländische Investoren in Fernsehen, Radio und spanischsprachiger Presse.⁹⁰⁴

Auch das Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** ist in Venezuela 1999 in Kraft getreten.⁹⁰⁵ Wesentliche Liberalisierungsschritte gehen auf Gesetze aus dem Jahr 1994 zurück, die auch durch Reformen aus der frühen Chávez-Ära nicht rückgängig gemacht wurden. Bis 1993 war praktisch nur Banken aus bestimmten anderen laterinamerikanischen Staaten unter besonderen Abkommen der Zugang zum venezolanischen Markt möglich. Das Bankengesetz, das 1994 in Kraft trat, erlaubte es nun ausländischen Banken, Anteile an venezolanischen Banken zu übernehmen und Niederlassungen in Venezuela zu gründen, wobei allerdings zur Voraussetzung gemacht werden konnte, dass das Heimatland der jeweiligen Bank venezolanischen Instituten dieselbe Möglichkeit einräumte. Bis zur Jahrtausendwende hatten ausländische Banken bereits einen Marktanteil von fast 50% erreicht. Ein neues Bankengesetz aus 2001 stellte die Niederlassung ausländischer Banken in Venezuela zwar wie zuvor unter den Vorbehalt einer staatlichen Genehmigung, schränkte die Möglichkeit ausländischer Präsenz aber nicht weiter ein.⁹⁰⁶ Auch der venezolanische Versicherungsmarkt wurde 1994 für ausländische Unternehmen geöffnet, wobei es ausländischen Niederlassungen aber vorgeschrieben wurde, die Führungspositionen mehrheitlich mit Venezolanern zu besetzen. Auch hier behielt ein Nachfolgegesetz aus 2001 die Grundbestimmungen bei und erlaubte Rückversicherern zudem das Angebot ihrer Leistungen auch ohne Niederlassung in Venezuela.⁹⁰⁷

Im **Transportsektor** gab es in Venezuela die auch in anderen Ländern der Region häufig anzutreffenden Zugangsbeschränkungen für ausländische Unternehmen, wobei diese punktuell im Laufe der Zeit gelockert wurden. Die Seehäfen wurden bis 1991 vom Zentralstaat betrieben, dann aber an regionale Körperschaften mit Blick auf eine spätere Übertragung an Private übergeben. Diese war Mitte der 1990er Jahre noch nicht erfolgt, nach der Jahrtausendwende wurden aber bereits manche venezolanischen Seehäfen per Konzession durch Private betrieben, während die Flughäfen weiter durch den Staat unterhalten wurden.⁹⁰⁸ Der internationale Schiffstransport von und nach Venezuela steht all den Ländern offen, die venezolanischen Schiffen dasselbe Recht zugestehen. Für bestimmte Im- und Exporte wie Erdöl, Eisenerz und Weizen galt allerdings, dass im Regelfall 50% des Volumens mit venezolanischen Schiffen zu befördern waren. Die innervenezolanische Schifffahrt dagegen ist venezolanischen Schiffen vorbehalten. Ein Gesetz aus dem Jahr 2001

⁹⁰³ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.43; 117; 161f

⁹⁰⁴ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.31; 85; 116; 118

⁹⁰⁵ Ebenda, S.108

⁹⁰⁶ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.40; 47; 148; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.109; 111

⁹⁰⁷ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.41f; 151f; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.112

⁹⁰⁸ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.156; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.123f

hat hier allerdings die Zugangsmöglichkeiten ausländischer Investoren verbessert, indem es die Kriterien für die Bezeichnung als venezolanisches Schiff veränderte. Hatten die vorherigen Bestimmungen u.a. vorgesehen, dass 80% des hinter dem Schiff stehenden Kapitals in venezolanischem Besitz sein mussten, so war die ausländische Herkunft des Kapitals nach der Reform kein *per se* ausreichendes Ausschlusskriterium mehr.⁹⁰⁹ Die internationale Luftfahrt von und nach Venezuela steht ausländischen Anbietern im Prinzip offen, während hier für die innervenezolanische Luftfahrt eine unveränderte Beschränkung auf venezolanische Firmen gilt.⁹¹⁰

Was schließlich Venezuelas **Handelsabkommen** anbelangt, so wurde schon darauf verwiesen, dass es 2006 die Mitgliedschaft in der Andengemeinschaft aufkündigte, um später dem Mercosur beizutreten. Zeitgleich schied es auch aus dem sogenannten *Grupo de los Tres* aus, in dem es seit den 1990er Jahren eine Handelsliberalisierung mit Kolumbien und Mexiko angestrebt hatte. Es führte dabei als Grund ausdrücklich die Freihandelsabkommen an, die Kolumbien und Peru mit den USA abgeschlossen hatten.⁹¹¹

Bolivien

Für Bolivien stellt sich dasselbe Problem wie für Venezuela: Durch die Tatsache, dass der letzte *Trade Policy Review* für dieses Land aus dem Jahr 2005 stammt, ist es nicht möglich, auf einheitlicher Grundlage zu untersuchen, ob die Machtübernahme des *Movimiento al Socialismo* unter Präsident Evo Morales Anfang 2006 zu einer Wende in der Außenwirtschaftspolitik des Andenstaates geführt hat, weswegen versucht wird, diese Lücke zumindest ansatzweise durch Rückgriff auf andere Quellen zu schließen. Morales kam nach einer längeren Phase einer überwiegend als neoliberal eingestuften Wirtschaftspolitik an die Macht, während der es nicht gelungen war, die hohe Armut in Bolivien zu senken. Dies änderte sich während der Herrschaft des ersten indigenen Präsidenten des Landes, der seitdem mehrfach mit deutlichen Mehrheiten wiedergewählt worden ist.⁹¹²

Bolivien wandte während der 1990er Jahre praktisch einen Einheitszoll von 10% auf fast alle Produkte an, während eine geringe Anzahl von Gütern – vorwiegend Kapitalgüter – zu einem Satz von 5% importiert werden konnte. Das bolivianische **Zollsystem** wies dadurch einerseits einen ohnehin recht niedrigen Durchschnittszoll von 9,7% auf. Andererseits war das Schutzniveau dadurch besonders gering, dass es keine Produkte mit besonders hohen Zöllen und auch praktisch keine Zolleskalation gab, die das effektive Schutzniveau erhöht hätte.⁹¹³ Gleichzeitig lief Ende der 1990er Jahre bereits ein beträchtlicher Teil des bolivianischen Handels – 45% der Importe – unter gesonderten Handelsabkommen ab, in deren Rahmen der Zoll noch geringer war.⁹¹⁴ Dieses Phänomen trifft neben Bolivien auf weitere lateinamerikanische Staaten zu. Dennoch liegt der Schwerpunkt der Analyse hier stets auf dem sogenannten Meistbegünstigungszoll, also dem Zoll, dem der Handel mit allen

⁹⁰⁹ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.157f; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.122f

⁹¹⁰ Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 1996: Dokument WT/TPR/S/10, S.159; Trade Policy Review der WTO für Venezuela, 2002: Dokument WT/TPR/S/108, S.124f

⁹¹¹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. S.85

⁹¹² RODOLFO ERÓSTEGUI, *Bolivien: Die Gewerkschaftsbewegung im Übergang*. In: KÖHLER, *Gewerkschaften und Neoliberalismus in Lateinamerika*. S.47; 54; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.1; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.1; 3; MATTHIAS RÜB, *Das System Evo gibt in eine neue Runde*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2014

⁹¹³ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.27; 29

⁹¹⁴ Ebenda, S.29

WTO-Mitgliedern ohne Sondervereinbarungen unterlag und der somit in allen Fällen für die überwältigende Anzahl der *potentiellen* Handelspartner galt, selbst wenn in manchen Fällen nur eine Minderheit der *tatsächlichen* Importe erfasst war.

In den Jahren 2000 und 2001 kam es zu einer Zollreform, durch die der bolivianische Zoll etwas mehr dem Modell des Außenzolls der Andengemeinschaft angenähert wurde. Einige Kapitalgüter wurden vollkommen zollfrei gestellt, für andere der Satz von 5% statt zuvor 10% angewandt. So sank der Durchschnittszoll bis 2005 noch einmal auf 8,2% ab, die Zolleskalation aber erhöhte sich leicht.⁹¹⁵ Insgesamt kann für den gesamten Zeitraum aber von einem ziemlich liberalen System gesprochen werden. In den Jahren seit Ausbruch der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise hat es eine Reihe von Änderungen in der Zollstruktur gegeben. Einige Senkungen stehen dabei mehreren Erhöhungen gegenüber, wobei die Senkungen in den meisten Fällen punktuellen Charakter hatten und offensichtlich dazu dienten, Versorgungsentpässe besonders mit landwirtschaftlichen Gütern zu vermeiden, was sich auch daran zeigt, dass sie in einigen Fällen von Exportverboten begleitet wurden. Betroffen waren von 2009 bis 2013 Weizen, Zucker und auch Mais. Darüber hinaus wurden auch die Zölle auf manche Erdölprodukte wiederholt ausgesetzt oder abgeschafft. Nicht offensichtlich ist diese Zielsetzung dagegen im Falle einer Zolllenkung auf Computerartikel und Haushaltsgeräte im September 2010 und der Abschaffung der Zölle auf manche Maschinen und Chemikalien im August 2011.⁹¹⁶ Klar dem Schutz der heimischen Produktion dienten dagegen zwei Runden von Zollerhöhungen größeren Umfangs, die 2009 und 2012 eine Reihe verschiedener Produkte betrafen. Zunächst wurde 2009 für Textilien, Kleidung und Möbel eine neue Zollstufe von 35% geschaffen. 2012 wurden dann für Holz- und Lederprodukte, sowie Kleidung und Möbel, wiederum neue Zollstufen von 30% bzw. 40% geschaffen und die Belastung dieser Produkte entsprechend weiter erhöht.⁹¹⁷ Im Endeffekt stieg der bolivianische Durchschnittszoll bis 2013 deutlich auf 11,6%.⁹¹⁸

Zum liberalen Charakter der bolivianischen Außenhandelspolitik bis 2005 passt auch die Tatsache, dass das Land bis dahin keine einzige **Anti-Dumping-Maßnahme**, keinen Ausgleichszoll und keine Schutzklausel angewandt hatte.⁹¹⁹ **Importbeschränkungen** wiesen während des ersten Teils des Berichtszeitraums keine offensichtlich protektionistische Stoßrichtung auf. 2001 wurden jedoch – vorgeblich aus statistischen Gründen – Importlizenzen für alle Agrarprodukte eingeführt. Die Maßnahme wurde allerdings im Rahmen der Andengemeinschaft angefochten und von Bolivien 2003 von sich aus wieder zurückgenommen.⁹²⁰ Ein Produkt, gegen das sich bestimmte Maßnahmen dennoch mit einer gewissen Beständigkeit richteten, waren importierte Gebrauchtwagen. Für diese hatte es bereits in den 1990er Jahren Mindestimportpreise gegeben und seit 2005 war zudem der Import solcher Autos verboten, die für den Gebrauch im Linksverkehr umgebaut worden waren. Dass solche Autos nicht grundsätzlich als Sicherheitsrisiko betrachtet wurden, zeigte

⁹¹⁵ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.27; 35f

⁹¹⁶ Trade Monitoring Database der WTO zu Bolivien; auf: <http://tmdb.wto.org/>;
http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=294&tid_3=2199 (letzter Abruf: 27.10.2014)

⁹¹⁷ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009*. S.71; Trade Monitoring Database der WTO zu Bolivien; auf: <http://tmdb.wto.org/>;
http://www.globaltradealert.org/measure?page=1&tid=All&tid_1=294&tid_3=2199 (letzter Abruf: 27.10.2014)

⁹¹⁸ <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=BO> (letzter Abruf: 16.11.2014)

⁹¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.27; 36; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.27

⁹²⁰ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.33; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.45

die Tatsache, dass der Umbau in Bolivien selbst durchaus erlaubt war.⁹²¹ Ende 2008 wurde dann der Import von Gebrauchtwagen ab einem Alter von fünf bis sieben Jahren je nach Fahrzeugtyp verboten, was aber auch umweltpolitische Gründe haben konnte.⁹²²

Auch bei den **Exporten** spielten Beschränkungen lange Zeit kaum eine Rolle. Die Genehmigungspflicht für den Export von Erdöl und Erdgas wurde 1996 aufgehoben und eine offizielle Exportsteuer gab es nicht, jedoch wurden faktisch exportierte Mineralien höher besteuert als für das Inland bestimmte.⁹²³ Schon in den Jahren vor Ausbruch der jüngsten Weltwirtschaftskrise begann Bolivien aber, im Kontext steigender Lebensmittelpreise verstärkt auf Exportbeschränkungen zurückzugreifen, um den Preisanstieg im Inland durch eine Angebotsausweitung zu dämpfen. Zunächst traf es bis 2007 Rindfleisch und Getreide, Anfang 2010 dann erneut Getreide, sowie Mais. Noch im selben Jahr kamen ein Exportverbot für Zucker und Exportbeschränkungen für bestimmte Ölsaaten hinzu.⁹²⁴ Bolivien hat wie andere Länder auch verschiedene Systeme zur Förderung der Exporte bestimmter Güter unterhalten. Seit 1990 gab es ein Programm, das die Zölle und inländischen Steuern auf alle importierten Güter erließ, die innerhalb von 120 Tagen als Inputs für weiter verarbeitete Güter wieder exportiert wurden. Die Frist wurde im Jahr 2000 und dann 2004 auf 180 und schließlich 360 Tage verlängert. Für bestimmte Güter, die Bolivien zuvor nicht in großem Umfang exportiert hatte, stand zudem seit 1993 ein System von Steuergutscheinen in Höhe von bis zu 4% des Exportwertes zur Verfügung.⁹²⁵

Die Bedingungen für **ausländische Investoren** in Bolivien gestalteten sich im Rahmen eines Investitionsgesetzes aus dem Jahr 1990 zunächst sehr günstig. Das Gesetz sah keinerlei Beschränkungen für die Überweisung von Kapital und Gewinnen in das Heimatland der Investoren vor. Es gab nur wenige Bereiche, die Ausländern grundsätzlich oder teilweise verschlossen waren. Eine Verfassungsbestimmung untersagte Ausländern den Erwerb von Land innerhalb eines Streifens von 50 km landeinwärts der bolivianischen Grenzen. Andererseits sah das Gesetz Einschränkungen der Inländerbehandlung im Bergbau und bei der Förderung von Erdgas und Erdöl vor.⁹²⁶ Bolivien war 1994 dem ICSID beigetreten und beschloss 1997 zusätzlich ein Gesetz, das noch einmal ausdrücklich ausländischen Investoren den Weg zu internationalen Schiedsgerichten in Streitfällen offen stellte.⁹²⁷ Zudem startete Bolivien 1992 ein Privatisierungsprogramm, durch das der Staat Beteiligungen an Unternehmen veräußerte, und 1994 ein Kapitalisierungsprogramm, das Privatunternehmen den Einstieg in staatliche Unternehmen und die Übernahme einer Mehrheit in diesen Unternehmen ermöglichte, während der Staat seine Beteiligungen aber behielt. Bis zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts war die direkte Kontrolle des Staates über wirtschaftliche Betriebe daher auf ein geringes Maß geschrumpft.⁹²⁸

⁹²¹ Ebenda, S.43

⁹²² <http://www.globaltradealert.org/measure/bolivia-import-ban-vehicles-above-certain-age> (letzter Abruf: 27.10.2014)

⁹²³ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.37f; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.28

⁹²⁴ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.59; Trade Monitoring Database der WTO zu Bolivien; auf: <http://tmdb.wto.org/>; <http://www.globaltradealert.org/measure/bolivia-temporary-export-ban-grain-and-corn> (letzter Abruf: 27.10.2014)

⁹²⁵ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.38f; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.59; 62f

⁹²⁶ EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.246f; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.25

⁹²⁷ Ebenda, S.26

⁹²⁸ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.71f

Dieser Trend kehrte sich allerdings mit der Wahl von Evo Morales klar um. Als eine der ersten Amtshandlungen verstaatlichte er pünktlich zum 01.05.2006 die bolivianische Erdgasförderung.⁹²⁹ Es folgte auch in Bolivien eine Serie von Enteignungen ausländischer Investoren, die nur deshalb nicht den Spitzenplatz in Lateinamerika im letzten Vierteljahrhundert einnimmt, weil Venezuela wie oben festgestellt noch etwas häufiger zu diesem Mittel griff. Betroffen waren dabei viele Investitionen im Bereich der Energieerzeugung, aber auch der spanische Betreiber der internationalen Flughäfen Boliviens und die Betreiber des bolivianischen Rentensystems, die wiederum aus Spanien, sowie aus der Schweiz stammten.⁹³⁰ Zu dieser Entwicklung passt, dass Bolivien 2007 aus dem ICSID austrat.⁹³¹

Auf dem Gebiet der **öffentlichen Beschaffungen** hat es schon während der 1990er Jahre eine Benachteiligung ausländischer Anbieter gegeben, die sich danach eher noch verstärkt hat. Die Regelungen aus dem Jahr 1995 sahen von vornherein nur im Ausnahmefall internationale Ausschreibungen vor. In den Fällen, in denen sich bolivianische und ausländische Anbieter beteiligen konnten, genossen jene eine Präferenzmarge von 10%.⁹³² Auch nach dem neuen Gesetz aus 2004 wurden öffentliche Aufträge erst ab einer hohen Summe überhaupt international ausgeschrieben. Im Falle einer Teilnahme ausländischer Bieter galten dann verschiedene Vergünstigungen für die heimische Wirtschaft. Zunächst waren Präferenzmargen von bis zu 25% je nach nationalem Wertschöpfungsanteil des Angebots zu haben. Dazu kam dann die schon früher angewandte Präferenz von 10% aufgrund der Tatsache, dass das anbietende Unternehmen in bolivianischem Besitz war.⁹³³

Der **Schutz geistigen Eigentums** umfasste in Bolivien Ende der 1990er Jahre die wesentlichen Aspekte, auch wenn es beim Patentschutz, der für 20 Jahre gewährt wurde, eine Reihe von Ausnahmen gab, u.a. für bestimmte Medikamente oder menschliche Gene.⁹³⁴ Der Markenschutz von stets erneuerbaren zehn Jahren und das Urheberrecht von 50 Jahren nach dem Tod des Autors unter Einschluss neuerer Formen wie Computersoftware entsprachen wichtigen Anforderungen des TRIPs.⁹³⁵ Für neue Pflanzenarten war im Einklang mit einer Entscheidung der Andengemeinschaft ein Schutz von 15 bis 25 Jahren möglich und 1999 trat Bolivien zudem der UPOV bei.⁹³⁶

Der **Energiesektor** war in Bolivien in den 1990er Jahren zunächst für ausländische Investoren geöffnet worden. Durch ein Gesetz aus dem Jahr 1996 wurde der Staatsbetrieb YPFB teilprivatisiert und ausländischen Unternehmen wurde erlaubt, gemeinsam mit YPFB Erdöl- und Erdgasvorkommen zu erkunden und auszubeuten. YPFB sollte sich perspektivisch völlig aus dem operativen Geschäft zurückziehen, sodass ausländische Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle spielten.

⁹²⁹ IMF Country Report No.06/270, S.8; auf: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06270.pdf> (letzter Abruf: 27.10.2014)

⁹³⁰ http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=294&tid_3=2206 (letzter Abruf: 27.10.2014)

⁹³¹ http://unctad.org/en/Docs/webdiaeia20106_en.pdf (letzter Abruf: 17.11.2014)

⁹³² Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.42f

⁹³³ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.73-75

⁹³⁴ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.45

⁹³⁵ Ebenda, S.45f

⁹³⁶ Ebenda, S.45; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.80; <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf> (letzter Abruf: 27.10.2014)

Bis zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts entfielen beispielsweise 50% der bolivianischen Erdgasreserven und 95% der Raffineriekapazitäten auf den brasilianischen Petrobras-Konzern.⁹³⁷ Die Forderung nach einer wieder verstärkten Kontrolle des Staates über die Erdöl- und Erdgasreichtümer des Landes machte sich in Bolivien bereits vor dem Amtsantritt von Evo Morales breit. Im Mai 2005 fand ein Referendum statt, in dessen Folge eine neue Steuer eingeführt wurde, durch die dem Staat mindestens 50% an den Gewinnen der Erdgasproduzenten zuflossen.⁹³⁸ Nach Morales' Wahl zum Staatspräsidenten folgte wie bereits dargelegt schnell die vollkommene Verstaatlichung des gesamten Sektors.

Im Bergbaubereich wurde ausländischen Investoren 1997 gleichberechtigter Marktzutritt gewährt. In den 1990er Jahren wurden mehrere Minen privatisiert und der Staatskonzern COMIBOL sollte sich immer mehr auf koordinierende Funktionen beschränken. 2005 betrieb COMIBOL noch einige Großprojekte in Partnerschaft mit Privatunternehmen, über zwei Drittel der Förderung entfielen aber auf eigenständig operierende Privatunternehmen.⁹³⁹ Auch in diesem Bereich waren aber später ausländische Unternehmen von der Renaissance der Staatstätigkeit unter Morales betroffen. 2012 wurde mehreren Unternehmen die Lizenz entzogen und der Betrieb von COMIBOL übernommen.⁹⁴⁰ Auch bei der Stromerzeugung hatten ausländische Unternehmen gleichberechtigten Zugang zum bolivianischen Markt, wenn sie eine Niederlassung in Bolivien gründeten. Hier hat es in den Jahren 2009, 2010 und 2012 ebenfalls mehrfach Enteignungen ausländischer Investoren gegeben.⁹⁴¹

Auch wenn der Zoll auf **landwirtschaftliche Produkte** im Jahr 2005 etwas über dem Durchschnitt für die übrigen Produkte lag, hat Bolivien den Handel mit solchen Produkten bis dahin kaum verzerrt. 1992 wurde der bolivianische Markt für Zuckerimporte geöffnet und seither gab es keine bedeutenden handelspolitischen Maßnahmen, die den heimischen Agrarproduzenten besonderen Schutz hätten zuteil werden lassen.⁹⁴² Bolivien hat auch das Andinische Preisbandsystem für landwirtschaftliche Güter nicht angewandt⁹⁴³ und wie bereits dargestellt nur zwischen 2001 und 2003 einmal Importlizenzen für Agrarprodukte verlangt. Ebenfalls eingegangen wurde aber schon auf die Tatsache, dass es in den Jahren nach 2005 durchaus verstärkt zu handelsbeschränkenden Maßnahmen, besonders zu Exportbeschränkungen, gekommen ist.

Bolivien hat das GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** angenommen, nachdem es 1995 die Öffnung dieses Marktes initiiert hatte.⁹⁴⁴ In jenem Jahr wurde der Staatsbetrieb ENTEL privatisiert, wodurch ein italienischer Anbieter die Kontrolle über das Unternehmen übernahm. Dieses erhielt bis 2001 ein Monopol auf Fern- und Auslandsgespräche, während 16 weitere Anbieter jeweils für eine Region ein Monopol

⁹³⁷ SCHMALZ, *Bolivians außenpolitische Umorientierung: Auf dem Weg zu einem südamerikanischen Linksblock?* In: ERNST/SCHMALZ, *Die Neugründung Boliviens?* S.220f; 227; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.95f; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.58f

⁹³⁸ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.98

⁹³⁹ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.56f; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.89

⁹⁴⁰ http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=294&tid_3=2206

⁹⁴¹ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.101;

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=294&tid_3=2206

⁹⁴² Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.27; 86; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.49; 51

⁹⁴³ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.34

⁹⁴⁴ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.70

auf Ortsgespräche erhielten. Nachdem diese Übergangsregelung planmäßig ausgelaufen war, konnten weitere Anbieter, auch ausländische, gleichberechtigt Lizenzen erwerben.⁹⁴⁵

Auch das Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** hat Bolivien angenommen und hat ausländischen Banken und Versicherern auch in der Tat über weite Strecken Zugang zum eigenen Markt gewährt. 1998 fiel eine letzte Zugangsbeschränkung für ausländische Banken, die vorher deren Stimmgewicht begrenzt hatte, wenn sie Mehrheiten an bolivianischen Instituten erworben hatten. Seither konnten ausländische Banken unbeschränkt in bolivianische Banken einsteigen oder eigene Niederlassungen gründen. Mit Ausnahme der staatlichen Gesundheitsversicherung öffnete ein Gesetz aus 1998 zudem auch den bolivianischen Versicherungsmarkt für ausländische Gesellschaften. Rückversicherer konnten ihre Dienste auch ohne eine Niederlassung in Bolivien dort anbieten. Im selben Jahr wurde Ausländern der Zugang zum bolivianischen Wertpapiermarkt geöffnet.⁹⁴⁶

Im **Transportsektor** gibt es auch in Bolivien die üblichen Beschränkungen für ausländische Investoren. Bolivianische Flughäfen wurden zwar seit 1997 auch durch Privatunternehmen betrieben und ausländische Investoren hatten hier ebenfalls Marktzugang. Innerbolivianische Flüge dagegen waren anders als internationale Flüge bolivianischen Fluggesellschaften vorbehalten.⁹⁴⁷ Der Betrieb des Eisenbahnnetzes wurde 1996 privatisiert. Es gab jedoch immer wieder Klagen darüber, dass für den Transport von Exporten über diesen Weg niedrigere Gebühren erhoben wurden als für den Transport von Importen.⁹⁴⁸ Ausländische **Reiseunternehmen** können sich gleichberechtigt in Bolivien niederlassen, während für Touristenführer gilt, dass sie entweder Bolivianer sein oder seit mindestens vier Jahren im Land gelebt haben müssen.⁹⁴⁹ Auch für andere **Berufe** gibt es Beschränkungen. Anwälte müssen beispielsweise Bolivianer sein. Für Architekten und Ingenieure gibt es dagegen die Möglichkeit, im Rahmen eines konkreten Arbeitsauftrags in Bolivien zugelassen zu werden, ohne den ausländischen Abschluss offiziell anerkennen lassen zu müssen.⁹⁵⁰

Noch Mitte der 1990er Jahre hatte Bolivien ambitionierte **Freihandelsabkommen** mit Mexiko (1995) und dem Mercosur (1996) abgeschlossen, die nach teilweise längeren Übergangsfristen von manchmal fast 20 Jahren praktisch zu einer völligen Handelsliberalisierung führen sollten.⁹⁵¹ Bereits vor dem Amtsantritt von Evo Morales deutete sich aber eine größere Zurückhaltung auf diesem Gebiet an, als Bolivien nur als Beobachter an den Freihandelsgesprächen zwischen Andengemeinschaft und USA teilnahm.⁹⁵² Das Abkommen mit Mexiko kündigte Bolivien dann aber 2010. Ein neu ausgehandelter Nachfolgevertrag enthielt keine Bestimmungen mehr zu Investitionen, Dienstleistungshandel und geistigem Eigentum, da die vorherigen Regeln aus bolivianischer Sicht nicht mit der neuen Verfassung aus dem Jahr 2009 in Einklang standen.⁹⁵³

⁹⁴⁵ Ebenda, S.69; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.104f

⁹⁴⁶ Ebenda, S.102; 112f; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.65-67

⁹⁴⁷ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.115-117

⁹⁴⁸ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.72; Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 2005: Dokument WT/TPR/S/154, S.118

⁹⁴⁹ Ebenda, S.121f

⁹⁵⁰ Ebenda, S.123f

⁹⁵¹ Trade Policy Review der WTO für Bolivien, 1999: Dokument WT/TPR/S/57, S.21; 24

⁹⁵² SCHMALZ, *Bolivians außenpolitische Umorientierung: Auf dem Weg zu einem südamerikanischen Linksblock?* In: ERNST/SCHMALZ, *Die Neugründung Boliviens?* S.223

⁹⁵³ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010.* S.105

Ecuador

Ecuador, das nach einer Finanzkrise 1998/99 seine Landeswährung (den Sucre) aufgab und den US-Dollar einführte⁹⁵⁴, erlebte genau wie Venezuela und Bolivien im Laufe des Untersuchungszeitraums einen politischen Wechsel hin zu einem Präsidenten vom linken Rand des politischen Spektrums – in diesem Fall Rafael Correa, der 2007 das höchste Staatsamt übernahm.

Das Land reihte sich zunächst in den 1990er Jahren unter den vielen lateinamerikanischen Staaten ein, die ihre **Importzölle** sehr deutlich senkten. Der Durchschnittswert, der 1990 noch 32,9% betragen hatte, fiel bis 2005 auf 11,4%, was vorübergehende Zollerhöhungen nicht ausschloss, wie etwa im Jahr 1998, als die Sätze zur Erhöhung der Staatseinnahmen für einige Monate um zwei bis fünf Punkte angehoben wurden.⁹⁵⁵ Auf die Entwicklung des Durchschnittszolls hatten die politischen Verschiebungen in Ecuador keine entscheidende Wirkung, jedenfalls nicht im Sinne einer Erhöhung. Der Wert sank im Gegenteil über 10,2% in 2008 auf 9,3% im Jahr 2011.⁹⁵⁶ Die Wirkung der großen Zahl von Zolllenkungen und Zollerhöhungen, die es in Ecuador seit 2007 gegeben hat, weist aber dennoch nicht eindeutig in Richtung einer verstärkten Öffnung nach außen. Vielmehr haben die verschiedenen Maßnahmen die Zolleskalation und damit den effektiven Schutz für ecuadorianische Produzenten eher erhöht.⁹⁵⁷ Zudem lagen 2011 für 19 Produkte die von Ecuador angewandten Zölle über den bei der WTO zugesagten Höchstgrenzen.⁹⁵⁸ 2007 und 2008 fanden große Verschiebungen im Zollsystem des Landes statt: Die Belastung für 1612 Güter wurde erhöht, gleichzeitig aber die für 3267 Produkte gesenkt. Da es sich aber bei letztgenannten v.a. um Kapitalgüter und Rohstoffe handelte, bei erstgenannten dagegen vorwiegend um Konsumgüter, entstand das besagte Phänomen des höheren effektiven Schutzes trotz sinkenden Durchschnittszolls.⁹⁵⁹

Im Januar 2009 griff Ecuador dann in Übereinstimmung mit den Regeln der WTO zu einer Schutzklausel aus Zahlungsbilanzgründen. Dies führte zu Zollerhöhungen und mengenmäßigen Importbeschränkungen, die fast ein Viertel des ecuadorianischen Handels betrafen und bis Mitte 2010 in Kraft blieben.⁹⁶⁰ Auch danach gab es noch eine Vielzahl sich abwechselnder Zollerhöhungen, -senkungen, -aussetzungen oder -abschaffungen, die offenbar kurzfristig auf spezifische Entwicklungen und Bedürfnisse reagierten.⁹⁶¹ 2011 beispielsweise wurden die Automobilzölle nach einem deutlichen Anstieg der Importe von 35% auf 40% erhöht.⁹⁶² 2010 wurden zudem auf eine Reihe von Produkten wie Textilien, Kleidung, Schuhe und Fernseher Zölle eingeführt, die sich teilweise nicht nach dem Wert berechneten und bei denen zweifelhaft war, ob ihr Wertzolläquivalent sich innerhalb des Rahmens der WTO-Obergrenzen bewegte.⁹⁶³

Insgesamt weisen landwirtschaftliche Produkte, für die Ecuador das Andinische Preisbandsystem anwendet, einen deutlich höheren Zoll als die übrigen Produkte auf. Dieser

⁹⁵⁴ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.4

⁹⁵⁵ Ebenda, S.31; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.72

⁹⁵⁶ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009*. S.71; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.34

⁹⁵⁷ Ebenda, S.34; 41

⁹⁵⁸ Ebenda, S.44

⁹⁵⁹ Ebenda, S.43

⁹⁶⁰ Ebenda, S.52; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009*. S.71

⁹⁶¹ http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=331&tid_3=2199 (letzter Abruf: 28.10.2014)

⁹⁶² Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.10

⁹⁶³ Ebenda, S.34; 41; Trade Monitoring Database der WTO zu Ecuador; auf: <http://tmdb.wto.org/> (letzter Abruf: 28.10.2014)

ist zudem entgegen dem allgemeinen Trend zuletzt auch noch gestiegen.⁹⁶⁴ Den höchsten effektiven Schutz dagegen genossen 2005 die Lebensmittelverarbeitung und die Automobilindustrie.⁹⁶⁵ Als weitere Belastungen für Importe gesellen sich zum normalen Importzoll ein Beitrag von 0,5% des Importwertes für einen Kinderhilfsfonds, sowie seit 2008 eine Abgabe von 1% im Rahmen einer sogenannten Devisenfluchtsteuer, die 2012 auf 2% erhöht wurde.⁹⁶⁶ Bei der Bewertung von Importgütern werden in Ecuador Referenzpreise herangezogen, die bei begründeten Zweifeln am angegebenen Importpreis (also in der Regel, wenn dieser den Behörden zu tief erscheint) dazu führen, dass das importierte Gut nur vom Zoll abgezogen werden kann, wenn eine Sicherheit in Höhe von 120% der Differenz zu dem Zollbetrag hinterlegt wird, der sich aus dem Referenzpreis ergibt.⁹⁶⁷

Im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten der Region hat Ecuador mehr **Ausgleichszölle und Schutzklauseln** als Anti-Dumping-Maßnahmen verhängt. Die Zahl der Maßnahmen blieb aber selbst zusammengenommen im einstelligen Bereich und es ließ sich weder eine signifikante Ab- noch eine Zunahme im Zeitverlauf beobachten.⁹⁶⁸ Von **Importlizenzen** waren in Ecuador schon seit längerer Zeit relativ viele Produkte betroffen. Sowohl 2004 als auch 2011 waren es jeweils über 1300.⁹⁶⁹ 2012 wurde diese Pflicht dann allerdings auf sämtliche Importgüter ausgeweitet.⁹⁷⁰

Exporte von Holzprodukten sind in Ecuador seit längerer Zeit eingeschränkt, wobei eine protektionistische Absicht deutlich zu erkennen ist, da Exportgenehmigungen nur dann ausgestellt werden, wenn ein hinreichender Verarbeitungsgrad des Holzes nachgewiesen werden kann. Seit 2007 haben sich die Restriktionen ausgeweitet. Auf ein vorübergehendes Exportverbot für Reis folgten Verbote für Zement, Aluminium-, Kupfer- und Eisenreste, sowie Tierfelle und -häute.⁹⁷¹ Seit 1997 wird eine Exportabgabe von 0,7% auf Bananen erhoben, der Satz für Kaffee beträgt 2%. Für beide Güter gelten zudem Mindestexportpreise.⁹⁷² Eine Exportförderung steht in Ecuador durch eine steuerliche Rückerstattung zur Verfügung, die bis zu 5% des Exportwertes betragen kann, in der Praxis aber im Durchschnitt bei etwas über 1% liegt.⁹⁷³ Bis 2010 gab es zudem ein Programm, durch das Firmen sich auf einen konkreten Exportplan festlegten und dann die Abgaben auf alle Importe, die für die Produktion der Exporte notwendig waren, erstattet bekamen. Dann wurde dieses Programm aber mit den ebenfalls vorher bestehenden Sonderwirtschaftszonen zu einem ZEDE genannten System von speziellen Zonen für wirtschaftliche Entwicklung

⁹⁶⁴ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.33; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.34

⁹⁶⁵ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.87f

⁹⁶⁶ Ebenda, S.38; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.47

⁹⁶⁷ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.29; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.38

⁹⁶⁸ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.45f; 88; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.35; 51

⁹⁶⁹ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.41; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.48

⁹⁷⁰ <http://www.globaltradealert.org/measure/ecuador-import-licensing-requirement-all-imports> (letzter Abruf: 28.10.2014)

⁹⁷¹ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.56; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.62;

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=331&tid_3=2221 (letzter Abruf: 28.10.2014)

⁹⁷² Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.55; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.61f

⁹⁷³ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.57; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.63

zusammengefasst, deren Profiteure nicht nur von Importabgaben, sondern auch von der Mehrwertsteuer befreit sind.⁹⁷⁴

Die Zugangsmöglichkeiten für **ausländische Investoren** nach Ecuador sind nach dem politischen Umbruch des Jahres 2007 nicht dramatisch eingeschränkt worden, die Unsicherheit hat aber dennoch zugenommen. Zuvor hatte es für ausländische Investoren keine Einschränkungen bezüglich der Rücküberweisung von Kapital und Gewinnen und keine Genehmigungspflicht für Investitionen gegeben. Im Grundsatz genossen sie Inländerbehandlung und hatten zudem die Möglichkeit, für bis zu 20 Jahre Immunität gegen steuerliche Änderungen zu ihren Ungunsten zu beanspruchen, bei besonders hohen Investitionen sogar gegen jede Art gesetzlicher Änderungen, die sie negativ beeinflussten. Beschränkt war für ausländische Investoren lediglich der Zugang zu Teilen des Fischereisektors, der Bereiche Bergbau, Erdöl und Erdgas, sowie innerhalb von Sicherheitszonen in Grenznähe.⁹⁷⁵

Die neue Verfassung aus dem Jahr 2008 und ein neues Investitionsgesetz aus 2010 gewähren ausländischen Investoren prinzipiell weiter Inländerbehandlung und auch die Bereiche, die ihnen ganz oder teilweise verschlossen sind, haben sich nicht dramatisch ausgeweitet (unter den neuen Regeln gilt eine Beschränkung von 25% für ausländische Beteiligungen im ecuadorianischen Rundfunk). Die freie Überweisung von Kapital und Gewinnen wurde aber von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht: So dürfen die betroffenen Unternehmen die Umwelt nicht zerstören und müssen in Ecuador Arbeitsplätze schaffen.⁹⁷⁶ Auch im Bereich der Privatisierungen hat es eine gewisse Richtungsänderung gegeben. Der Staat hatte ohnehin in Ecuador über seine Unternehmen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eine bedeutende Rolle gespielt und verschiedene Privatisierungsinitiativen, die auf Grundlage eines Gesetzes aus 1993 gestartet wurden, scheiterten an öffentlichem Widerstand. Zuletzt wurde dann aber besagtes Gesetz ganz offiziell aufgehoben.⁹⁷⁷ Vereinzelt ist es seit einigen Jahren auch wieder zur Verstaatlichung ausländischer Investitionen gekommen, wobei v.a. der Erdölsektor betroffen war. Bereits im Mai 2006 wurde ein Vertrag mit einem US-Konzern gekündigt und die Anlagen wurden vom Staatsbetrieb Petroecuador übernommen. Auch 2010, als nach gescheiterten Verhandlungen über eine stärkere Rolle des Staates der brasilianische Ölkonzern Petrobras seinen Rückzug aus Ecuador ankündigte, übernahm der Staat die betroffenen Ölfelder.⁹⁷⁸ Begleitet wurde diese Entwicklung von der Kündigung vieler zuvor geschlossener bilateraler Investitionsschutzabkommen aufgrund der Streitschlichtungskompetenz, die dem ICSID dort zugesprochen wurde. Entsprechend kündigte Ecuador 2009 auch seinen Rückzug aus diesem Organ an, der ein Jahr später vollzogen wurde.⁹⁷⁹

Bei **öffentlichen Beschaffungen** sind ausländische Anbieter gegenüber ecuadorianischen Konkurrenten schlechter gestellt. Ein Gesetz aus dem Jahr 2001 sah zwar keine generellen Präferenzmargen für heimische Bieter bei Ausschreibungen vor, stellte es den ausschreibenden Stellen aber frei, ausländische Bieter von jeder Ausschreibung auszuschließen und im Falle einer Zulassung dazu zu zwingen, den Auftrag in Partnerschaft

⁹⁷⁴ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.57-59; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.63-63

⁹⁷⁵ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.18-20

⁹⁷⁶ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.17; 30-32

⁹⁷⁷ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.62f; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.77

⁹⁷⁸ O'TOOLE, *Politics Latin America*. S.488; <http://www.globaltradealert.org/measure/ecuador-nationalization-oil-fields-operated-petrobras> (letzter Abruf: 29.10.2014)

⁹⁷⁹ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.29; 33

mit einem ecuadorianischen Unternehmen durchzuführen. Eine Reform im Jahr 2008 legte dann den Grundstein für die Einführung offizieller Präferenzmargen für ecuadorianische Bieter. Diese wurden 2009/10 genauer bestimmt und belaufen sich auf bis zu 25%, wenn das ecuadorianische Unternehmen zusätzlich ein kleiner oder mittlerer Betrieb ist.⁹⁸⁰

Der **Schutz geistigen Eigentums** beruht in Ecuador weiter auf einem Gesetz aus 1998. Dieses sieht vor, dass Patente für 20 Jahre vergeben werden und Handelsmarken für immer wieder verlängerbare Perioden von zehn Jahren geschützt werden können, während das Urheberrecht bis 70 Jahre nach dem Tod des Autors gilt und auch neue Formen wie etwa Computersoftware umfasst. In den letzten Jahren ist es vermehrt zu Versuchen gekommen, Zwangslizenzen für eigentlich noch unter Patentschutz stehende Medikamente durchzusetzen. Ein Dekret aus dem Jahr 2009 formulierte dieses Ziel, das bislang allerdings erst einmal – im Falle eines AIDS-Medikaments im Jahr 2010 – erreicht worden ist.⁹⁸¹

Im **Energiesektor** hat der Staat in Ecuador in den letzten Jahren seinen Einfluss ausgebaut, ohne den Zugang für ausländische Investoren offiziell stark einzuschränken. Die Erdölvorkommen Ecuadors werden vom Staatskonzern Petroecuador ausgebeutet, der allerdings hierzu mit Privatunternehmen aus dem In- und Ausland zusammenarbeiten kann, wobei ausländische Unternehmen im Falle einer Zusammenarbeit der Auflage unterliegen, bis zu 95% ecuadorianisches Personal einzustellen. Weitere Aktivitäten entlang der Verarbeitungskette stehen prinzipiell unabhängig operierenden Privatfirmen von innerhalb und außerhalb Ecuadors offen.⁹⁸² Während innerhalb dieses rechtlichen Rahmens der Anteil von Petroecuador an der Erdölförderung in dem Andenstaat 1994-2003 noch von 90 auf unter 50% gesunken war, stieg er in späteren Jahren wieder an.⁹⁸³ Wie erwähnt war es schon 2006 zur Verstaatlichung einer Anlage eines US-amerikanischen Ölkonzerns gekommen. 2010 wurden dann die ausländischen Unternehmen aufgefordert, ihre Verträge mit dem ecuadorianischen Staat neu zu verhandeln und dabei u.a. eine zusätzliche Abgabe von 25% auf ihre Gewinne zu akzeptieren, deren Einnahmen in einen „Fonds für Erdölsoveränität“ fließen sollten.⁹⁸⁴ Petrobras verließ daraufhin wie gesehen das Land und es wurde eine neue Staatsfirma – Petroamazonas – geschaffen, die in bestimmten Regionen des Landes die Förderung von Privatunternehmen übernehmen sollte.⁹⁸⁵

Ein ähnliches Bild bietet sich im Bergbau. Auch hier sind ausländische Unternehmen auch nach einer Gesetzesreform aus dem Jahr 2009 weiter berechtigt, Lizenzen in Ecuador zu erwerben. 2008 wurden aber nicht nur einige dieser Lizenzen annulliert (als Grund wurden Verstöße gegen Umweltschutzbedingungen angeführt), sondern die Ausgabe neuer Lizenzen bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes ausgesetzt. Dass der Staat in diesem Bereich sein Engagement ausbauen will, zeigte sich 2010 durch die Gründung des staatlichen Bergbauunternehmens ENAMI, das große Projekte künftig in Partnerschaft mit ausländischen Unternehmen durchführen soll und auf noch unerschlossene Vorkommen ein Vorzugsrecht genießt.⁹⁸⁶ Im Bereich der Stromerzeugung schließlich war 1996 eine partielle

⁹⁸⁰ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.66f; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.35; 56; 59

⁹⁸¹ Ebenda, S.35; 78-81; http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=331&tid_3=2222 (letzter Abruf: 29.10.2014)

⁹⁸² Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.84f; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.92f

⁹⁸³ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.83; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.92

⁹⁸⁴ Ebenda, S.93

⁹⁸⁵ Ebenda, S.92

⁹⁸⁶ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.82; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.83; 89f

Privatisierung des Staatsbetriebs INECEL und eine Abschaffung seines Monopols ab 1999 vorgesehen worden, wobei in der Folge auch ausländische Unternehmen Zugang zu Lizenzen für die Stromerzeugung in Ecuador haben sollten. In der Praxis entfielen auch 2005 noch drei Viertel der Stromerzeugung auf den Staat und 2008/09 wurden sogar noch zwei weitere staatliche Betriebe im Stromsektor gegründet.⁹⁸⁷

Das PSE im **Landwirtschaftssektor** hat die Andengemeinschaft für den Zeitraum 1995-98 auf immerhin 30% geschätzt, womit das Land genau wie Venezuela deutlich über den Werten für andere südamerikanische Länder wie Argentinien und Brasilien lag. Die registrierte Unterstützung betraf v.a. Milch, Zucker und Reis.⁹⁸⁸ Milch und Reis, daneben auch Innereien von Tieren, waren zuletzt auch die Produkte, die im landwirtschaftlichen Bereich den höchsten Zollschutz genossen.⁹⁸⁹ Für mehrere Produkte wie Bananen, Kakao, Kaffee und Fischprodukte hat es im Inland Garantiepreise gegeben. Ergänzt wurden diese durch den flexiblen Zollschutz im Rahmen des Andinischen Preisbandsystems und durch Importlizenzen, die 2005 für etwa 750 Agrargüter erforderlich waren. Dabei wurden Importlizenzen für eine Reihe von Gütern – etwa Reis, Sojabohnen und Mais – nur unter der Voraussetzung erteilt, dass der Bewerber auch eine bestimmte Menge der ecuadorianischen Produktion des entsprechenden Gutes abnahm.⁹⁹⁰ Im Bereich der Fischerei gab es über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg Beschränkungen und Auflagen für ausländisches Engagement. Krabben und Hummer dürfen nur von Ecuadorianern gefangen werden, während ausländische Unternehmen, die sich am Fang anderer Arten beteiligen wollen, dazu verpflichtet sind, diesen Fang auch in Ecuador weiter verarbeiten zu lassen.⁹⁹¹

Auch wenn Ecuador eines der letzten Länder der Region war, das eine Öffnung des **Telekommunikationssektors** einleitete, hat es das zugehörige Protokoll zum GATS angenommen.⁹⁹² 1997 wurde der Staatskonzern in zwei regionale Monopolisten aufgespalten, die diese Stellung noch bis 2001 behielten und dann auch in- wie ausländischen Privatinvestoren für Beteiligungen in Höhe von bis zu 51% des Kapitals zugänglich waren. Für alle ab 2001 neu ausgegebenen Lizenzen gab es aber keine Beschränkungen. Wenn auch bis 2005 drei Festnetz- und acht Mobilfunklizenzen vergeben worden waren, beherrschten die beiden vormaligen Regionalmonopolisten den Festnetzmarkt weiter. 2008 wurden die beiden Unternehmen, die nach wie vor vom Staat kontrolliert wurden, wieder zu einem einzigen Staatsunternehmen zusammengeschlossen, das den Festnetzmarkt dominiert. Zudem wurde 2010 ein staatliches Postmonopol eingerichtet.⁹⁹³

Auch dem Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** ist Ecuador beigetreten und hier hat es im Laufe der letzten Jahre auch keine wesentlichen Änderungen bei den Zugangsbedingungen für ausländische Unternehmen gegeben.⁹⁹⁴ Von November 1995 bis November 1998 durften in Ecuador keine neuen Banken oder Versicherungen gegründet werden, egal ob es sich um ecuadorianische Unternehmen oder Niederlassungen ausländischer Banken und Versicherer gehandelt hätte. Ansonsten aber gibt es keine Einschränkungen für ausländische Banken, was den Erwerb von Anteilen an ecuadorianischen Instituten oder eigene Niederlassungen in Ecuador angeht. Dasselbe gilt für ausländische Versicherungsgesellschaften. Rückversicherer

⁹⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.90f; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.95

⁹⁸⁸ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.80

⁹⁸⁹ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.85

⁹⁹⁰ Ebenda, S.83; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.77; 79

⁹⁹¹ Ebenda, S.81; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.83; 89

⁹⁹² Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.21; 93

⁹⁹³ Ebenda, S.93-96; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.103f

⁹⁹⁴ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.98

dürfen ihre Leistungen auch ohne Niederlassung in Ecuador direkt aus dem Ausland anbieten.⁹⁹⁵

Der innerecuadorianische **Transport** von Waren zu Wasser ist ecuadorianischen Schiffen vorbehalten. Steht der internationale Schiffstransport von und nach Ecuador ausländischen Schiffen grundsätzlich offen, so gilt dennoch eine Ausnahme für Im- und Exporte von Erdöl. Seit 1993 ist es rechtlich möglich, den Betrieb von Seehäfen an private Unternehmen aus dem In- und Ausland auszulagern, was z.B. im Jahr 2004 in Esmeraldas geschehen ist, wo ein ausländischer Betreiber den Zuschlag erhielt. Später folgte auch der Hafen von Guayaquil. Ähnlich verhält es sich bei den Flughäfen. Auch hier hat beispielsweise ein ausländisches Unternehmen die Erlaubnis zum Betrieb des Flughafens von Quito erhalten. Während für die innerecuadorianische Luftfahrt das Prinzip gilt, dass die anbietenden Firmen zwar in Ecuador niedergelassen sein müssen, aber durchaus eine ausländische Kapitalmehrheit aufweisen dürfen, hat es für den internationalen Luftverkehr im Jahr 2000 eine Erleichterung für ausländische Anbieter gegeben, deren Heimatstaat seitdem nicht mehr über ein formelles Abkommen mit Ecuador bezüglich dieses Aspekts verfügen muss, sondern nur noch versichern muss, dass er ecuadorianischen Fluggesellschaften gleiche Rechte einzuräumen gewillt ist.⁹⁹⁶

Ecuador hat in den letzten Jahren wie gesehen mehrere **bilaterale und internationale Bindungen** im Bereich des Investorenschutzes abgeschüttelt. Daneben war es mit Venezuela und Bolivien einer der Staaten innerhalb der Andengemeinschaft, mit denen es in den Gesprächen der USA und der EU über umfassende Freihandelsabkommen nicht zu einer Einigung gekommen ist.⁹⁹⁷

Peru

Zumindest dem Namen nach hat auch Peru im neuen Jahrtausend wieder Erfahrungen mit linksgerichteten Präsidenten gemacht. Nach einem Jahrzehnt halbautoritärer Herrschaft unter Alberto Fujimori, einer Übergangspräsidentschaft und dem Mandat von Alejandro Toledo wurde 2006 erneut jener Alan García von der einst linksnationalistischen *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) ins höchste Staatsamt gewählt, unter dem Peru Ende der 1980er Jahre ein wirtschaftliches Chaos erlebt hatte. Auf ihn folgte 2011 Ollanta Humala vom *Partido Nacionalista Peruano*, der im Wahlkampf 2006 noch versprochen hatte, den gesamten Bergbau zu verstaatlichen.⁹⁹⁸

Die Entwicklung des durchschnittlichen **Importzolls** in Peru mutet beeindruckend an und liest sich wie eine kontinuierliche Liberalisierung, der auch der vermeintliche politische Richtungswechsel nach links nichts anhaben konnte. Die Angaben über die Höhe des peruanischen Durchschnittszolls vor der Machtübernahme durch Fujimori 1990 weichen stark voneinander ab und reichen von gut 30% über 60% bis zu 110%. Selbst wenn man den niedrigsten Wert zugrunde legt, lässt sich bis 1996 eine deutliche Senkung auf 16% konstatieren, die sich bis zum Ende der Fujimori-Herrschaft fortsetzte, sodass der Wert im Jahr 2000 bei 13,9% lag, was allerdings nach wie vor im Vergleich mit den bisher betrachteten Staaten verhältnismäßig hoch war. Bis 2007 sank der Durchschnitt allerdings

⁹⁹⁵ Ebenda, S.98; 100; 102; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.101f

⁹⁹⁶ Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2005: Dokument WT/TPR/S/148, S.104-108; Trade Policy Review der WTO für Ecuador, 2011: Dokument WT/TPR/S/254, S.105f

⁹⁹⁷ Ebenda, S.26; 28

⁹⁹⁸ O'TOOLE, *Politics Latin America*. S.444f

nochmals deutlich auf 8,2% und bis 2013 sogar auf nur noch 3,2%.⁹⁹⁹ In den 1990er Jahren wurde ein simples, zweistufiges System eingeführt. 1993 wurden die Sätze auf 15% und 25% festgelegt, 1997 dann auf 12% und 20% gesenkt. Gleichzeitig wurde auf eine Gruppe von über 300 landwirtschaftlichen Produkten ein Zusatzzoll von 5%, in manchen Fällen auch 10% eingeführt, der erst 2007 wieder abgeschafft wurde. Das so entstandene System wies zwar einen eher überdurchschnittlichen Durchschnittszoll, aber praktisch keine Zolleskalation und damit keinen besonders hohen effektiven Schutz für die peruanische Industrie auf.¹⁰⁰⁰

Kaum im Amt, führte Alan García Ende 2006 dann eine neue Runde von Zollessenkungen durch, die den Durchschnittszoll wie gesehen weiter drückten. Bis 2013 wurden dann v.a. die Agrarzölle deutlich gesenkt. Das peruanische Zollsystem wies jetzt anders als zuvor eine gewisse Zolleskalation auf, wobei der effektive Schutz angesichts des sehr niedrigen Gesamtzollniveaus kaum beträchtlich gewesen sein kann.¹⁰⁰¹ Vor diesen letzten Reformen hatte der durchschnittliche Zoll auf landwirtschaftliche Güter den Wert für die übrigen Produkte deutlich überschritten; danach war der Unterschied nur noch gering. Hohen Zollschatz genossen in der Regel Gütergruppen wie Kleidung, Textilien, Schuhe, Zucker und Milchprodukte.¹⁰⁰² Eine Importverwaltungsgebühr, die als Pauschalbetrag ab einem bestimmten Importwert seit 2004 erhoben wird, entspricht in jedem Fall deutlich weniger als 1% des Wertes.¹⁰⁰³ Eine Reihe von landwirtschaftlichen Produkten ist allerdings schon seit 1991 von variablen Zöllen betroffen, die sich nach dem Weltmarktpreis richten. Bis 2001 gab es ausschließlich Aufschläge auf den normalen Wertzoll, wenn der Weltmarktpreis unter einem aus vergangenen Preisen berechneten Mindestpreis lag. Seit 2001 kann es umgekehrt auch Senkungen geben, wenn der Preis einen Höchstwert überschreitet. Zudem wurde 2002 verfügt, dass die Belastung in keinem Fall die WTO-Obergrenzen für Peru überschreiten dürfe. Zuletzt waren 47 Produkte von diesem System betroffen.¹⁰⁰⁴ Schließlich kommt es in einem Fall – dem des peruanischen Schnapses mit dem Namen *Pisco* – zu einer steuerlichen Diskriminierung gegen importierte Schnäpse.¹⁰⁰⁵

Der Gebrauch von **Anti-Dumping-Maßnahmen** hat im Verlauf des Untersuchungszeitraums zunächst eine deutliche Steigerung, dann wieder eine Abnahme verzeichnet. In den Jahren vor 1999 waren 22 Anti-Dumping-Untersuchungen initiiert worden und im selben Jahr waren neun Maßnahmen in Kraft. Nachdem sich die Zahl der Untersuchungen in den Folgejahren auf 50 mehr als verdoppelt hatte, stieg auch die Zahl der geltenden Anti-Dumping-Maßnahmen bis 2006 auf 34, um dann bis 2012 allerdings wieder ebenso deutlich auf elf zu sinken. Produkte, die immer wieder Objekt solcher Maßnahmen wurden, waren Stahlerzeugnisse, Textilien und Schuhe. Ausgleichszölle und Schutzklauseln

⁹⁹⁹ DOMÍNGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. In: DOMÍNGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. S.10; EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.128; MACCLINTOCK, *The United States and Peru*. S.97; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.24; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.23; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.34

¹⁰⁰⁰ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.27; 29; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.65

¹⁰⁰¹ Ebenda, S.30f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.35

¹⁰⁰² Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.28; 68; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.63; 79

¹⁰⁰³ Ebenda, S.23; 34; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.38

¹⁰⁰⁴ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.29f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.66f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.33

¹⁰⁰⁵ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.23

fanden weit weniger Anwendung, es waren jeweils nie mehr als zwei Maßnahmen gleichzeitig in Kraft.¹⁰⁰⁶

Pisco ist auch eines der wenigen Produkte, deren Import nach Peru verboten ist. Hier geht es allerdings ausschließlich um den Namen der Spirituose, der beispielsweise auch in Chile verwurzelt ist, was aber dem peruanischen nationalen Selbstverständnis offenbar widerspricht. Weitere **Importverbote** gelten für gebrauchte Kleidung, Schuhe und bestimmte Autos. Importlizenzen sind in Peru unüblich.¹⁰⁰⁷

Verbotene **Exporte** umfassen v.a. manche Pflanzenarten, wobei unklar ist, inwieweit hier v.a. direkte wirtschaftliche Motive entscheidend sind. Für das Naturdüngemittel Guano gab es bis ins Jahr 2000 eine mengenmäßige Exportbeschränkung. Zuletzt durften z.B. 1999 nicht mehr als 20% des Abbaus exportiert werden. Exportsteuern haben in Peru während des Untersuchungszeitraums keine Rolle gespielt.¹⁰⁰⁸ Was auf der anderen Seite die Förderung von Exporten angeht, so gab und gibt es auch in Peru die Möglichkeit, Unternehmen die Importzölle auf diejenigen Inputs zu erlassen, die sie für die Produktion von Exportgütern verwenden. Mitte der 1990er Jahre wurde darüber hinaus ein weiteres Förderinstrument eingeführt, das in der WTO bei anderen Mitgliedstaaten Bedenken hervorrief. Hier ging es um eine Zahlung des Staates von 5% des Exportwertes an Firmen, deren Exporte eine nationale Wertschöpfung von mindestens 50% aufwiesen. Diese Pauschalzahlung konnte – wie immer bei dieser Art von Systemen – zu einer Subvention führen, wenn sie den Wert der tatsächlich auf die Inputs gezahlten Importzölle überstieg. Im Kontext der jüngsten Weltwirtschaftskrise wurde die Gutschrift sogar Anfang 2010 zwischenzeitlich auf 8% angehoben, dann aber schnell bis 2011 wieder auf den Ausgangswert zurückgeführt.¹⁰⁰⁹

Peru ist für **ausländische Investoren** offen. 1991 wurde ihnen der Zugang zu praktisch allen Wirtschaftszweigen gewährt. Sie können ohne vorherige Erlaubnis gleichberechtigt mit peruanischen Investoren auf dem peruanischen Markt einsteigen und ihr Kapital genau wie die daraus entstehenden Gewinne jederzeit frei in ihr Heimatland überweisen.¹⁰¹⁰ Ebenfalls 1991 trat Peru auch dem ICSID bei.¹⁰¹¹ Die wenigen Beschränkungen für ausländische Investoren beziehen sich zunächst auf ein in der Verfassung enthaltenes Verbot, Land in einem Streifen von 50 km von den peruanischen Landesgrenzen zu besitzen. Andererseits gibt es gewisse Einschränkungen im Schiffs- und Lufttransport.¹⁰¹² Zudem haben ausländische Unternehmen massiv an den vielen Privatisierungen teilgenommen, die es in Peru besonders während der 1990er Jahre gegeben hat, als fast 200 Staatsbetriebe veräußert

¹⁰⁰⁶ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.24; 35; 37f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.23; 38f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.42-44

¹⁰⁰⁷ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.34f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.23; 36f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.40

¹⁰⁰⁸ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.24; 43f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.24; 47; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.51

¹⁰⁰⁹ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.24; 32; 44; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.24; 33; 47; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.37; 52

¹⁰¹⁰ MACCLINTOCK, *The United States and Peru*. S.94f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.17; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.16; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.28

¹⁰¹¹ <http://www.latinarbitrationlaw.com/peru-investment-protections/> (letzter Abruf: 30.10.2014)

¹⁰¹² Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.13; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.28

wurden. Nach 2006 blieb die Zahl der weiter existierenden Staatsunternehmen dann aber mit 31 konstant.¹⁰¹³

Im Bereich der **öffentlichen Beschaffungen** hat Peru dagegen beständig ausländische Anbieter benachteiligt. Ein Gesetz aus dem Jahr 1999 führte – vorgeblich zeitlich befristet – eine Präferenzmarge von 10% für peruanische Bieter bei Ausschreibungen ein. Tatsächlich galt diese Marge nur wenige Monate, weil sie sogleich auf 15%, im Jahr 2002 dann gleich auf 20% erhöht wurde. Ein neues Gesetz aus dem Jahr 2004 bestätigte diese Regelung und erst eine weitere Reform führte 2009 die Präferenzen wieder etwas zurück: Seitdem gilt eine Vorzugsmarge von 10% nur noch bei öffentlichen Beschaffungen in Regionen außerhalb der Hauptstadtregion für Anbieter aus der jeweiligen Umgebung.¹⁰¹⁴ Der **Schutz geistigen Eigentums** beruht in Peru wesentlich auf einem Gesetz aus dem Jahr 1996 und geht teilweise sogar über die TRIPs-Standards hinaus. Patente werden für 20 Jahre, Handelsmarken für stets erneuerbare Zehn-Jahres-Fristen geschützt, Urheberrechte – u.a. auch für Computersoftware – bis zu 70 Jahre nach dem Tod des Autors bzw. nach der Veröffentlichung. 2011 trat Peru zudem der UPOV bei.¹⁰¹⁵

Der für die peruanische Wirtschaft wichtige **Bergbausektor** ist auf Grundlage eines Gesetzes aus 1992 offen für ausländische Unternehmen. Diese erhalten nicht nur Lizenzen, sondern auch eine Reihe steuerlicher Anreize und können mit einer Sondergenehmigung auch in den Ausländern eigentlich verschlossenen Grenzregionen ihre Aktivitäten ausüben. Entsprechende Anträge wurden in der Vergangenheit regelmäßig bewilligt. Die einzige leichte Veränderung, die sich für die Investoren in diesem Sektor in den letzten Jahren ergeben hat, ist eine Erhöhung des Anteils, den die Unternehmen von ihren Gewinnen an den Staat abtreten müssen. Von dieser Erhöhung waren auch Investoren betroffen, die unter dem Gesetz von 1992 eigentlich gegen Regeländerungen zu ihren Ungunsten geschützt waren.¹⁰¹⁶ Auch im Bereich **Erdöl und Erdgas** haben ausländische Unternehmen seit Beginn der 1990er freien Zugang zum peruanischen Markt, können Lizenzen für die Erkundung und Ausbeutung von Vorkommen erhalten und auch an den späteren Abschnitten der Verarbeitungskette teilhaben. Auch hier gibt es Sondergenehmigungen für Aktivitäten in Grenzregionen. Der Handlungsspielraum ausländischer Investoren wird hauptsächlich durch eine 1999 eingeführte Regel eingeschränkt, nach der sich an der Erdgasförderung beteiligte Investoren verpflichten müssen, über 20 Jahre hinweg auch den peruanischen Markt mit diesem Gas zu versorgen.¹⁰¹⁷ Auch der **Strommarkt** ist seit 1993 für Privatinvestoren freigegeben.¹⁰¹⁸

Die tiefgreifendsten staatlichen Eingriffe in den **Landwirtschaftssektor** in Gestalt von Preiskontrollen und Aufkaufprogrammen wurden bis Anfang der 1990er eingestellt.¹⁰¹⁹ Wie

¹⁰¹³ MACCLINTOCK, *The United States and Peru*. S.98f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.53; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.62

¹⁰¹⁴ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.42; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.24; 57f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.62-65

¹⁰¹⁵ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.55; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.67f

¹⁰¹⁶ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.64-66; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.73f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.77

¹⁰¹⁷ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.66f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.63; 74-76

¹⁰¹⁸ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.67

¹⁰¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.60; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.69

gesehen sind die regulären Agrarzölle besonders in den letzten Jahren sehr stark gesunken, wobei durch das System variabler Zölle bis zuletzt auf einige Produkte in der Praxis dennoch recht hohe Zölle entfallen konnten, z.B. von 56% auf manche Milchprodukte.¹⁰²⁰ Diese waren ohnehin ein bevorzugtes Objekt staatlichen Schutzes. 1991 war festgelegt worden, dass Erzeuger von Milchprodukten ausschließlich auf peruanische Rohstoffe zurückgreifen durften. Diese wohl mit dem TRIMs in Konflikt stehende Auflage wurde nach Behördenangaben in der Praxis zwar nicht strikt durchgesetzt, aber erst 2008 auch offiziell abgeschafft.¹⁰²¹ In der Fischerei gibt es seit 1992 eine Regel, wonach ausländischen Fangschiffen nur der Fischbestand zusteht, den peruanische Schiffe übrig gelassen haben. Gleichzeitig aber lässt es die Rechtslage zu, dass solche als peruanisch registrierten Schiffe durchaus von ausländischem Kapital gehalten werden können.¹⁰²²

Der Zugang zum peruanischen **Telekommunikationssektor** hat sich für Ausländer seit Beginn der 1990er Jahre verbessert. Nachdem das staatliche Monopol in diesem Bereich 1991 bereits abgeschafft worden war, kam es 1994 auch in der Praxis zur Privatisierung des staatlichen Anbieters, wobei ein internationales Konsortium unter Führung des spanischen Telefónica-Konzerns den Zuschlag und bis 1999 ein Exklusivrecht für das Angebot von Festnetzgesprächen erhielt, auf das es aber bereits ein Jahr früher freiwillig verzichtete. Gemäß den Verpflichtungen, die Peru durch den Beitritt zum GATS-Protokoll zu Telekommunikationsdienstleistungen übernommen hat, können ausländische Unternehmen unbeschränkt Lizenzen für die Versorgung des peruanischen Marktes erhalten. Eine Beschränkung, die lange Zeit für den Rundfunkbereich galt – hier konnte der ausländische Kapitalanteil an einem Unternehmen 40% nicht überschreiten – wurde in den letzten Jahren für verfassungswidrig erklärt und somit nicht mehr angewandt. Ausländische Investoren können auch in diesem Bereich seitdem uneingeschränkt agieren, wenn ihr Heimatland dieses Recht auch peruanischen Investoren einräumt.¹⁰²³

Ein Gesetz zu **Banken und Versicherungen** hat 1996 diese Sektoren ebenfalls weit für ausländische Investoren geöffnet und auch hier hat Peru internationale Verpflichtungen durch den Beitritt zum entsprechenden GATS-Protokoll übernommen. Sowohl im Bankens als auch im Versicherungsbereich können ausländische Unternehmen uneingeschränkt investieren. Für Rückversicherungen, aber auch für bestimmte Versicherungen, bei denen es sich nicht um Pflichtversicherungen handelt, ist es Peruanern zudem möglich, das Angebot auch von ausländischen Firmen ohne direkte Präsenz in Peru zu beziehen.¹⁰²⁴

Im **Transportbereich** sind die Einschränkungen für Ausländer dagegen teilweise größer. Der Betrieb der peruanischen Flughäfen wurde bereits zu Beginn der 1990er Jahre für Privatinvestoren geöffnet und von dieser Möglichkeit wurde auch tatsächlich im Laufe der Zeit immer mehr Gebrauch gemacht, sodass zuletzt der weitaus größte Teil der Flughäfen auf diese Weise geleitet wurde. Der innerperuanische Flugverkehr aber ist peruanischen Fluggesellschaften vorbehalten, wobei hier dennoch ein gewisser Raum für ausländische

¹⁰²⁰ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.71

¹⁰²¹ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.52; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.53; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.28

¹⁰²² Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.63; 71; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.74f

¹⁰²³ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.77-79; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.16; 83; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.87

¹⁰²⁴ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.76f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.86-88; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.83-86

Investoren bleibt, da sie an peruanischen Gesellschaften zunächst einen Anteil von 49%, nach sechs Monaten dann von bis zu 70% halten dürfen. In der internationalen Luftfahrt Perus gilt, dass ausländische Fluggesellschaften dann Flüge von und nach Peru anbieten können, wenn ihr Heimatland peruanischen Gesellschaften ebenfalls diese Möglichkeit gibt.¹⁰²⁵ Dieses Gegenseitigkeitsprinzip wird auch in der internationalen Schifffahrt angewandt, wobei allerdings 25% der Erdölimport- und -exporte Perus von der peruanischen Marine übernommen werden müssen. Mit Blick auf die innerperuanische Schifffahrt scheint es eher eine Verschlechterung der Zugangsbedingungen gegeben zu haben. 1991 wurde zwar bestimmt, dass für solche Transporte nur peruanische Schiffe infrage kamen, die ausländische Herkunft des Kapitals hinter einem Schiff aber kein Hinderungsgrund für eine Registrierung als peruanisches Schiff sein sollte. Ein Gesetz aus 2005 dagegen legte dann fest, dass der innerperuanische Schiffstransport von Gütern weiter peruanischen Schiffen vorbehalten war, diese sich aber u.a. dadurch auszeichnen hatten, dass mindestens 51% des dahinterstehenden Kapitals aus Peru stammten.¹⁰²⁶

Die **Betätigung ausländischer Arbeitskräfte** in Peru ist durch ein Gesetz aus 1991 beschränkt, welches vorsieht, dass Ausländer in einem Unternehmen in der Regel nicht mehr als 30% des Personals und der Lohnsumme ausmachen sollten. Fachkräfte müssen ihren ausländischen Abschluss durch eine peruanische Universität anerkennen lassen und zudem in die jeweilige Berufsvereinigung aufgenommen werden, wobei es zu Diskriminierungen kommen kann, etwa indem ausländische Architekten und Ingenieure dafür höhere Gebühren zahlen müssen als peruanische. Gleichzeitig gibt es für diese Berufsgruppe aber auch die Möglichkeit, ohne Anerkennung ihres Abschlusses befristet in Peru zu arbeiten.¹⁰²⁷

Peru hat eine Reihe bedeutender bilateraler **Freihandelsverträge** abgeschlossen. So vereinbarte es 1998 mit Chile eine völlige Handelsliberalisierung, die 2016 abgeschlossen sein sollte.¹⁰²⁸ Später schloss Peru wie gesehen im Gegensatz zur Mehrheit der Mitglieder der Andengemeinschaft umfassende Freihandelsabkommen mit den USA (2005) und der EU (2012) ab.

Kolumbien

Kolumbien erlebte wie eine Reihe weiterer südamerikanischer Länder Ende der 1990er Jahre eine tiefe Wirtschaftskrise und einige Jahre später eine Verschiebung der innenpolitischen Verhältnisse, indem die lange Vorherrschaft von liberaler und konservativer Partei, die sich an der Macht abgewechselt hatten, durch den Wahlsieg des rechtsgerichteten Präsidentschaftskandidaten Alvaro Uribe beendet wurde, der bis 2010 im Amt blieb, um dieses dann an seinen vorherigen Verteidigungsminister Juan Manuel Santos abzugeben.

Noch bis 1990, so die Einschätzung der WTO, zählte Kolumbien zu den geschlossenen Volkswirtschaften der ganzen Region.¹⁰²⁹ Zu diesem System gehörten u.a. **Zölle**, die auch in

¹⁰²⁵ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.80f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.16; 64; 89-91; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.89f

¹⁰²⁶ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.82; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.63f; 92f; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2013: Dokument WT/TPR/S/289, S.92f

¹⁰²⁷ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.82; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.64; 95-97

¹⁰²⁸ Trade Policy Review der WTO für Peru, 2000: Dokument WT/TPR/S/69, S.22; Trade Policy Review der WTO für Peru, 2007: Dokument WT/TPR/S/189, S.21

¹⁰²⁹ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.94

Kolumbien vor 1990 noch deutlich über 30% im Durchschnitt lagen und in der Spitze Werte von 200% annehmen konnten. Fast die Hälfte der Produkte war mit 25% oder mehr belastet.¹⁰³⁰ Unter Präsident Gaviria von der liberalen Partei wurden die Zölle nun innerhalb kürzester Zeit unter dem Schlagwort der *apertura* – der Öffnung – deutlich gesenkt. Innerhalb eines Jahres sanken sie bis 1991 um fast zwei Drittel auf 12%.¹⁰³¹ Dieser Trend setzte sich zunächst noch verlangsamt fort, sodass der Durchschnittswert 1996 11,5% erreichte, wobei auch die Höchstsätze deutlich fielen und nun bei 35% lagen.¹⁰³² Im Jahr 1997 wurden dann viele Zölle mit dem Ziel einer Erhöhung der Staatseinnahmen zeitweise um fünf Punkte erhöht und der Durchschnitt stieg über die nächsten mehr als zehn Jahre wieder minimal an, um am Ende der Regierungszeit von Alvaro Uribe bei 12,2% mit Spitzenwerten von bis zu 80% zu landen. Unmittelbar nach der Amtsübernahme durch Santos unternahm Kolumbien dann allerdings – von den Regeln des gemeinsamen Außenzolls der Andengemeinschaft seit einiger Zeit wie die anderen Mitglieder auch entbunden – eine Zollreform, die den Durchschnittswert deutlich auf 8,2% sinken ließ. Nach einer vorübergehenden weiteren Zollsenkung im Jahr 2011, die den Wert sogar auf 6,2% drückte, wurde das vorherige Niveau in der zweiten Jahreshälfte 2012 wieder erreicht. Die jüngsten Reformen haben allerdings neben der Senkung des Durchschnitts eventuell für manche Bereiche einen höheren effektiven Schutz bewirkt, da die Zollsenkungen v.a. nicht in Kolumbien erzeugte Kapitalgüter und Inputs betrafen, während bestimmte sensible Produkte nicht liberalisiert wurden. Der Höchstsatz ist sogar weiter auf 98% gestiegen.¹⁰³³

Dies betrifft besonders Agrarprodukte, deren Durchschnittszoll deutlich über dem Wert für die übrigen Erzeugnisse liegt. Hoch belastete Produktgruppen sind neben Milchprodukten, Tierprodukten und Getreide auch Textilien, Kleidung und Leder.¹⁰³⁴ Der tatsächliche Zollschutz für Agrargüter liegt teilweise noch über den normalen Wertzöllen, da Kolumbien seit 1993 Zielpreise für verschiedene landwirtschaftliche Produkte festlegt, die bei einer Unterschreitung zu variablen Zusatzzöllen führen. Seit 1995 geschieht dies im Rahmen des Andinischen Preisbandsystems, das Kolumbien auch 2012 noch anwandte.¹⁰³⁵ Ebenfalls seit 1993 und bis ins Jahr 2003 gab es auf manche Agrarprodukte, aber auch Textilien und Fahrzeuge, zudem noch speziell in Kolumbien geltende Mindestimportpreise, die auch noch über der Untergrenze des Andinischen Preisbandes liegen konnten. Seit 2003 greift Kolumbien auf verschiedene Arten von Referenzpreisen zurück, die v.a. Textilprodukte, Kleidung und Schuhe betreffen. Hier muss bei einer Unterschreitung beim Zoll eine Sicherheit in Höhe der Differenz zu dem Abgabebefehl hinterlegt werden, das bei Zugrundelegung des Referenzpreises anfällt.¹⁰³⁶ Schließlich hat Kolumbien noch bis 2006 bei der Erhebung der Mehrwertsteuer importierte Fahrzeuge gegenüber im Inland produzierten diskriminiert. Seitdem wird diese Steuer im Prinzip nach einheitlichen Regeln erhoben, wobei

¹⁰³⁰ Ebenda, S.40; 44; DOMÍNGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. In: DOMÍNGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. S.10

¹⁰³¹ BRIAN MCBETH, *Colombia*. In: BUXTON/PHILLIPS, *Case studies in Latin American Political Economy*. S.144f; EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.128

¹⁰³² Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.40

¹⁰³³ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.4; 27; 36; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.10; 38; 47-49

¹⁰³⁴ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.27; 36; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.49; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.94

¹⁰³⁵ Ebenda, S.49; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.27; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.38

¹⁰³⁶ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.56f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.32; 90; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.149

es bei Bier durch unterschiedliche Bemessungsgrundlagen aber weiter zu einer Benachteiligung von Importen kommen kann.¹⁰³⁷

Kolumbien hat in bedeutendem Umfang auf **Anti-Dumping-Zölle** zurückgegriffen, ohne dass eine kontinuierliche Steigerung oder Senkung der Häufigkeit solcher Maßnahmen zu beobachten wäre. Waren 1992-96 noch zwölf Verfahren eingeleitet worden, waren es in den folgenden zehn Jahren 18 Maßnahmen und damit auf die Zeitspanne bezogen etwas weniger. In den Jahren bis 2011 aber wurden dann ganze 25 Verfahren eingeleitet, was eine Erhöhung der Frequenz bedeutete. Teilweise war ein bedeutender Teil des kolumbianischen Handels von solchen Maßnahmen betroffen. Ausgleichszölle hat Kolumbien während des Untersuchungszeitraums überhaupt nicht angewandt, Schutzklauseln nur im mittleren Teil des Untersuchungszeitraums, als solche Maßnahmen sich auf asiatische Textilprodukte konzentrierten.¹⁰³⁸

Die **Importbeschränkungen** sind in Kolumbien zu Beginn der 1990er zwar drastisch reduziert worden, bestimmte Restriktionen mit protektionistischem Charakter haben aber überlebt. Kolumbien beschloss 1991 ein Importverbot für Gebrauchtwagen, das 1995 auch auf Motorräder ausgeweitet wurde. Zumindest in diesem letzten Fall hatten die heimischen Produzenten explizit um diese Maßnahme gebeten, was eine protektionistische Intention nahelegt.¹⁰³⁹ In der ersten Hälfte der 1990er Jahre ist der Anteil der Güter, die einer Importlizenzpflicht unterlagen, von 47% auf 7% zurückgegangen. Bei manchen landwirtschaftlichen Produkten lag der Entscheidung über eine Importgenehmigung allerdings das Kriterium zugrunde, ob der Antragsteller auch heimische Produktion erworben hatte und eine solche Produktion nicht mehr in ausreichendem Maße verfügbar war. 2005 wurde zudem entschieden, dass Importeure von Textilprodukten und Schuhen nur noch Waren bis zu einem bestimmten Wert einführen durften, der sich nach der wirtschaftlichen Potenz des Importeurs bemaß. Alle über den Grenzwert hinausgehenden Importe bedurften einer besonderen Genehmigung.¹⁰⁴⁰

Exporte sind aus wirtschaftlichen Gründen in Kolumbien nach der Jahrtausendwende in manchen Fällen, aber nicht in großem Stil, eingeschränkt worden. 2000-2004 kam es zum Zwecke der Sicherung der Versorgung des heimischen Marktes zu zeitweiligen Exportverboten für Tierhäute und -felle, sowie Metallreste. Später wurden dann mengenmäßige Exportbeschränkungen für Fisch und 2011 eine auf ein Jahr befristete Exportbeschränkung für lebende Kühe durchgesetzt. 1993/94 und 95/96 hatte Kolumbien zudem in Absprache mit der Vereinigung kaffeeproduzierender Länder Teile seiner Kaffeeernte zurückgehalten.¹⁰⁴¹ Über den Untersuchungszeitraum hinweg hat Kolumbien auf einige wenige Produkte Exportsteuern erhoben. Betroffen waren hiervon Brennstoffe wie Erdöl, Erdgas und Kohle, daneben auch Kaffee, sowie Smaragde und andere Edelsteine. Die Abgaben betragen maximal 5% bei Kaffee.¹⁰⁴²

¹⁰³⁷ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.51f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.27; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.57

¹⁰³⁸ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.72-74; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.27; 46-50; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.38

¹⁰³⁹ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.57

¹⁰⁴⁰ Ebenda, S.58; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.44

¹⁰⁴¹ Ebenda, S.63f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.85; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.77

¹⁰⁴² Ebenda, S.75; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.63; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.84f

Kolumbien leistet sich eine Vielzahl von Exportförderprogrammen, deren genaue Abgrenzung teilweise schwer nachzuvollziehen ist. Klar erscheint aber, dass Kolumbien durch diese Programme seine Exporte teilweise subventioniert hat. Zunächst existiert ein System von Steuergutscheinen, von denen nicht-traditionelle Exportprodukte profitieren sollen. Bei ihnen werden keine indirekten Steuern erhoben und es wird dem Exporteur zusätzlich ein bestimmter Prozentsatz des Exportwertes gutgeschrieben. Von dieser Subvention profitierten 1995 trotz eines leichten Rückgangs nach wie vor über 40% der kolumbianischen Exporte, besonders Agrarprodukte, Textilien und Leder, später auch Farbpigmente. Nachdem die Gutschriften zwischenzeitlich kurz nach der Jahrtausendwende auf Null gesenkt worden waren, waren sie in späteren Jahren jedoch wieder positiv: 2007 und 2008 lag die Rate bei 4%, 2011 noch bei 1,5%.¹⁰⁴³ Darüber hinaus ist es kolumbianischen Produzenten seit Beginn der 1990er Jahre auch möglich, im Rahmen des sogenannten SIEX-Programms Kapitalgüter und Inputs, die sie für die Exportproduktion verwenden, zollfrei und ohne Mehrwertsteuer zu importieren. Voraussetzung ist, dass bestimmte Exportkriterien erfüllt werden. So müssen die Exporte mindestens 1,5 Mal dem Wert der importierten Inputs entsprechen und 70% der zusätzlichen Produktion durch die importierten Kapitalgüter müssen aus Kolumbien ausgeführt werden. Zur Mitte des letzten Jahrzehnts profitierte mehr als die Hälfte der kolumbianischen Exporte von diesen Vergünstigungen.¹⁰⁴⁴ Schließlich unterhält Kolumbien Sonderwirtschaftszonen, in denen die Unternehmen (die 2003 etwa die Hälfte ihrer Produktion exportierten) zunächst nicht nur von Importzöllen, sondern auch indirekten Steuern und der Einkommenssteuer befreit waren. Auch auf Druck der WTO, unter deren Regeln Kolumbien seine Exportsubventionen reduzieren musste und dafür bereits Aufschub erhalten hatte, wurden 2006 dann einige der Vergünstigungen abgeschafft.¹⁰⁴⁵

Die Bedingungen für **ausländische Investoren** haben sich in Kolumbien seit 1991 verbessert, es bleiben aber Beschränkungen in einigen Bereichen bestehen. In besagtem Jahr wurde im Grundsatz die Genehmigungspflicht für ausländische Investitionen abgeschafft und Inländerbehandlung garantiert. Im Prinzip konnten ausländische Investoren nun 100% an kolumbianischen Unternehmen erwerben.¹⁰⁴⁶ 1992 wurde zudem die Überweisung des investierten Kapitals und der daraus entstehenden Gewinne in das Heimatland des Investors erlaubt und die Steuern auf solche Transaktionen in den folgenden Jahren langsam abgesenkt.¹⁰⁴⁷ Bereits seit 1995 haben ausländische Investoren teilweise von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, gegen Zahlung einer etwas höheren Steuer vor künftigen Steuererhöhungen geschützt zu sein; seit 2005 gibt es für Investitionen ab einer bestimmten Größe die Option, mit einigen Ausnahmen den Rechtsrahmen zum Zeitpunkt der

¹⁰⁴³ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.78f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.27; 65; 69f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.91f

¹⁰⁴⁴ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.48; 52; 79f; 82; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.67f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.94

¹⁰⁴⁵ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.83; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.65f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.89f

¹⁰⁴⁶ MAURICIO REINA, *La política comercial de Colombia ante la transición de la economía mundial y regional*. In: *Síntesis*, 19, 1993. S.141; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.34

¹⁰⁴⁷ Ebenda, S.35

Investition insgesamt einzufrieren.¹⁰⁴⁸ Zudem war Kolumbien 1993 dem ICSID beigetreten.¹⁰⁴⁹

Es gab aber auch unter dem neuen, 1991 geschaffenen Investitionsregime von Beginn an einige Bereiche, in denen ausländische Investitionen durch Obergrenzen oder spezielle Genehmigungsverfahren begrenzt waren. Dies betraf besonders Investitionen in die Erdölförderung, den Bergbau, die Energieerzeugung, das frei empfangbare Fernsehen, den Telekommunikationssektor, Finanzen, den Schiffstransport und den Tourismus. Auch jede Art von Portfolioinvestitionen ist genehmigungspflichtig. 1994 wurden zudem ausländische Kapitalzuflüsse mit dem Zweck des Grundstückserwerbs verboten, auch wenn dieses Verbot zwei Jahre später gelockert wurde.¹⁰⁵⁰ Privatisierungen haben in Kolumbien über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg immer wieder stattgefunden. Dabei waren Staatsbetriebe aus unterschiedlichen Bereichen wie Finanzen, Stromerzeugung, Bergbau und Erdöl bzw. Erdgas betroffen.¹⁰⁵¹

Über weite Strecken des Untersuchungszeitraums hat Kolumbien bei **öffentlichen Beschaffungen** inländischen Anbietern Vorteile eingeräumt. Die heftigste Diskriminierung ausländischer Anbieter erfolgte dabei bis 1993, als ihre Angebote diejenigen kolumbianischer Konkurrenten im Preis um mindestens 25% unterbieten mussten, um bei Ausschreibungen den Zuschlag zu erhalten. Es folgte eine zehnjährige Phase, während der es nur noch im unwahrscheinlichen Falle exakt gleicher Angebote zu einer Bevorzugung des kolumbianischen Anbieters kommen sollte, bevor im Jahre 2003 dann durch eine neue Reform wieder ein System von Präferenzen für lokale Unternehmen etabliert wurde, die nun aber mit 5% deutlich geringer ausfallen als noch zu Beginn der 1990er Jahre.¹⁰⁵²

Auch Kolumbien orientiert sich beim **Schutz geistigen Eigentums** an den Mindestvorgaben, die im Rahmen der Andengemeinschaft beschlossen worden sind. Patente können entsprechend für 20 Jahre gewährt werden, Handelsmarken werden für immer wieder erneuerbare Zeiträume von zehn Jahren geschützt. Der Urheberrechtsschutz gilt in Kolumbien statt der in der Andengemeinschaft mindestens vorgesehenen 50 Jahre sogar bis zu 80 Jahre nach dem Tod des Autors. 1993 wurde zudem der Schutz im Falle audiovisueller Produktionen, der zuvor nur 30 Jahre betragen hatte, auf 50 Jahre verlängert. Pflanzenneuzüchtungen können in Kolumbien gemäß der innerstaatlichen Umsetzung der regionalen Vorgaben für bis zu 25 Jahre geschützt werden. Nachdem Kolumbien 1993/94 dieses Regelwerk geschaffen hatte, trat es 1996 auch der UPOV bei.¹⁰⁵³

Im **Erdölsektor** hat der Staat über die Firma ECOPEtrol immer eine wichtige Rolle behalten und das Engagement privater Investoren ist dadurch begrenzt geblieben. Schon seit den 1970er Jahren war Kolumbien dazu übergegangen, Lizenzen für ausländische Ölkonzerne, die eigenständig in Kolumbien operierten, nicht mehr zu verlängern und sie

¹⁰⁴⁸ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.20; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.36

¹⁰⁴⁹ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.36

¹⁰⁵⁰ Ebenda, S.10; 34; 128; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.19; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.35

¹⁰⁵¹ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.8f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.77; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.104

¹⁰⁵² Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.68; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.82; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.115

¹⁰⁵³ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.91f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.84; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.119; 121; 123

statt dessen dazu zu zwingen, nur noch in Partnerschaft mit ECOPETROL in Kolumbien Erdöl zu fördern. 1996 wurden auf diese Weise 72% des Erdöls in Kolumbien gefördert. Dieser Anteil blieb auch in den folgenden zehn Jahren weitgehend konstant.¹⁰⁵⁴ Die Verarbeitung von Erdöl in Kolumbien wurde im Jahr 2005 durch ein Dekret für Privatinvestoren aus dem In- und Ausland freigegeben. In der Praxis dominierte aber auch auf diesem Feld ECOPETROL den kolumbianischen Markt weiter.¹⁰⁵⁵ Etwas anders gestaltete sich die Entwicklung beim **Bergbau**, der für Kolumbien, das über die größten Kohlevorkommen Lateinamerikas verfügt, eine wichtige Rolle spielt.¹⁰⁵⁶ War auch hier noch zur Mitte der 1990er Jahre das Modell der Partnerschaft zwischen ausländischen Unternehmen und dem Staatsbetrieb CARBOCOL von Bedeutung, so zog sich dieser, genau wie das zweite Staatsunternehmen MINERCOL, danach immer mehr aus dem operativen Geschäft zurück, sodass der Bergbau zehn Jahre später weitgehend in privater Hand lag. Ein Gesetz aus 2001 sicherte ausländischen Unternehmen, die sich in Kolumbien niederließen, Inländerbehandlung und einen stabilen Rechtsrahmen für ihre Investition zu.¹⁰⁵⁷

Innerhalb der **industriellen Fertigung** hat es in Kolumbien während des Untersuchungszeitraums besonders für Autos und Textilien noch spezielle Schutzmaßnahmen gegeben.¹⁰⁵⁸ Der Automobilsektor war bis 1990 von Einfuhrquoten und Zöllen von bis zu 200% geprägt und trotz einer gewissen Öffnung genoss er auch während der 1990er noch Schutz durch ein ganzes Bündel von Maßnahmen. So konnten Autoteile zu einem viel geringeren Zoll als fertige Autos importiert werden, wenn die Hersteller einen bestimmten Anteil an nationaler Wertschöpfung erreichten. Ab Mitte der 1990er galt dann im Rahmen der Andengemeinschaft wie oben bereits einmal geschildert ein auf die Region bezogener Wertschöpfungsgehalt. Dieses Kriterium wurde zwar um die Jahrtausendwende abgeschafft, dennoch galt weiter ein hoher Schutz durch Zolleskalation, diskriminierende Mehrwertsteuererhebung, Importverbote für Gebrauchtwagen und – bis 2001 – durch Mindestimportpreise für Autos.¹⁰⁵⁹ Auch die Textilindustrie profitierte trotz sinkender Zölle auch nach 1990 noch von einem hohen effektiven Zollschutz und wurde zudem wie gesehen durch Mindestimportpreise und eine Reihe von Schutzklauseln protegert.¹⁰⁶⁰

Kolumbien schützt seine **Landwirtschaft** nach wie vor in nennenswertem Umfang. War der durchschnittliche Agrarzoll in der ersten Hälfte der 1990er Jahre schon einmal von 37% auf 10,7% gefallen, so betrug er 2010 schon wieder 18,3%, um dann wieder auf 14,5% zu sinken.¹⁰⁶¹ Kolumbien wandte allerdings wie gesehen bis zuletzt das Andinische Preisbandsystem an, das zu variablen Zöllen führt. Insgesamt gibt es eine ganze Reihe von Preisstützungsmechanismen und anderen Schutzmaßnahmen. 1991 wurden Garantiepreise für einige landwirtschaftliche Produkte wie Mais, Reis und Bohnen eingeführt, zu denen eine staatliche Agentur den Landwirten ihre Produktion abnahm. Auch wenn in der Folge versucht wurde, diese direkte Intervention abzubauen, gab es auch Mitte des vergangenen

¹⁰⁵⁴ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.35; 119; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.87; 99

¹⁰⁵⁵ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.100; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.141

¹⁰⁵⁶ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.96

¹⁰⁵⁷ Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.97f; 101; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.139f

¹⁰⁵⁸ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.94

¹⁰⁵⁹ Ebenda, S.125; 127; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.80; 87; 103

¹⁰⁶⁰ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.124

¹⁰⁶¹ Ebenda, S.105; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.49

Jahrzehnts noch entsprechende Eingriffe auf dem Agrarmarkt.¹⁰⁶² Bis zum Beginn des neuen Jahrtausends gab es zudem ein System, mit dem die verarbeitende Industrie in Kolumbien dazu angehalten wurde, heimischen Landwirten die benötigten Rohstoffe über Weltmarktpreis abzunehmen. Nur wenn die Verarbeiter dies taten, konnten sie nämlich Lizenzen zur ergänzenden Einfuhr dieser Agrarrohstoffe aus anderen Ländern erhalten. Nach Kritik in der WTO, die Kolumbien mehrfach zur Beendigung dieses Regimes aufforderte, wurde es ab 2004 tatsächlich eingestellt.¹⁰⁶³ Schließlich wurden die kolumbianischen Landwirte über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg mit günstigen Krediten subventioniert. Beim Landerwerb übernahm der Staat teilweise 80% der Kosten.¹⁰⁶⁴

Kolumbien ist dem GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** beigetreten und hat seit den 1990er Jahren diesen Sektor liberalisiert, während es im Rundfunk allerdings weiter Beschränkungen für ausländische Investoren gibt.¹⁰⁶⁵ Noch Mitte der 1990er Jahre waren wichtige Telekommunikationsdienstleistungen kolumbianischen Firmen vorbehalten. Auf nationale Ferngespräche und Auslandsgespräche hatte der staatliche Anbieter TELECOM ohnehin noch bis 1998 ein Monopol.¹⁰⁶⁶ Später wurde der Telekommunikationssektor dann aber für alle ausländischen Anbieter geöffnet, die eine Niederlassung in Kolumbien gründen, und tatsächlich übernahm die spanische Telefónica 2006 auch eine Mehrheit an TELECOM. Im Mobilfunkbereich hatte es bereits 1994 Lizenzen für Privatanbieter gegeben, wobei 2006 zwei der drei wichtigen Anbieter mehrheitlich in ausländischem Besitz waren.¹⁰⁶⁷ Ausländische Beteiligungen an Fernsehsendern oder Radiosendern blieben dagegen auf 15% bzw. 20% begrenzt.¹⁰⁶⁸

Kolumbien hat seinen **Finanzdienstleistungssektor** 1991 liberalisiert und später dann auch das zugehörige GATS-Protokoll akzeptiert.¹⁰⁶⁹ Ausländische Banken können unbegrenzt Anteile an kolumbianischen Finanzinstituten erwerben und selbst Niederlassungen in Kolumbien gründen. Ähnliches gilt für ausländische Versicherungsgesellschaften. Auch sie können ohne Beschränkung bei kolumbianischen Anbietern einsteigen oder sich selbst in dem Land niederlassen. Versicherungen können sie aus dem Ausland normalerweise nicht ohne Niederlassung in Kolumbien anbieten, Rückversicherern dagegen steht diese Möglichkeit unter der Voraussetzung offen, dass sie sich zu diesem Zweck in Kolumbien registrieren lassen.¹⁰⁷⁰

Der **Transportsektor** scheint in Kolumbien vergleichsweise offen für ausländische Beteiligung zu sein. Internationale Flüge von und nach Kolumbien können von ausländischen Fluggesellschaften bei Erfüllung des Gegenseitigkeitskriteriums angeboten

¹⁰⁶² Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.86f; 109f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.87; 94

¹⁰⁶³ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.107f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.80; 93f

¹⁰⁶⁴ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.106f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.95; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.127

¹⁰⁶⁵ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.21f

¹⁰⁶⁶ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.132f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.107

¹⁰⁶⁷ Ebenda, S.107-109; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.132f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.165; 168f

¹⁰⁶⁸ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.135; 138f

¹⁰⁶⁹ Ebenda, S.21; 131

¹⁰⁷⁰ Ebenda, S.131; 136 Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.88; 114; 116; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.127; 158; 163

werden. Während Inlandsflüge kolumbianischen Unternehmen vorbehalten sind, die eigentlich nicht mehr als 40% ausländischer Kapitalanteile aufweisen sollen, ist der Zugang für ausländisches Kapital in diesem Bereich in der Praxis nicht beschränkt, da diese Regel wegen Unvereinbarkeit mit anderen kolumbianischen Rechtsnormen nicht angewandt wird. Es gilt allerdings, dass 90% des Personals solcher Unternehmen aus Kolumbien stammen müssen. Den Betrieb kolumbianischer Flughäfen können private Anbieter – auch aus dem Ausland – übernehmen. Seit 1993 ist dies auch tatsächlich praktiziert worden.¹⁰⁷¹ Analog hierzu wurde Anfang der 1990er Jahre auch der Betrieb von Seehäfen durch Private ermöglicht und auch hier gibt es keine Zugangsbeschränkungen für ausländisches Kapital. Ebenso wie in der Luftfahrt erhalten auch beim Schiffstransport ausländische Gesellschaften Zugang zum internationalen Verkehr von und nach Kolumbien, wenn ihr Heimatland kolumbianischen Unternehmen dieselben Rechte gewährt. Auch hier wird eine Beschränkung der ausländischen Beteiligung an kolumbianischen Unternehmen, die bei 40% liegt, in der Praxis nicht angewandt, sodass Ausländer unbegrenzt in diese Unternehmen, denen allein die innerkolumbianische Schifffahrt vorbehalten ist, investieren können.¹⁰⁷² Auch der Landtransport steht in Kolumbien allen ausländischen Unternehmen offen, die eine Niederlassung in dem Land gründen.¹⁰⁷³

Für **ausländische Arbeitnehmer** gibt es gewisse Beschränkungen in Kolumbien. Sie müssen in allen speziell regulierten Berufen ihre ausländischen Abschlüsse anerkennen lassen und darüber hinaus können zusätzliche Hürden existieren. Ausländische Buchhalter beispielsweise müssen, bevor sie ihren Beruf in Kolumbien ausüben dürfen, bereits mindestens drei Jahre in dem Land gelebt haben. Ingenieure genießen zwar eine Ausnahme von der Anerkennung ihres Abschlusses für begrenzte Arbeitsprojekte. Andererseits ist ihr Anteil an den Angestellten eines Unternehmens aber auf 20% gedeckelt.¹⁰⁷⁴

Kolumbien hat über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg bedeutende bilaterale **Freihandelsabkommen** abgeschlossen. 1994 trat ein Abkommen mit Chile in Kraft, das 2009 noch einmal verstärkt wurde und bis 2012 zur vollständigen Liberalisierung des Warenhandels führen sollte.¹⁰⁷⁵ Auch mit Mexiko hatte Kolumbien gemeinsam mit Venezuela seit den 1990er Jahren eine Liberalisierung des Handels unternommen, die nach dem Ausstieg Venezuelas im Jahr 2006 noch verstärkt wurde.¹⁰⁷⁶ Schließlich unterzeichnete Kolumbien wie schon gezeigt 2006 ein umfassendes Freihandelsabkommen mit den USA und sechs Jahre später ein solches mit der EU.¹⁰⁷⁷

¹⁰⁷¹ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.134; 139; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.88; 122-124; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.172-74

¹⁰⁷² Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.88; 119-121; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.178

¹⁰⁷³ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.139

¹⁰⁷⁴ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.88; 125f; Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 1996: Dokument WT/TPR/S/18, S.140f

¹⁰⁷⁵ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.32

¹⁰⁷⁶ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. S.106

¹⁰⁷⁷ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2006: Dokument WT/TPR/S/172, S.25; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012*. S.89

2.2.3 Der Gemeinsame Markt Mittelamerikas

Auch wenn die Integration in Mittelamerika bereits in den 1960er Jahren begonnen hatte, nahm sie ihre aktuelle Form erst zu Beginn der 1990er Jahre an. 1993 vereinbarten Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua und Costa Rica, den Handel untereinander weiter zu liberalisieren und auf die Einrichtung einer Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll hinzuwirken. Panama beantragte 2010 den Beitritt, der im folgenden Jahr erfolgen sollte, es wird aber hier nicht im Kontext des Gemeinsamen Marktes Mittelamerikas (MCCA) behandelt, da es über den weitaus größten Teil des Untersuchungszeitraums diesem nicht angehört hatte.¹⁰⁷⁸

Der MCCA ist im Vergleich mit dem Mercosur und der Andengemeinschaft bei der Verwirklichung des Binnenfreihandels und eines gemeinsamen Außenzolls sicherlich am weitesten fortgeschritten. Nachdem 1997 auch im Landwirtschaftsbereich fast alle Zölle innerhalb Mittelamerikas gefallen waren, gab es nur noch wenige Ausnahmen vom Freihandel zwischen den Mitgliedstaaten. Produkte, die zwischen allen Staaten nach wie vor mit Zöllen belegt waren, umfassten etwa Zucker, Kaffee und Weizenmehl. Letzteres wurde 2003 von der Ausnahmeliste gestrichen und seitdem galten nur noch für Rohkaffee und Rohrzucker zwischen allen MCCA-Staaten Handelsschranken. Hinzu kamen noch einige Beschränkungen, die sich auf den bilateralen Handel zwischen einzelnen Mitgliedstaaten bezogen, deren Zahl aber ebenfalls im Laufe der Zeit zurückgegangen ist. In den letzten Jahren nahm noch El Salvador Ausnahmen für gerösteten Kaffee aus Costa Rica, sowie Erdölprodukte und Spirituosen aus Honduras vor, während Honduras seinerseits Alkohol, Spirituosen und Erdölprodukte aus El Salvador, genau wie gerösteten Kaffee aus Costa Rica, nicht frei einführen ließ.¹⁰⁷⁹

Für den gemeinsamen Außenzoll war ursprünglich eine Spanne von 5% bis 20% vorgesehen gewesen. 1996 entschieden sich die Mitglieder des MCCA dann aber für ein vierstufiges System von 0%, 5%, 10% und 15%, wobei durch die Verteilung der Güter auf die verschiedenen Zollstufen eine Zolleskalation und damit ein effektiver Schutz für die heimische Produktion intendiert war. Dennoch ist hervorzuheben, dass dieser gemeinsame Außenzoll deutlich unter dem Zollniveau lag, das in sämtlichen Mitgliedstaaten noch kurz zuvor geherrscht hatte und diese während des Anpassungsprozesses an den gemeinsamen Außenzoll zu einer Senkung ihres jeweiligen Durchschnittszolls veranlasste.¹⁰⁸⁰ Tatsächlich nahm der gemeinsame MCCA-Außenzoll zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts einen relativ niedrigen Wert von 6% an.¹⁰⁸¹ Ursprünglich war eine Konvergenz bis zum Jahrtausendwechsel angedacht worden. Besonders wegen des Widerstands Costa Ricas, das 1996 seinen Anpassungsprozess stoppte, da es zunächst nicht durch weitere Zolssenkungen auf Staatseinnahmen verzichten wollte, wurde die Frist bis zur Konvergenz der

¹⁰⁷⁸ JUAN ALBERTO FUENTES/ANDREA PELLANDRA, *El estado actual de la integración en Centroamérica*. In: CEPAL, *Serie Estudios y perspectivas – México*, No. 129, 2011, S.9f; 18; auf: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/44208/estado_actual_integracion_ca_serie_129_11017.pdf (letzter Abruf: 01.11.2014)

¹⁰⁷⁹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.144; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. S.110; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.40; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004*. S.121; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.17; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.30

¹⁰⁸⁰ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: WT/TPR/S/61, S.35; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.34; EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.156; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. S.111

¹⁰⁸¹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. S.90

vorgesehenen Zolllinien bis 2005 verlängert.¹⁰⁸² Aber auch andere Länder beanspruchten zwischenzeitlich noch Ausnahmen vom gemeinsamen Außenzoll. Bis Ende 2003 konnte Honduras noch einen niedrigeren Zoll auf Zwischenprodukte anwenden, um den effektiven Schutz für bestimmte Produktionssektoren zu erhöhen. Nicaragua nutzte ebenfalls eine solche Möglichkeit und wich zudem bei einigen Agrargütern ab.¹⁰⁸³ Dennoch waren zu Beginn des neuen Jahrtausends bereits knapp 80% der Zölle harmonisiert worden und dieser Anteil stieg dann bis 2006 auf 95%, bis 2011 sogar auf 96% an.¹⁰⁸⁴

Der MCCA hat zudem als einzige Subregion innerhalb Lateinamerikas geschlossen Freihandelsabkommen mit den USA und der EU vereinbart. Die Verhandlungen mit den USA konnten 2003 innerhalb nur eines Jahres abgeschlossen werden. Unter dem Abkommen sollten innerhalb von zehn Jahren sämtliche Industrieprodukte aus den USA zollfrei nach Mittelamerika gelangen, während es für Landwirtschaftsprodukte Übergangsfristen von bis zu 20 Jahren gibt. Das Abkommen enthält Bestimmungen zum Dienstleistungshandel und sehr anspruchsvolle Disziplinen für den Schutz geistigen Eigentums. Das Abkommen trat für die meisten MCCA-Staaten 2006 in Kraft, während Costa Rica in jenem Jahr entschied, ein Referendum über die Ratifikation abzuhalten, das dann allerdings eine Zustimmung erbrachte, sodass das Abkommen 2009 schließlich auch in Costa Rica in Kraft treten konnte.¹⁰⁸⁵ 2002 hatte der MCCA zudem beschlossen, zwei Jahre später Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen aufzunehmen, die 2010 abgeschlossen werden konnten, sodass der Vertrag 2012 unterzeichnet wurde. Auch hier ist eine Liberalisierung des Güterhandels mit wenigen Ausnahmen im landwirtschaftlichen Bereich vorgesehen, genau wie gemeinsame Regeln zum Dienstleistungshandel, Investitionen und dem Schutz geistigen Eigentums.¹⁰⁸⁶

Guatemala

Das Land, das 1996 seinen Bürgerkrieg beendete, wickelt mittlerweile einen Großteil seines Handels unter speziellen Handelsabkommen ab, unter denen die Marktzugangsbedingungen in der Regel besser sind als unter den Meistbegünstigungsbedingungen.¹⁰⁸⁷ Dennoch sollen aus den oben genannten Gründen auch hier vor allen Dingen letztgenannte analysiert werden.

¹⁰⁸² CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. S.122f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.82

¹⁰⁸³ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. S.122f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. S.173f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.108

¹⁰⁸⁴ Ebenda; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. S.90; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.13

¹⁰⁸⁵ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.109f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004*. S.108-112; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006*. S.128-130; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.21; 74; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007*. S.108; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.28; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.21; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.18

¹⁰⁸⁶ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. S.175; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. S.111; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012*. S.89f

¹⁰⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.20

Besagte Meistbegünstigungsbedingungen waren im Bereich der **Zölle** eher liberal. Nachdem Guatemala 1991 dem GATT beigetreten war, sank der Durchschnittszoll bis 1998 auf 8,4%; bis zum Jahrtausendwechsel noch einmal auf 7% bei einem Höchstsatz von 40%. Dieser Höchstsatz hatte auch 2008 noch Bestand, während der Durchschnitt noch einmal auf den niedrigen Wert von 5,9% gesunken war. Diese Senkung ging v.a. auf Bereiche zurück, die zuvor einen besonders hohen Schutz aufgewiesen hatten, beispielsweise Textilprodukte. Weiterhin lasteten besonders hohe Zölle auf alkoholischen Getränken, wobei insgesamt der durchschnittliche Zoll auf Agrargüter deutlich über dem Wert für die übrigen Erzeugnisse lag.¹⁰⁸⁸ Auf Altkleider wandte Guatemala zudem lange Zeit Mindestimportpreise an, von denen auch Gebrauchtwagen, Geflügelprodukte und Reis betroffen waren. Auf Druck der WTO ließ Guatemala diese Maßnahme, die dem Abkommen zur Ermittlung des Zollwertes widersprach, 2004 auslaufen.¹⁰⁸⁹ Importierte alkoholische Getränke waren kurzzeitig 2001 einer höheren Besteuerung als guatemaltekische Erzeugnisse ausgesetzt, wobei die entsprechende Vorschrift nach Kritik aus der WTO binnen eines Jahres wieder kassiert wurde.¹⁰⁹⁰

Guatemala hat während des Untersuchungszeitraums praktisch keine **Anti-Dumping-Maßnahmen** oder ähnliche Maßnahmen ergriffen. Eine einzige Anti-Dumping-Maßnahme gegen Zement aus Mexiko, die 1996 beschlossen worden war, wurde nach einer Beschwerde Mexikos und einem Urteil des DSB wieder zurückgenommen.¹⁰⁹¹ Der Gebrauch anderer **Importbeschränkungen** scheint in Guatemala ebenso wenig verbreitet zu sein, auch wenn bestimmte Produktgruppen nur mit vorheriger Genehmigung importiert werden können, beispielsweise Treibstoffe, Medizin, Kosmetika oder Lebensmittel.¹⁰⁹²

Exporte werden ebenfalls kaum behindert. Aus dem Jahr 1996 stammt eine Regelung, die besagt, dass bestimmte Holzstämme mit einem Durchmesser von über 11 cm nicht exportiert werden dürfen. Dass dieses Verbot auch der Förderung der heimischen Industrie dienen soll, zeigt sich daran, dass aus diesen Stämmen in Guatemala produzierte weiterverarbeitete Erzeugnisse durchaus exportiert werden dürfen.¹⁰⁹³ Kaffee ist das einzige Produkt, das mit einer Exportsteuer belegt ist, die in den 1980er Jahren auf 1% festgesetzt wurde.¹⁰⁹⁴

Bei der Förderung von Exporten scheint Guatemala aber eher auf verzerrende Maßnahmen zurückzugreifen. Dies geschieht durch zwei 1989 ins Leben gerufene Programme, die zusammen einen bedeutenden Anteil der guatemaltekischen Exporte subventionieren. Zum einen gibt es Sonderkonditionen für *maquiladoras*, also Fabriken, in denen meist importierte Vorprodukte zu Endprodukten zusammengesetzt oder verarbeitet werden. Die *maquiladoras* können sämtliche Inputs zollfrei importieren, wenn sie sie weiterverarbeitet binnen eines Jahres wieder außerhalb des MCCA exportieren. Zudem werden sie für zehn Jahre von der Einkommenssteuer befreit. Auf der anderen Seite gibt es Sonderwirtschaftszonen, in denen die dort angesiedelten Firmen ebenfalls zollfrei importieren können und für fünf bis zehn

¹⁰⁸⁸ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.17; 25; 28; 30; 71; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.25; 32

¹⁰⁸⁹ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.27; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.25; 29f

¹⁰⁹⁰ Ebenda, S.38

¹⁰⁹¹ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.25; 39; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.25

¹⁰⁹² Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.35; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.40

¹⁰⁹³ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.25; 54

¹⁰⁹⁴ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.25; 45; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.53

Jahre von der Einkommenssteuer befreit sind. Sie können ihre Produkte unter diesen Sonderkonditionen nur außerhalb Guatemalas, aber im Gegensatz zu den *maquiladoras* auch in anderen MCCA-Staaten absetzen. 2004 erreichte der Anteil der Exporte der *maquiladoras* und Sonderwirtschaftszonen an den guatemalteckischen Gesamtexporten mit 47% einen Höhepunkt und sank dann bis 2008 auf 39%, was aber immer noch ein relevanter Teil ist. Von der Förderung haben besonders Produzenten von Textilien und Bekleidung profitiert. Guatemala hat in der WTO versucht, eine Übergangsfrist bis 2018 für das Auslaufen der durch diese Programme gewährten Subventionen zu erwirken, erhielt am Ende aber „nur“ Zeit bis 2015.¹⁰⁹⁵

Ausländische Investoren haben relativ freien Zugang zum guatemalteckischen Markt. Ein Investitionsgesetz fasste 1998 die zuvor geltenden Regeln zusammen und gewährte ausländischen Investoren im Regelfall freien und gleichberechtigten Zugang zu den verschiedenen Sektoren der heimischen Wirtschaft. Ausnahmen bilden nur der Transportsektor, Versicherungen und manche freiberufliche Aktivitäten. Die Verfassung schränkt zudem ausländischen Landbesitz in Grenzregionen ein.¹⁰⁹⁶ Guatemala hat in Ergänzung zu diesem verhältnismäßig liberalen Regime bis 2008 mit 19 Handelspartnern Investitionsschutzabkommen abgeschlossen und ist 2003 dem ICSID beigetreten, wobei der Ratifikationsprozess sich nach der Unterschrift 1995 allerdings sehr lange hinzog.¹⁰⁹⁷ In den 1990er Jahren, besonders nach 1996, sind in Guatemala viele Staatsbetriebe privatisiert worden. Im neuen Jahrtausend nahm das Tempo dieses Prozesses ab, was aber auch daran liegt, dass mittlerweile nur noch wenige Staatsunternehmen in Guatemala existieren.¹⁰⁹⁸

Bei **öffentlichen Beschaffungen** hat Guatemala ausländische Anbieter während des Untersuchungszeitraums nicht durch Vorzugsmargen für heimische Unternehmen diskriminiert.¹⁰⁹⁹ Gleichzeitig geht der **Schutz geistigen Eigentums** nach Gesetzesreformen um die Jahrtausendwende in einigen Punkten über die TRIPs-Standards hinaus. Patente können laut einem Gesetz aus dem Jahr 2000 für 20 Jahre gewährt werden und können auch für Pflanzeneuzüchtungen gelten. Handelsmarken sind für immer wieder verlängerbare Fristen von zehn Jahren zu schützen, während der Urheberrechtsschutz nach dem Gesetz aus 1998 eine Spanne von bis zu 75 Jahren nach dem Tod des Autors und auch neue Formen wie Computersoftware abdeckt.¹¹⁰⁰

Der guatemalteckische **Energiesektor** ist offen für ausländisches Engagement. Ein Gesetz aus 1983 sah die Möglichkeit von Partnerschaften von ausländischen Privatunternehmen mit dem Staat zum Zweck der Erdölförderung vor, bei denen dem Staat zumindest 30% der Einnahmen zufließen mussten. In der Praxis aber waren 2002 sämtliche Förder- und Verarbeitungsaktivitäten in Guatemala in ausländischer Hand.¹¹⁰¹ Ein Gesetz zum **Bergbau** gewährte 1997 ausländischen Unternehmen freien und gleichberechtigten Zugang zu

¹⁰⁹⁵ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.46f; 71; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.25; 54f; 57

¹⁰⁹⁶ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.16; 60; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.14; 18

¹⁰⁹⁷ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.16; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.18f

¹⁰⁹⁸ VILLAGRAN KRAMER, *Biografía política de Guatemala*. S.351f; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.5; 53; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.64

¹⁰⁹⁹ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.43; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.65

¹¹⁰⁰ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.55f; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.26

¹¹⁰¹ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.69f

Erkundungs- und Förderlizenzen und auch auf dem **Strommarkt** kam es 1996/97 zu einer umfassenden Liberalisierung, die Privatunternehmen aus dem In- und Ausland freien Zugang gewährte. Kurze Zeit später übernahmen ausländische Firmen auch in der Tat wichtige Kraftwerke und andere Aktivitäten auf diesem Markt.¹¹⁰²

Die **Landwirtschaft** genießt in Guatemala wie gesehen durchschnittlich einen höheren Zollschatz als andere Sektoren, wobei innerhalb des Agrarsektors Produkte wie Mais, Reis, Bohnen, Milchprodukte, Obst, Gemüse oder Getreide noch einmal über dem Schnitt liegen.¹¹⁰³ Direkte Interventionen des Staates sind kaum vorhanden, wenn er auch in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums regelmäßig Preisvereinbarungen zwischen Produzenten und Abnehmern von Zuckerrohr vermittelt hat.¹¹⁰⁴ Unterstützung erhalten Landwirte allerdings durch die subventionierte Ausgabe von Düngemitteln besonders an kleine und mittlere Betriebe, sowie dadurch, dass nicht-traditionelle Agrarexporte in den Genuss der oben beschriebenen Exportförderprogramme kommen können, bei denen sie in der Tat nach Textilien und Kleidung die zweitgrößte Gruppe bilden.¹¹⁰⁵ Die Forstwirtschaft ist zwar laut Verfassung Guatemalteken vorbehalten, jedoch kann diese Hürde von ausländischen Investoren leicht dadurch umgangen werden, dass sie ein Unternehmen nach guatemaltekischem Recht gründen.¹¹⁰⁶ Eine Diskriminierung von Ausländern bei der Vergabe von Fischereilizenzen ist 1998 beendet worden.¹¹⁰⁷

Auch wenn Guatemala nicht dem GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** beigetreten ist, gibt es in diesem Bereich heute weitgehend freien Zugang für ausländische Anbieter.¹¹⁰⁸ 1998 wurde der Staatsmonopolist privatisiert und seines Exklusivrechts beraubt. Das Unternehmen übernahm zunächst ein guatemaltekisch-honduranisches Konsortium, später dann ein mexikanischer Anbieter. Schon zwei Jahre zuvor hatte ein neues Telekomgesetz in- und ausländischen Privatanbietern gleichberechtigten und freien Zugang zu Lizenzen in Guatemala gesichert.¹¹⁰⁹ Bereits 1989 hatte Guatemala – ein eher seltener Schritt – die Postdienstleistungen privatisiert und seitdem dominiert ein kanadischer Anbieter den Markt, der theoretisch aber weiteren Akteuren offen steht.¹¹¹⁰

Ein ähnliches Bild bietet sich bei **Finanzdienstleistungen**, wo Guatemala ebenso wenig das zugehörige GATS-Protokoll ratifiziert, seinen Markt aber dennoch weitgehend geöffnet hat.¹¹¹¹ Ausländische Banken können unbeschränkt guatemaltekische Institute übernehmen und gleichberechtigt Niederlassungen gründen. Während offiziell die Voraussetzung besteht, dass das Heimatland der Bank guatemaltekischen Instituten dieselbe Möglichkeit einräumt, ist in der Praxis nie eine Zulassung aus diesem Grunde abgelehnt worden. Ausländische Versicherungsunternehmen können eigenständige Niederlassungen, nicht aber rechtlich vom Mutterkonzern abhängige Ableger in Guatemala etablieren. Erstgenannte genießen dann dieselben Rechte und Pflichten wie guatemaltekische Versicherungsunternehmen. Rückversicherungen können im Unterschied zu Versicherungen auch ohne Niederlassung in

¹¹⁰² Ebenda, S.67f; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.84f

¹¹⁰³ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.60; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.77

¹¹⁰⁴ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.63

¹¹⁰⁵ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.61; 65; 71; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.78

¹¹⁰⁶ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.66

¹¹⁰⁷ Ebenda

¹¹⁰⁸ Ebenda, S.80

¹¹⁰⁹ Ebenda, S.79f; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.88f

¹¹¹⁰ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.81

¹¹¹¹ Ebenda, S.17

Guatemala direkt aus dem Ausland angeboten werden, wenn sich der Anbieter im Land registrieren lässt.¹¹¹²

Die Regelungen für den **Transportsektor** sind in Guatemala ungewöhnlich liberal. Die Seehäfen gehören dem Staat, können aber von Privaten betrieben werden, was in der Praxis teilweise auch geschieht. Ausländische Unternehmen können in diesem Zusammenhang Dienstleistungen anbieten. Da Guatemala keine eigene Handelsflotte besitzt, steht den Schiffen ausländischer Gesellschaften nicht nur der internationale, sondern auch der innerguatemalteckische Schiffsverkehr offen.¹¹¹³ Bis Anfang 2004 gab es dagegen für den innerguatemalteckischen Transport auf dem Land- und Luftweg eine Beschränkung für ausländische Kapitalanteile an den anbietenden Unternehmen. Diese sind seitdem aber völlig entfallen. Für internationale Flüge von und nach Guatemala wendet das Land das Gegenseitigkeitsprinzip an, während die Flughäfen zwar in Staatsbesitz sind, aber von Privatunternehmen betrieben und neu gebaut werden können, was auch tatsächlich praktiziert wird.¹¹¹⁴

Manche **Berufe** sind in Guatemala allerdings Ausländern verschlossen. Prinzipiell gilt wie in den meisten Ländern, dass ausländische Fachkräfte ihre Abschlüsse anerkennen lassen müssen, um in Guatemala arbeiten zu können. Zudem müssen sektorübergreifend 90% der Arbeitsplätze in einem Unternehmen, genau wie 85% der Lohnsumme, auf Guatemalteken entfallen. Hinzu kommen dann einige spezifische Beschränkungen oder Verbote. Anwälte und Notare dürfen z.B. nur dann in Guatemala praktizieren, wenn sie die Staatsbürgerschaft des Landes besitzen. Ausländische Architekten zahlen höhere verpflichtende Abgaben an ihre Berufsvereinigung als Guatemalteken.¹¹¹⁵

Wie bereits eingangs gesagt, hat Guatemala für einen großen Teil seines Handels mittlerweile noch günstigere Bedingungen vereinbart. Bedeutend ist hier einerseits ein **Abkommen** mit dem großen Nachbarn Mexiko, das 2001 in Kraft trat und unter dem Guatemala 2008 auf mexikanische Produkte durchschnittlich nur noch einen Importzoll von 1,1% erhob; v.a. aber das Abkommen mit den USA, deren Produkte im selben Jahr durchschnittlich nur wenig stärker – mit 1,8% - belastet wurden.¹¹¹⁶

Honduras

Honduras gehörte zu den vielen Ländern, in denen die wirtschaftspolitische Wende hin zu stärker marktorientierten Strukturen 1989 nach einem Wahlbetrug erfolgte, hatte Präsidentschaftskandidat Callejas doch im Wahlkampf noch kurzfristige Einkommenserhöhungen und die Verhinderung einer Abwertung versprochen, um dann kurz darauf entschlossen das Gegenteil zu praktizieren. Auch 1999 lebten noch zwei Drittel der honduranischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze und 2006 erfolgte schließlich ein innenpolitischer Linksruck mit der Wahl von Präsident Manuel Zelaya, der allerdings wie in einem anderen Teil dieser Arbeit dargestellt schon drei Jahre später durch einen

¹¹¹² Ebenda, S.77-79; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.73; 94; 96f

¹¹¹³ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.82; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.99f

¹¹¹⁴ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.81-83; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.73; 98f

¹¹¹⁵ Ebenda, S.74; 96; 102f

¹¹¹⁶ Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.22; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2008: Dokument WT/TPR/S/210, S.35

Militärputsch gestürzt wurde. Ob ein radikaler Wechsel in der Außenwirtschaftspolitik erfolgt war, soll nun untersucht werden.¹¹¹⁷

Honduras trat 1994 dem GATT bei und hat seine **Zölle** ähnlich wie seine Nachbarstaaten im Rahmen des Anpassungsprozesses an den gemeinsamen Außenzoll des MCCA deutlich gesenkt, sodass der Durchschnittszoll im Jahr 2003 nur noch bei 6,1% lag, um dann bis 2010 noch einmal minimal auf 6,0% zu sinken. Hat es hier also eine gewisse Kontinuität gegeben, so haben sich die Höchstsätze im Zeitverlauf aber deutlich nach oben bewegt. Hatte 2003 noch eine Spitzenstufe von 55% gegolten, so gab es 2010 schon Zollstufen bis zu 164%. In diesem letztgenannten Jahr überschritten dann auch für sieben Produkte die angewandten Zölle die für Honduras im Rahmen der WTO vereinbarten Obergrenzen.¹¹¹⁸

Landwirtschaftliche Produkte sind dabei mit einem deutlich höheren Durchschnittszoll belastet als andere Erzeugnisse, für Geflügelprodukte etwa gilt der erwähnte Satz von 164%. Gleichzeitig weisen manche Industrieprodukte einen besonders hohen effektiven Schutz auf, beispielsweise Textilien, Kleidung und Lederartikel.¹¹¹⁹ Seit 1992 wendet Honduras für manche landwirtschaftliche Güter – in erster Linie Sorghum und Mais – ein System an, das dem Andinischen Preisbandsystem ähnelt, indem es anhand vergangener Preisentwicklungen einen Korridor mit einer Unter- und Obergrenze definiert, deren Unter- bzw. Überschreitung zu zusätzlichen Wertzöllen bzw. einer Reduktion des normalen Wertzolls führt, wobei festgelegt ist, dass der Gesamtzoll nicht die bei der WTO festgelegte Höchstgrenze für das jeweilige Produkt überschreiten soll.¹¹²⁰ Bis 2003 wandte Honduras zudem Mindestimportpreise für Gebrauchtwagen, Altkleider und gebrauchte Haushaltsgeräte an. Nach deren Abschaffung bestanden aber ähnliche Maßnahmen –unter neuem Namen– u.a. für Gebrauchtwagen fort.¹¹²¹

Honduras hat während des Untersuchungszeitraums keinerlei **Anti-Dumping-Maßnahmen**, Ausgleichszölle oder Schutzklauseln eingesetzt.¹¹²² Auch der Gebrauch von **Importbeschränkungen** war sehr moderat. Trotz besonderer Dokumentationspflichten für manche Produkte gab es in Honduras zunächst keine offizielle Importlizenzpflicht. 2009 wurde eine solche allerdings für Milchprodukte eingeführt, wobei Gründe der öffentlichen Gesundheit angegeben wurden. Außerdem dürfen seit 2007 Fahrzeuge, die je nach Typ älter als sieben oder zehn Jahre sind, nicht mehr nach Honduras eingeführt werden.¹¹²³

Bei den **Exporten** schränkt Honduras ähnlich wie Guatemala offensichtlich aus ökonomischen Gründen die Ausfuhr bestimmter Holzarten in unverarbeitetem Zustand – nicht aber verarbeitet – ein. Hinzu kam nach den Verwüstungen durch Hurrikane Mitch 1998 kurzzeitig ein Exportverbot für Getreide. Die allgemeinen Exportsteuern wurden 1996 abgeschafft und in der Folge waren nur noch wenige Produkte wie Meeresfrüchte, lebende

¹¹¹⁷ NAPOLEÓN MORAZÁN, *Neoliberalismus und Gewerkschaften in Honduras*. In: KÖHLER, *Gewerkschaften und Neoliberalismus in Lateinamerika*. S.139; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.2

¹¹¹⁸ Ebenda, S.16; 33; 37; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.33; 35

¹¹¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.37f; 87; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.33; 82

¹¹²⁰ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.33; 78f; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.33; 76

¹¹²¹ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.36; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.31

¹¹²² Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.33; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.42-44

¹¹²³ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.45f; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.39; 42

Tiere, Zucker und Bananen betroffen. Die Abgabe auf Bananen wurde dann ebenfalls abgeschafft, bevor 2003 allerdings auf Kaffeeexporte wieder eine neue Abgabe eingeführt wurde.¹¹²⁴

Honduras fördert seine Exporte einerseits über die Möglichkeit, Inputs und Maschinen, die für die Exportproduktion benötigt werden, zollfrei zu importieren. Die von diesem System profitierenden Unternehmen hinterlegen dabei bis zum tatsächlichen Export eine Sicherheit und waren zudem noch bis 1994 für zehn Jahre von der Einkommenssteuer befreit. Eine Befreiung von inländischen Steuern, genau wie von Importabgaben, gilt auch für Unternehmen, die sich in den Sonderwirtschaftszonen niederlassen, die seit 1998 überall in Honduras gegründet werden können. Unternehmen, die unter diesen Vergünstigungen produzieren (es sind zumeist Textilien und Kleidung), müssen mindestens 95% ihrer Waren im Ausland absetzen, wobei seit Ende 2009 ein Verkauf in Honduras (mit Zahlung der entsprechenden Zölle – die Sonderwirtschaftszonen gelten nicht als Teil des nationalen Zollgebiets) unbegrenzt möglich ist, wenn das Produkt im Land selbst, außerhalb der Sonderwirtschaftszonen, nicht hergestellt wird.¹¹²⁵

Für **ausländische Investitionen** ist neben der honduranischen Verfassung ein Gesetz aus 1992 grundlegend. Es garantierte ausländischen Investoren im Grundsatz Inländerbehandlung und eine freie Überweisung von Kapital und Gewinnen in ihr Heimatland. Noch 2003 wurden allerdings Dividendenzahlungen ausländischer Investoren höher besteuert als solche honduranischer Unternehmen. Gleichzeitig wurde in jenem Jahr jedoch auch beschlossen, diese Diskriminierung binnen drei Jahren abzuschaffen.¹¹²⁶ Versagt ist Ausländern aber der Erwerb von Land in den Grenzgebieten, sowie ein Engagement in kleinen Unternehmen mit einem Kapital von umgerechnet weniger als 9000 US-Dollar. Genehmigungspflichtig sind ausländische Investitionen in einer Reihe von Bereichen wie der Landwirtschaft und Agroindustrie, der Finanzbranche, privaten Bildungseinrichtungen, dem Gesundheitswesen, der Telekommunikationsbranche, der Stromerzeugung, Luftfahrt, Fischerei, Forstwirtschaft, der Förderung von Erdöl und Erdgas, sowie dem Bergbau.¹¹²⁷ Honduras war bereits 1989 dem ICSID beigetreten.¹¹²⁸ Eine umfangreiche Privatisierungswelle wie in anderen Staaten der Region hat es in dem mittelamerikanischen Land nicht gegeben.¹¹²⁹

Im Bereich der **öffentlichen Beschaffungen** ist eine Regelung aus dem Jahr 2001 einschlägig, die die Beteiligung ausländischer Bieter bei Ausschreibungen in Honduras von vornherein einschränkt und in den Fällen, in denen es doch zu einer Konkurrenz honduranischer und ausländischer Bieter kommt, jenen eine Präferenzmarge von bis zu 15% einräumt.¹¹³⁰ Der **Schutz geistigen Eigentums** beruht im Wesentlichen auf Gesetzen, die 1999 erlassen wurden und einen Patentschutz von 20 Jahren, einen Schutz für Handelsmarken von stets erneuerbaren Zehn-Jahres-Zeiträumen, sowie einen Urheberrechtsschutz von 75 Jahren nach dem Tod des Autors unter Einschluss neuer Formen wie Computersoftware vorsehen. Pflanzenneuzüchtungen genießen in Honduras keinen spezifischen Schutz. Dahingehende parlamentarische Beratungen, die schon zu

¹¹²⁴ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.56; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.52f

¹¹²⁵ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.57-60; 91; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.53f

¹¹²⁶ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.20f

¹¹²⁷ Ebenda; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.20f

¹¹²⁸ Ebenda, S.21

¹¹²⁹ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.4; 22

¹¹³⁰ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.33; 64f; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.63-66

Beginn des Jahrtausends begonnen hatten, waren auch 2010 noch nicht abgeschlossen. Solche Züchtungen sind aber unter der Patentgesetzgebung schützbar und Honduras ist darüber hinaus 2006 der UPOV beigetreten.¹¹³¹

Die **Landwirtschaft** genießt wie gesehen auch in Honduras einen höheren durchschnittlichen Zollschatz als die meisten übrigen Produktionssektoren. Zu den regulären Zöllen kommen für manche Produkte noch die variablen Zölle im Rahmen des Preisbandsystems. Seit 1989 greift der Staat indirekt immer wieder bei grundlegenden Gütern wie Mais, Reis und Sorghum in den Markt ein, indem er Abmachungen zwischen Produzenten und verarbeitender Industrie vermittelt, die den Landwirten gewisse Mindestpreise sichern sollen.¹¹³² Für dieselben Produkte gilt auch ein weiteres Anreizsystem, das die verarbeitenden Betriebe zum Kauf heimischer Produkte anregen soll. Erwerben diese Betriebe einen bestimmten Teil der honduranischen Produktion, so können sie proportional zu diesem Anteil dasselbe Gut ergänzend zu einem günstigeren Zoll aus dem Ausland importieren.¹¹³³ Daneben werden besonders kleine und mittlere Landwirte über alle Produktgrenzen hinweg mit billigem Saatgut versorgt und zwischen 2001 und 2003 hat Honduras zwischenzeitlich Agrarexportzonen eingerichtet, in denen die Produzenten ähnliche Vergünstigungen wie unter den Sonderwirtschaftszonen genossen.¹¹³⁴

Honduras hat das GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** nicht ratifiziert und obwohl ein Gesetz aus 1995 relativ liberale Regeln schuf, war der Zugang ausländischer Anbieter zum honduranischen Markt bis zuletzt eher begrenzt.¹¹³⁵ Im Prinzip gibt es bei der Vergabe von Lizenzen im Telekommunikationssektor keine Beschränkungen für ausländische Investoren. Nur ausländische Staatsbetriebe dürfen nicht in Honduras agieren. Die Privatisierung des staatlichen Anbieters HONDUTEL, der exklusive Lizenzen für den Festnetzmarkt hatte, scheiterte allerdings im Jahr 2000 und wurde daraufhin auf unbestimmte Zeit verschoben. Während ab 2003 Privatanbieter aus dem In- und Ausland die Möglichkeit erhielten, über Subverträge mit HONDUTEL Festnetzgespräche innerhalb von Honduras anzubieten, sollte HONDUTEL Auslandsgespräche bis 2005 weiter exklusiv anbieten. *De facto* herrschte dieser Zustand aber auch 2010 noch, da die erforderlichen Richtlinien für eine weitere Öffnung auch im Bereich der Auslandsgespräche nicht erlassen worden waren.¹¹³⁶

Das GATS-Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** hat Honduras dagegen angenommen und in diesem Bereich sind die Zugangsbedingungen für ausländische Unternehmen auch in der Tat etwas günstiger.¹¹³⁷ Ausländische Banken können unbeschränkt Anteile an honduranischen Geldhäusern erwerben und selbst Niederlassungen in Honduras gründen. Voraussetzung ist dabei nur, dass ihr Heimatland honduranischen Unternehmen dasselbe Recht gewährt. Weiterhin können Genehmigungen von einer Bewertung der wirtschaftlichen Gesamtsituation abhängig gemacht werden. Ausländische Versicherungsunternehmen können sich ebenfalls in Honduras niederlassen und dort ihre Dienste anbieten. Auch hier

¹¹³¹ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.70-73; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.66-70

¹¹³² Ebenda, S.80

¹¹³³ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.33; 42; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.38; 77

¹¹³⁴ Ebenda, S.78f

¹¹³⁵ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.23

¹¹³⁶ Ebenda, S.108-111; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.96-100

¹¹³⁷ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.23

kann allerdings theoretisch eine Genehmigung aufgrund von Erwägungen des nationalen wirtschaftlichen Interesses versagt werden.¹¹³⁸

Im **Transportsektor** gibt es in Honduras die auch in vielen anderen Ländern üblichen Beschränkungen. Die internationale Schifffahrt von und nach Honduras steht zwar ausländischen Schiffen offen, die innerhonduranische Schifffahrt aber nur solchen Schiffsgesellschaften, deren Kapital mehrheitlich in honduranischem Besitz ist. Die Seehäfen können in Honduras von Privaten betrieben werden (was in manchen Fällen auch geschieht) und auch ausländische Unternehmen dürfen in diesem Zusammenhang ihre Dienste anbieten.¹¹³⁹ Die Flughäfen des Landes wurden bis zur Jahrtausendwende ausschließlich vom Staat betrieben, bevor im Jahr 2000 der Betrieb der vier internationalen Flughäfen an eine US-Firma ausgelagert wurde. Ausländische Fluggesellschaften können internationale Flüge in Honduras anbieten, während innerhonduranische Flüge für solche Firmen reserviert sind, die mehrheitlich im Besitz von Inländern sind.¹¹⁴⁰

Für Honduras gilt ähnlich wie für Guatemala, dass ein großer Teil – 2010 waren es 70% - seiner Importe mittlerweile unter **Freihandelsabkommen** stattfindet, die vergünstigte Bedingungen bieten. Auch für Honduras sind hier Abkommen mit Mexiko aus dem Jahr 2001, v.a. aber natürlich das spätere Abkommen mit den USA zu nennen.¹¹⁴¹

El Salvador

Nach dem Ende des Bürgerkrieges zu Beginn der 1990er Jahre wurde in diesem kleinen mittelamerikanischen Staat, der 2001 den US-Dollar als Landeswährung einführt, über Jahre hinweg stets die politische Rechte durch Wahlen an der Macht bestätigt, bevor 2009 mit Mauricio Funes erstmals ein Repräsentant der ehemaligen linken Guerilla in das höchste Staatsamt gewählt wurde. 2014 gewann mit Salvador Sánchez Cerén erneut ein Kandidat dieses Lagers knapp die Präsidentschaftswahlen in El Salvador, kündigte aber an, dass es auch unter ihm keinen Systemwechsel nach kubanischem oder venezolanischem Vorbild geben werde.¹¹⁴²

Da der letzte *Trade Policy Review* zu El Salvador aus dem Jahr 2010 stammt, kann die Entwicklung nach dem innenpolitischen Machtwechsel leider hier kaum nachvollzogen werden. Bis 2008 jedenfalls sind die **Zölle** des Landes im Durchschnitt kontinuierlich gesunken. Noch 1989 hatte der durchschnittliche Importzoll bei 20,4% gelegen und die Sätze erreichten in der Spitze nicht weniger als 290%. 1992 – ein Jahr nach dem GATT-Beitritt El Salvadors - war der Durchschnittswert bereits auf 12,3% bei Höchstsätzen von 35% abgesunken, um 1995 10,1% bei einem Höchstzoll von 30% zu erreichen. Dieser Trend setzte sich nahtlos fort, sodass Importe nach El Salvador 2002 im Durchschnitt nur noch mit 7,4%; 2008 noch mit 6,3% belastet wurden. Für 2013 ist der WTO-Datenbank ein Durchschnittszoll von 6,0% zu entnehmen. Mit Blick auf die Spitzenbelastung allerdings hatte es zuvor in jüngerer Zeit eine Umkehrung der vorherigen Tendenz gegeben. El

¹¹³⁸ Ebenda, S.103; 105; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.90f; 94f

¹¹³⁹ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.113f; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.101-103

¹¹⁴⁰ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.115f; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.104f

¹¹⁴¹ Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2003: Dokument WT/TPR/S/120, S.30; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.16f

¹¹⁴² *El Salvador kein neues Kuba*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.03.2014

Salvador handelte 2007 im Rahmen der WTO eine Anhebung seiner Zolloberggrenze für bestimmte Geflügelprodukte auf 164% aus, um diesen Satz dann in der Folge auch tatsächlich anzuwenden.¹¹⁴³

Auch hierdurch ist der durchschnittliche Zoll auf landwirtschaftliche Güter zwischen 2002 und 2008 auch entgegen dem Gesamttrend gestiegen, nachdem er ohnehin bereits deutlich über dem Wert für die übrigen Produktionssektoren gelegen hatte. Schweinefleisch, Zucker, Reis und Milch sind weitere Agrargüter mit sehr hohem Zollschatz, während im industriellen Bereich z.B. die Textilindustrie hervorsteht.¹¹⁴⁴ Zu Beginn der 1990er Jahre erhob El Salvador zudem auf Reis, Mais und Sorghum variable Zölle, die mit dem Weltmarktpreis schwanken.¹¹⁴⁵ Einen zusätzlichen Schutz für die Kleidungsproduktion bedeuteten auch die mit WTO-Regeln nicht vereinbaren Mindestimportpreise, die lange Zeit für manche gebrauchte Güter angewandt wurden. Betroffen waren hier u.a. Altkleider und Gebrauchtwagen. Nachdem El Salvador wiederholt in der WTO einen Aufschub für die Abschaffung dieser Maßnahme – zuletzt bis 2005 – erreicht hatte, musste sie aber schließlich doch zurückgenommen werden. Nach wie vor greift das Land aber zu Referenzpreisen, bei deren Unterschreitung die Ware nur vom Zoll abgezogen werden kann, wenn eine Sicherheit in Höhe der Differenz zwischen gezahlten Abgaben und dem auf Grundlage des Referenzpreises fälligen Betrag hinterlegt wird.¹¹⁴⁶

Ein **Ausgleichszoll**, den El Salvador 1996 auf Milch aus Costa Rica einfuhrte, ist während des Untersuchungszeitraums die einzige Maßnahme dieser oder ähnlicher Art geblieben. Anti-Dumping-Zölle oder Schutzklauseln hat das Land in keinem Fall angewandt.¹¹⁴⁷

Importbeschränkungen nehmen in El Salvador zum einen die Form von Importmonopolen an, die der Staat bis zuletzt auf immerhin 13 Güter – darunter etwa Rohrzuckerschnaps – innehatte. Desweiteren ist der Import von Fahrzeugen, die ein bestimmtes Alter überschreiten, verboten. Zuletzt wurden manche Altersgrenzen 2007 noch einmal verschärft, wobei hier auch umweltpolitische Gründe angeführt werden könnten. Es gibt aber daneben eine Reihe von Produkten, die einer Importgenehmigung bedürfen. Deren Zahl ist zwar in den 1990er Jahren deutlich zurückgegangen. In manchen Fällen verfolgen sie aber eindeutig das Ziel eines Schutzes für inländische Produzenten. Grobfaserige Säcke z.B. dürfen schon seit Jahrzehnten nur dann importiert werden, wenn die Angebotslage in El Salvador dies geboten erscheinen lässt.¹¹⁴⁸

El Salvador schränkt den **Export** einer ganzen Reihe von Produkten aus ökonomischen Gründen ein. Zement, Zucker, Kaffee, Dünger, Pestizide und andere Güter, die für die landwirtschaftliche Produktion benötigt werden, können nur exportiert werden, wenn die

¹¹⁴³ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.6; 22; 37; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.31; 35; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.27; 65; <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=SV> (letzter Abruf: 16.11.2014)

¹¹⁴⁴ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.37; 63; 87; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.35; 78; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.69

¹¹⁴⁵ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.68; 80

¹¹⁴⁶ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.33; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.25f

¹¹⁴⁷ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.51f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.31; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.35f

¹¹⁴⁸ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.43; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.31; 42f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.32-34

Versorgung des salvadorianischen Marktes gewährleistet ist. Für Flüssiggas und Diesel gab es zudem Exportrestriktionen, da diese Produkte in El Salvador subventioniert wurden und Arbitrage durch billigen Ankauf in El Salvador und anschließenden Verkauf zu höheren Marktpreisen im Ausland verhindert werden sollte. 2001 wurde diese Einschränkung im Falle des Diesels abgeschafft, nachdem auch die Subvention entfallen war.¹¹⁴⁹ Die letzte Exportsteuer – sie betraf Kaffee – wurde dagegen 1992 abgeschafft und seitdem ist keine neue Abgabe eingeführt worden.¹¹⁵⁰

Andererseits hat El Salvador bestimmte Exporte durch verschiedene Programme subventioniert. 1990 wurde es Exporteuren nicht-traditioneller Produkte ermöglicht, vom Staat eine Gutschrift von 6% des Exportwertes zu erhalten, was die geleisteten Importabgaben auf Inputs ausgleichen sollte, von Fall zu Fall aber genauso zu einer Überkompensation führen konnte. Bei einer nationalen Wertschöpfung von 30% oder mehr konnten auch andere Güter von dem Programm profitieren. El Salvador wurde in der WTO auferlegt, diese potentielle Exportsubvention, die im Laufe der Zeit meist 8-10% der salvadorianischen Exporte abdeckte, bis 2005 abzuschaffen. Tatsächlich war dies auch 2010 noch nicht geschehen.¹¹⁵¹ Zudem existieren in El Salvador Sonderwirtschaftszonen, in denen die Unternehmen gemäß den Regeln aus 1990 nicht nur zollfrei importieren können, sondern auch von wichtigen inländischen Steuern befreit sind. Die dort erzeugten Produkte – es handelt sich fast ausschließlich um Textilien und Kleidung – mussten Mitte der 1990er Jahre noch exportiert werden, durften dann aber später (entsprechend verzollt) auch in El Salvador verkauft werden. Unternehmen, deren Produkte eine nationale Wertschöpfung von 30% oder mehr aufweisen, können zudem zusätzlich in den Genuss des vorher dargestellten Gutschriftenschemas von 6% des Exportwertes gelangen, obwohl sie von Anfang an keine Importabgaben gezahlt haben. El Salvador hat in der WTO immer wieder die Erlaubnis erhalten, dieses Förderprogramm, das zwischenzeitlich 58% der Gesamtexporte betraf, zu verlängern, musste es aber 2015 endgültig auslaufen lassen.¹¹⁵²

Gegenüber **ausländischen Investitionen** hat sich El Salvador durch ein Investitionsgesetz aus dem Jahr 1988 weitgehend geöffnet. Es wurde festgelegt, dass ausländische Investoren im Regelfall 100% an salvadorianischen Unternehmen erwerben können und Inländerbehandlung genießen sollen. Sie konnten ihr investiertes Kapital jederzeit in ihr Heimatland zurück überweisen und im industriellen Sektor galt dies von Beginn an auch für ihre Gewinne. In den Bereichen Handel und Dienstleistungen waren die jährlichen Gewinnüberweisungen allerdings zunächst noch auf 50% des Gesamtgewinns beschränkt.¹¹⁵³ Diese Restriktion wurde aber in der Folge abgeschafft und war im neuen Investitionsgesetz aus dem Jahr 1999 nicht mehr enthalten. Einen prinzipiellen Ausschluss ausländischer Investoren gab und gibt es in El Salvador im Prinzip nur von solchen Aktivitäten, die mit

¹¹⁴⁹ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.54; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.53; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.42

¹¹⁵⁰ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.54; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.53

¹¹⁵¹ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.56; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.54; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.42f

¹¹⁵² Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.52; 56-59; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.55f; 78; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.43f; 69

¹¹⁵³ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.31f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.18f

dem Attribut „small scale“ zu versehen sind.¹¹⁵⁴ In der Praxis gestaltet sich die Operationalisierung dieses Ausschlusskriteriums und damit seine Anwendung aber schwierig bis unmöglich. Ausländische Investoren haben zudem die Option, Investitionsstreitigkeiten vor dem ICSID auszufechten, dem El Salvador bereits 1984 beigetreten ist.¹¹⁵⁵

Für Ausschreibungen zu **öffentlichen Beschaffungen** hat die salvadorianische Gesetzgebung während des Untersuchungszeitraums zu keinem Zeitpunkt Präferenzmargen für inländische Anbieter vorgesehen.¹¹⁵⁶ 1993 wurde ein neues Gesetz zum **Schutz geistigen Eigentums** beschlossen, das einen Patentschutz von 20 Jahren vorsah, von dem auch Pflanzeneuzüchtungen abgedeckt wurden. Eine Ausnahme bildeten allerdings Medikamente, die in Abweichung von den TRIPs-Bestimmungen nur für 15 Jahre zu schützen waren. Nach Inkrafttreten des TRIPs im Jahr 2000 betrug die Schutzdauer nach Behördenangaben aber in der Praxis durch direkte Anwendung der internationalen Norm in El Salvador die geforderten 20 Jahre. Eine Reform aus dem Jahr 2005 schrieb diese Frist dann auch in salvadorianischem Recht fest.¹¹⁵⁷ Gleichzeitig wurde der Urheberrechtsschutz, der vorher 50 Jahre betragen und auch neuere Medien wie Computersoftware abgedeckt hatte, auf 70 Jahre verlängert.¹¹⁵⁸ Handelsmarken können wie üblich für stets erneuerbare Zehn-Jahres-Zeiträume geschützt werden.¹¹⁵⁹

In der **Landwirtschaft** hat sich die allgemeine Tendenz zu Zollsenkungen in El Salvador wie gesehen nicht durchgesetzt. Nicht erst 2007 wurden manche Agrarzölle drastisch erhöht. Bereits vor 2002 waren die Importabgaben auf bestimmte sensible Produkte wie Mais, Reis oder Schweinefleisch erhöht worden.¹¹⁶⁰ Direkte staatliche Hilfen für die Landwirte gibt es heute in El Salvador nicht, der Staat stellt ihnen allerdings zinsgünstige Kredite zur Verfügung.¹¹⁶¹ Besonders der Zuckermarkt wird nach wie vor rigide kontrolliert. Seit 1991/92 haben die Behörden zwar den Zuckerpreis nicht mehr festgelegt und Mitte der 1990er Jahre wurde das Nationale Zuckerinstitut, das die Vermarktung zuvor monopolisiert hatte, aufgelöst. Nachdem der Sektor im Jahr 2001 eine Krise erlebte, verschärfte der Staat seinen Zugriff aber erneut. Ein staatliches Gremium sollte in Zukunft jeder einzelnen salvadorianischen Zuckermühle einen bestimmten Anteil am heimischen Markt, genau wie möglicherweise eine bestimmte Importmenge, zuweisen. Ausländischen Anbietern wird im Normalfall kein Anteil am salvadorianischen Markt eingeräumt und Importgenehmigungen werden nur dann erteilt, wenn das heimische Angebot die Nachfrage nicht deckt.¹¹⁶² Der Fischfang in der salvadorianischen Zwölfmeilenzone ist Inländern vorbehalten, wobei dies

¹¹⁵⁴ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.32; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.18f (Zitat in Dokument WT/TPR/S/23, S.32)

¹¹⁵⁵ <http://www.latinarbitrationlaw.com/el-salvador-investment-protections/> (letzter Abruf: 03.11.2014)

¹¹⁵⁶ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.50; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.51; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.54

¹¹⁵⁷ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.61f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.64; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.61f

¹¹⁵⁸ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.63f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.57

¹¹⁵⁹ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.65

¹¹⁶⁰ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.68

¹¹⁶¹ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.69; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.74

¹¹⁶² Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.45; 77; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.72f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.66f

jedenfalls Mitte der 1990er Jahre belanglos war, da diese Aktivität wegen Überfischung ohnehin völlig untersagt war.¹¹⁶³

El Salvador ist 1997 dem GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** beigetreten und hat in jenem Jahr auch tatsächlich diesen Sektor umfassend liberalisiert.¹¹⁶⁴ Das staatliche Monopolunternehmen wurde in zwei Unternehmen aufgespalten, die umgehend privatisiert wurden, wodurch sie mehrheitlich unter französische bzw. spanische Kontrolle gerieten. Das Telekommunikationsgesetz sah vor, dass in- und ausländische Unternehmen gleichermaßen neue Lizenzen erhalten konnten. Ausgeschlossen sind ausländische Investoren jedoch aus dem Rundfunkbereich.¹¹⁶⁵

Auch das GATS-Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** hat El Salvador ratifiziert, nachdem es auch in diesem Bereich die Zugangsmöglichkeiten für ausländische Unternehmen ausgeweitet hatte.¹¹⁶⁶ Vor einer Gesetzesreform im Jahre 1999 war der Anteil ausländischer Investoren am Kapital salvadorianischer Banken auf 50% beschränkt. Seitdem gibt es zwar nach wie vor gewisse Vorgaben zur Zusammensetzung des Kapitals der heimischen Banken. In die Kategorie von Investoren, denen mindestens 51% des Kapitals gehören müssen, fallen aber u.a. auch ausländische Banken mit hoher Bonitätsbewertung. Ausländische Banken können außerdem Niederlassungen in El Salvador gründen, die dann Inländerbehandlung genießen.¹¹⁶⁷ Ein Versicherungsgesetz aus 1997 traf für diesen Teilbereich ähnliche Regelungen wie für Banken, wobei hier der Anteil des Kapitals salvadorianischer Versicherungsunternehmen, das einer bestimmten Art von Investoren gehören muss, bei 75% liegt. Auch hier gehören aber wieder ausländische Versicherungsgesellschaften mit hoher Bonitätsbewertung zum Kreis dieser möglichen Investoren. Ausländische Versicherer können eigenständige Niederlassungen in El Salvador gründen, die Inländerbehandlung genießen. Rechtlich vom Mutterkonzern abhängige Ableger sind aber nicht mehr erlaubt und das Gesetz aus 1997 bestätigte lediglich die Existenz derer, die bereits zuvor in El Salvador operiert hatten.¹¹⁶⁸

Der **Transportsektor** ist in El Salvador relativ offen. Im Falle des Schiffstransports ist dies auch der Tatsache geschuldet, dass es gar keine eigene salvadorianische Handelsflotte gibt und ausländische Schiffe daher den salvadorianischen Handel übernehmen.¹¹⁶⁹ Ausländische Fluggesellschaften können Flüge von und nach El Salvador dann anbieten, wenn ihr Heimatland salvadorianischen Fluglinien ebenfalls diese Möglichkeit gibt. Inlandsflüge sind zwar solchen Fluggesellschaften vorbehalten, die sich in El Salvador niedergelassen haben. Ausländische Investoren können aber unbegrenzt Anteile am Kapital salvadorianischer Fluglinien erwerben.¹¹⁷⁰ **Ausländische Fachkräfte** müssen ihren Abschluss in El Salvador anerkennen lassen. Zudem gelten für manche Berufe besondere Auflagen. Ausländische

¹¹⁶³ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.84

¹¹⁶⁴ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.23

¹¹⁶⁵ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.97; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.92; 94f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.80f

¹¹⁶⁶ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.23

¹¹⁶⁷ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.94; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.88f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.77f

¹¹⁶⁸ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.94; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.91; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.79

¹¹⁶⁹ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.95

¹¹⁷⁰ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 1996: Dokument WT/TPR/S/23, S.96; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.100; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.84-86

Anwälte beispielsweise können nur Beratung in Völkerrecht und dem Recht ihres Heimatlandes anbieten. Architekten und Ingenieure müssen ihren Wohnsitz in El Salvador haben, um dort arbeiten zu können.¹¹⁷¹ Wie für die Nachbarstaaten gilt auch für El Salvador, dass mittlerweile ein Großteil seiner Importe unter den vergünstigten Bedingungen spezieller **Freihandelsabkommen** stattfindet, unter denen u.a. diejenigen mit Mexiko, Chile und besonders den USA zu nennen sind.¹¹⁷²

Costa Rica

Die schwere Wirtschaftskrise und die hohe Auslandsverschuldung Costa Ricas werden von Beobachtern als Hebel beschrieben, mit denen internationale Finanzinstitutionen seit den 1980er Jahren auch in Costa Rica die Durchsetzung eines neoliberalen Kurses in der Wirtschaftspolitik erzwungen hätten. Die beiden Traditionsparteien, die bis 2014 die Staatspräsidenten stellten, hätten sich in diesem Punkt seit den 1980er Jahren angenähert, seien aber hierbei nie unter den radikalsten Verfechtern dieses Konzepts in Lateinamerika gewesen.¹¹⁷³

In der Tat sind die costaricanischen **Zölle** im Untersuchungszeitraum gesunken, liegen aber leicht über dem Niveau in den meisten Nachbarstaaten. Der Durchschnittswert, der 1995 bei 11,7% gelegen hatte, sank bis zur Jahrtausendwende auf 7% und hatte damit praktisch das Niveau erreicht, bei dem er bis heute verharrt: 6,9%. Landwirtschaftliche Produkte waren dabei durchgängig deutlich höher belastet als industrielle Produkte, wobei Fleisch, Milchprodukte, Zucker, Reis und Gemüse besonders hohe Zölle aufwiesen. Auch die Lebensmittelverarbeitung genießt einen hohen Zollschutz, ähnlich wie Textilien, Kleidung, Leder- und Holzprodukte.¹¹⁷⁴ Für Bier und Softdrinks galt zudem lange Zeit eine inländische Besteuerung, die importierte Waren gegenüber heimischen benachteiligte. Während diese Diskriminierung im Falle von Softdrinks in jüngerer Zeit beendet wurde, dauert sie beim Bier fort.¹¹⁷⁵ Ein neues Instrument, mit dem der Preis von Importwaren gesteigert werden kann, sind die Referenzpreise, die 2011 für Textilien, landwirtschaftliche Güter, Spirituosen, Autos und elektrische Haushaltsgeräte eingeführt wurden.¹¹⁷⁶

Anti-Dumping-Zölle hat Costa Rica während des Untersuchungszeitraums nur sparsam angewandt. Erst nach der Jahrtausendwende hat es insgesamt fünf solche Maßnahmen gegeben, zudem bis 2009 einen Ausgleichszoll auf Palmöl und Margarine aus Kolumbien. Desweiteren hat Costa Rica bis 2003 drei Mal von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, während des Übergangszeitraums für Agrarprodukte im Rahmen der WTO spezielle Schutzklauseln auf Reis und Bohnen anzuwenden.¹¹⁷⁷ **Importbeschränkungen** in Form von Importlizenzen aus wirtschaftlichen Motiven hat Costa Rica 1994 abgeschafft und es ist

¹¹⁷¹ Ebenda, S.86f

¹¹⁷² Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.27f; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2010: Dokument WT/TPR/S/226, S.19

¹¹⁷³ JOHN A. BOOTH, *Costa Rica: quest for democracy*. Boulder, 1998, S.66; 68; 163; *Costa Rica wählt Geschichtspräsident zum Staatschef*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.04.2014

¹¹⁷⁴ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.26; 30f; 90; 93; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.23; 30; 85; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.38; 46; 102

¹¹⁷⁵ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.26; 40; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.38

¹¹⁷⁶ Ebenda, S.43

¹¹⁷⁷ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.26; 30f; 90; 93; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.42f; 80; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.52f

nicht zu erkennen, dass das Land seitdem mit protektistischen Absichten solche Beschränkungen wieder eingeführt hätte.¹¹⁷⁸

Exporte hat Costa Rica aus ökonomischen Gründen zuletzt punktuell 1996 verboten, als die Ausfuhr von schwarzen Bohnen untersagt wurde. Für eine Reihe von Exporten sind aber nach wie vor Genehmigungen nötig. Betroffen hiervon sind Kaffee, Zucker, Textilien und Kleidung, Fisch und Krustentiere. 2001 hatte sich diese Pflicht auch noch auf Huftiere, Blumen, Honig und Rohbaumwolle erstreckt.¹¹⁷⁹ Darüber hinaus erhebt Costa Rica Exportsteuern, deren Reichweite sich im Laufe der Zeit mehrmals verändert hat. 1995 wurden sie für Fleisch, Kaffee und Bananen eingeführt, seit 1999 aber nur noch für letztgenanntes Gut angewandt, für das es seit 1995 zudem einen Mindestexportpreis gab. Nach der Jahrtausendwende wurden dann wieder Exportsteuern auf Kaffee und auch lebendes Vieh erhoben.¹¹⁸⁰

Costa Rica unterhält verschiedene Programme zur Exportförderung. Zum einen können Unternehmen, die Waren importieren, welche sie anschließend in der Produktion für den Export einsetzen, die Importabgaben entweder zurückerstattet bekommen oder gar nicht erst zahlen.¹¹⁸¹ Zusätzlich galt bis 1999 ein System von Steuergutschriften, das eindeutig eine Exportsubvention darstellte, indem der Staat Unternehmen, deren Ausfuhren einen bestimmten Mindestgrad an nationaler Wertschöpfung aufwiesen, pauschale Gutschriften von bis zu 14% des Exportwerts ausstellte.¹¹⁸² Schließlich gibt es auch in Costa Rica Sonderwirtschaftszonen, in denen die Unternehmen nicht nur abgabefrei importieren können, sondern zudem noch von der Einkommenssteuer befreit sind, wenn sie 75% ihrer Produktion im Ausland absetzen. Seit 2010 ist diese Beschränkung aufgehoben, für Güter, die in Costa Rica abgesetzt werden, entfallen dann aber die Abgabebefreiungen. Auch Costa Rica hat von der WTO bis 2015 Zeit bekommen, um seine Exportsubventionen zurückzufahren, was für den Handel durchaus relevant ist, da seit Jahren mehr als die Hälfte der costaricanischen Gesamtexporte aus den Sonderwirtschaftszonen stammt. Seit der Niederlassung von Intel spielen IT-Produkte eine wichtige Rolle hierbei.¹¹⁸³

„Insgesamt“ bezeichnete die WTO Costa Rica zuletzt als „offen“ für **ausländische Investitionen**.¹¹⁸⁴ Dennoch gibt es weiterhin für bestimmte Bereiche einen Ausschluss oder Einschränkungen von ausländischen Investoren. Sektorübergreifend gilt, dass Ausländer keine Investitionen in einem Streifen unmittelbar an den Grenzen des Landes tätigen dürfen. Eine Reihe von Aktivitäten war nicht nur ausländischen, sondern auch costaricanischen Privatinvestoren versperrt, da der Staat hier Monopole innehatte. Dies galt beispielsweise für die Post, die Produktion von Alkohol, den Bahnbetrieb oder Versicherungen. *De facto* galt eine solche Situation auch bei der Stromerzeugung und Telekommunikations-

¹¹⁷⁸ Ebenda, S.50f

¹¹⁷⁹ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.57; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.38

¹¹⁸⁰ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.26; 56; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.23; 50; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.61

¹¹⁸¹ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.59; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.55f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.67

¹¹⁸² Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.59; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.56; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.67

¹¹⁸³ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.61; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.23; 52f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.38f; 65

¹¹⁸⁴ Ebenda, S.28 (eigene Übersetzung)

dienstleistungen. Ausländische Investoren müssen zudem in den Bereichen Bergbau, Fischerei und audiovisuelle Medien mit Einschränkungen rechnen. Liberalisiert wurden aber in den letzten Jahren der Mobilfunk, das Internet und auch der Versicherungsmarkt.¹¹⁸⁵

Zu Ausschreibungen für **öffentliche Beschaffungen** haben ausländische Anbieter über den Untersuchungszeitraum hinweg keinen gleichberechtigten Zugang gehabt, wobei das genaue Ausmaß der Diskriminierung schwer zu beurteilen ist, da die Vorgabe gegeben wurde, bei „ähnlichen“ Angeboten costaricanischen Anbietern den Vorzug vor ausländischen zu geben. Bei welchen Preis- und Qualitätsunterschieden noch von Ähnlichkeit gesprochen werden kann, bleibt aber ungeklärt.¹¹⁸⁶

Rechtzeitig zum Inkrafttreten der WTO-Regeln zu **geistigem Eigentum** hat Costa Rica im Jahr 2000 sein Patentrecht reformiert und die Schutzdauer von 12 auf 20 Jahre ausgedehnt (für manche Produkte z.B. aus dem Bereich der Medizin hatte die Frist sogar nur ein Jahr betragen).¹¹⁸⁷ Neue Pflanzenzüchtungen waren in Costa Rica lange Zeit nicht zu schützen. 1998 war explizit beschlossen worden, die exklusive Aneignung von genetischen Ressourcen zu verbieten, wenn so die Nahrungsmittelversorgung und Gesundheit der Bevölkerung beeinträchtigt würde. 2008 wurde dann aber schließlich doch ein Gesetz angenommen, das Pflanzenneuzüchtungen je nach Typ für 20 oder 25 Jahre schützt.¹¹⁸⁸ Eine Reform des Urheberrechts weitete den Schutz 1995 auf digitale Medien aus und verlängerte die Schutzdauer von 50 auf 70 Jahre.¹¹⁸⁹ Handelsmarken können wie üblich für jeweils zehn Jahre geschützt werden und seit 2008 sind auch dreidimensionale Designs und Geräusche abgedeckt.¹¹⁹⁰

Die **Stromerzeugung** wird in Costa Rica vom Staatskonzern ICE dominiert. Seit 1990 sind zwar private Stromerzeuger erlaubt, die ICE ihren Strom verkaufen müssen. Ihr Anteil an der gesamten Stromerzeugung war aber zunächst auf 15%, seit 1995 dann auf 30% begrenzt. An diesen in ihren Entfaltungsmöglichkeiten so ohnehin eingeschränkten Erzeugern durften ausländische Investoren bis 1995 zudem nur 35%, seitdem 65% halten, sodass ihr Engagement in diesem Sektor als sehr limitiert zu bezeichnen ist.¹¹⁹¹

Die Zölle in der **Landwirtschaft** sind in Costa Rica im Laufe des Untersuchungszeitraums deutlich gesunken, liegen aber wie erwähnt ebenso deutlich über dem Durchschnitt für andere Produktionszweige. Produktübergreifend gewähren staatliche Banken den costaricanischen Landwirten subventionierte Kredite, zudem greift der Staat besonders bei Zucker und Reis massiv in den Markt ein. Die 1998 gegründete *Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar* hat *de facto* ein Monopol auf dem costaricanischen Zuckermarkt und kontrolliert auch den Außenhandel mit diesem Produkt. Seit 1999 hat Costa Rica den Reisproduzenten zudem einen Garantiepreis gewährt, der seit 2007 so stark angehoben

¹¹⁸⁵ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.17; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.13; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.28; 36

¹¹⁸⁶ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.53f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.24; 67-69; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.39; 79; 81f

¹¹⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.77f

¹¹⁸⁸ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.78f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.24; 72; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.39; 86f

¹¹⁸⁹ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.75

¹¹⁹⁰ Ebenda, S.26; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.87

¹¹⁹¹ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.90f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.89; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.90; 104f

wurde, dass Costa Rica allein durch diese Maßnahme seine im WTO-Rahmen zulässigen Gesamtwerte für die Unterstützung der Landwirtschaft überschritt. Nachdem dies in der Organisation zu deutlicher Kritik geführt hatte, kündigte Costa Rica 2013 die Abschaffung dieses Garantiepreises an.¹¹⁹²

Im **Telekommunikationsbereich** gab es in Costa Rica über viele Jahre ein Staatsmonopol, das erst in den letzten Jahren teilweise aufgelöst worden ist. Immer wieder gab es Anläufe, den Markt zu liberalisieren, diese scheiterten aber oft am öffentlichen Widerstand, beispielsweise zwischen 2000 und 2002. So gab es bis 2009 überhaupt keine privaten Telekomanbieter. Erst in jenem Jahr wurden zumindest die Teilbereiche Internet und Mobilfunk liberalisiert und in diesem Zusammenhang hatten auch ausländische Anbieter Gelegenheit, unbeschränkt Lizenzen zu erwerben, was auch in der Tat geschah. Im Rundfunksektor gilt weiterhin, dass Unternehmen, die in diesem Bereich Lizenzen besitzen, zu 65% in costaricanischem Besitz sein müssen.¹¹⁹³

Costa Rica hat zwar das GATS-Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** ratifiziert, doch hatten ausländische Investoren auf diesem Feld lange Zeit mit erheblichen Beschränkungen zu rechnen.¹¹⁹⁴ 1988 fiel zwar das Staatsmonopol im Bankbereich, doch für Privatbanken blieben die Bedingungen schwierig. Ausländische Institute werden dabei allerdings nicht gegenüber costaricanischen Privatbanken diskriminiert. Jene dürfen unbeschränkt Anteile an costaricanischen Privatbanken erwerben und in Costa Rica eigenständige Niederlassungen gründen. Private Banken werden aber insgesamt gegenüber den nach wie vor bestehenden Staatsbanken benachteiligt. So werden sie beispielsweise zu Zwangskrediten an Staatsbanken und für Entwicklungsprojekte genötigt, wenn sie normalen Geschäftstätigkeiten nachgehen wollen.¹¹⁹⁵ Noch wesentlich verschlossener war lange Zeit der Versicherungsmarkt, da hier das Staatsmonopol noch bis 2008 Bestand hatte. Seitdem aber können ausländische Versicherer unbegrenzt Anteile an costaricanischen Gesellschaften erwerben und Niederlassungen in Costa Rica gründen. Sie können zudem auch ohne Niederlassung ihre Produkte in Costa Rica anbieten, wenn dies in einem Abkommen mit dem Heimatstaat verabredet wurde.¹¹⁹⁶

Im **Transportsektor** sind die Beschränkungen für ein ausländisches Engagement im Laufe der Zeit etwas gelockert worden. Standen internationale Flüge von und nach Costa Rica schon zuvor auch ausländischen Unternehmen offen, deren Heimatland costaricanischen Firmen dieselbe Möglichkeit gab, waren innercostaricanische Flüge zunächst solchen Fluggesellschaften vorbehalten, die zu 51% im Besitz von Inländern waren. 2007 wurde diese Beschränkung dann aber ersatzlos gestrichen. Die Flughäfen wurden lange allein vom Staat betrieben. Im Jahr 2000 und dann erneut 2009 wurden aber Lizenzen an Privatunternehmen

¹¹⁹² Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.26f; 87f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.80f; 95; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.98; 100

¹¹⁹³ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.104f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.75; 89-91; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.90; 108-111

¹¹⁹⁴ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.19

¹¹⁹⁵ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.98; 101f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.74; 93; 95f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.91; 114-117

¹¹⁹⁶ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.102f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.74f; 93; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.91; 117f; 121f

(auch aus dem Ausland) für den Betrieb bzw. Bau von Flughäfen vergeben.¹¹⁹⁷ Auch der Betrieb von Seehäfen ist nach der Jahrtausendwende teilweise an Private ausgelagert worden. Im Gegensatz zum Luftverkehr ist der innercostaricanische Schiffstransport aber weiterhin Schiffsgesellschaften vorbehalten, deren Kapital zu mindestens 60% aus Costa Rica stammt. In der internationalen Schifffahrt wird dagegen wie in der Luftfahrt das Gegenseitigkeitsprinzip angewandt.¹¹⁹⁸

Ausländische Fachkräfte haben es in Costa Rica mit einer Reihe von Hindernissen bei der Berufsausübung zu tun. Für Chemiker, Architekten und Ingenieure gibt es zwar die Möglichkeit, auch ohne Anerkennung des ausländischen Abschlusses eine zeitlich befristete Arbeitserlaubnis zu beantragen. Auf der anderen Seite gibt es aber für eine Reihe von Berufsgruppen die Auflage, dass das Heimatland der Arbeitskraft Costaricanern gleiche Rechte einräumt und/oder dass die Person bereits seit fünf Jahren in Costa Rica lebt. Betroffen sind Journalisten, Optiker, Buchhalter, Ärzte und Agraringenieure, wobei das Verfassungsgericht für die beiden letztgenannten Berufe die vorherige Residenzpflicht inzwischen für verfassungswidrig erklärt hat.¹¹⁹⁹

Auch Costa Rica wickelte 2013 gut drei Viertel seiner Importe über **Handelsabkommen** unter vergünstigten Bedingungen ab. Nachdem Costa Rica sich in den 1990er Jahren vergeblich um eine Aufnahme in das NAFTA-Abkommen zwischen Kanada, Mexiko und den USA bemüht hatte, hat es inzwischen (nämlich 2001 mit Kanada, 1995 mit Mexiko und schließlich wie oben erwähnt mit den USA) mit allen drei Staaten getrennte Freihandelsabkommen abgeschlossen.¹²⁰⁰

Nicaragua

Nicaragua erlebte zu Beginn des Berichtszeitraums die Abwahl der Sandinisten, die 1979 die Macht des Somoza-Regimes gebrochen hatten. Nach 16 Jahren konservativer Präsidentschaften gelangte der Sandinist Daniel Ortega allerdings 2007 wieder – diesmal durch Wahlen – in sein altes Amt zurück. Es ist zu klären, ob dies auch außenwirtschaftspolitisch eine Wende herbeigeführt hat.

Nach der Abwahl der Sandinisten sank der Durchschnittszoll zunächst auf ein sehr niedriges Niveau. Hatte er 1990 noch bei 20,6% gelegen, so waren es am Ende des Jahrzehnts nur noch 4,1%. Es handelte sich aber keineswegs um eine einheitliche und ununterbrochene Senkung. Vielmehr wurden in den 1990er Jahren die **Zölle** auf viele landwirtschaftliche Produkte vorübergehend auch erhöht, um diesem Sektor einen höheren Schutz zu verschaffen. Die dennoch deutliche Absenkung des Zollniveaus ging besonders auf ein 1997 einseitig gestartetes Senkungsprogramm zurück, das 2003 planmäßig abgeschlossen wurde. Wenn dennoch 2005 der nicaraguanische Durchschnittszoll leicht auf 5,8% gestiegen war,

¹¹⁹⁷ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.107f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.75; 98f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.91; 127

¹¹⁹⁸ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.109; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.75; 100-102; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.91; 124; 126

¹¹⁹⁹ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.110f; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.103-105

¹²⁰⁰ Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2001: Dokument WT/TPR/S/83, S.21; 34; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.19-21; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2013: Dokument WT/TPR/S/286, S.32; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. S.112; BOOTH, *Costa Rica*. S.182f

dann lag das nicht nur an einer Anpassung an den gemeinsamen Außenzoll des MCCA, sondern auch daran, dass 2003 erneut die Zölle auf Käse und andere Milchprodukte erhöht worden waren. Diese Aufwärtstendenz setzte sich abgeschwächt bis 2012 fort, als der Durchschnittszoll einen allerdings immer noch niedrigen Wert von 6,2% annahm.

Die landwirtschaftlichen Zölle lagen über den Untersuchungszeitraum hinweg deutlich über den Abgaben auf die übrigen Produkte und auch die höchsten Zölle, die überhaupt erreicht wurden, entfielen beispielsweise 1999 mit 190% auf Geflügelprodukte, gefolgt von Zucker mit 50%. Im industriellen Bereich weisen besonders die Erzeugung von Textilien, Kleidung, Papier und Holzprodukten erhöhten effektiven Zollschatz auf.¹²⁰¹ Wenn auch nach 1999 der reguläre Durchschnittszoll leicht stieg, wirkte eine andere Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung. 2001 wurde nämlich ein Zusatzzoll abgeschafft, der 1994 eingeführt worden war, um bestimmte Produktgruppen wie Milch, Plastik, Farben, Seife, Möbel oder Kühlgeräte stärker zu schützen und der 1999 noch 5-20% betragen hatte.¹²⁰² Bereits 1997 war ein fünf Jahre zuvor geschaffenes System variabler Zölle auf Reis, Mais und Sorghum abgeschafft worden, das bei fallenden Weltmarktpreisen für höheren Schutz gesorgt hatte.¹²⁰³ Schließlich stellte Nicaragua 2003 auch den Gebrauch von Mindestimportpreisen ein, die bis dahin die heimische Produktion von Textilien, Zucker und Reifen abgeschirmt hatten.¹²⁰⁴

Anti-Dumping-Zölle und ähnliche Maßnahmen hat Nicaragua nur selten und seit 2003 überhaupt nicht mehr angewandt. 1998-1999 hatte das Land Anti-Dumping-Zölle gegen Süßwaren aus Honduras verhängt, nachdem es 1993 und 1994 bereits einmal eine Schutzklausel gegen Geflügel- und Rindfleischimporte verfügt hatte. 2002 und 2003 machte das Land dann für Reisimporte Gebrauch von der Möglichkeit, während der Übergangsphase im Rahmen der WTO-Agrarordnung spezielle Schutzklauseln anzuwenden.¹²⁰⁵ Auch **Importbeschränkungen** aus wirtschaftlichen Gründen sind die Ausnahme geblieben. 1997-1999 gab es solche Beschränkungen für Zucker, seit 2005 ist der Import von Gebrauchtwagen verboten, wobei schon 2007 das Verbot durch die Ausnahme von Fahrzeugen für den öffentlichen Transport wieder relativiert wurde.¹²⁰⁶

Seine **Exporte** hat Nicaragua kaum behindert. Exportsteuern wurden nicht erhoben und eine wirtschaftlich motivierte Exportbeschränkung gab es nur 2007 für Rindfleischprodukte und lebende Tiere.¹²⁰⁷ Zur Förderung seiner nicht-traditionellen Exporte hat das Land 1991 ein Programm gestartet, mit dem Produzenten, deren Erzeugnisse eine nationale Wertschöpfung von mindestens 35% aufwiesen und die mindestens 25% ihrer Waren exportierten, Inputs und Kapitalgüter für ihre Exporte zollfrei importieren und zudem in den Genuss einer im Zeitverlauf von 15% auf 5% sinkenden Steuergutschrift kommen konnten.

¹²⁰¹ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.31; 33; 35; 73; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.25; 29; 32; 62; 78; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.40f

¹²⁰² Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.41; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.25

¹²⁰³ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.31; 35; 40

¹²⁰⁴ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.28

¹²⁰⁵ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.49f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.42; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.34

¹²⁰⁶ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.45f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.49f

¹²⁰⁷ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.53; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.47; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.57f

1997 wurde diese Gutschrift dann aus dem Programm herausgenommen. Schon ein Jahr später wurde aber für Exporteure *sämtlicher* Güter eine Steuergutschrift von 1,5% wieder eingeführt.¹²⁰⁸ Ebenfalls 1991 wurden Sonderwirtschaftszonen in Nicaragua erlaubt, in denen Firmen zehn Jahre lang von der Einkommenssteuer befreit sind und deren Exportproduktion – hauptsächlich Kleidung – in den 1990er Jahren stark anstieg.¹²⁰⁹

Die Behandlung **ausländischer Investoren** war zunächst Gegenstand eines Gesetzes aus dem Jahr 1991. Dieses ermöglichte es ausländischen Investoren, in den meisten Wirtschaftssektoren bis zu 100% an nicaraguanischen Firmen zu erwerben und – wenn sie einen speziellen Vertrag mit dem Staat abschlossen – ihre Gewinne jederzeit und das investierte Kapital nach drei Jahren in ihr Heimatland rückzuüberweisen. Da die Kapitalverkehrskontrollen in der Folge ohnehin ganz abgeschafft wurden, wurden diese Verträge allerdings kaum genutzt und ein neues Investitionsgesetz aus dem Jahr 2000 sah sie auch gar nicht mehr vor. Stattdessen wurden ausländischen Investoren im Regelfall Inländerbehandlung und freie Rücküberweisung des investierten Kapitals und der daraus resultierenden Gewinne zugesichert.¹²¹⁰ Ausgenommen von diesen Garantien waren allerdings stets bestimmte Bereiche wie die Wasser-, Abwasser- und Stromversorgung. Weitere Ausnahmen gelten für Pensionsfonds, manche Bereiche des Transportwesens und alle Investitionen in Grenzregionen.¹²¹¹ Bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre waren die meisten Staatsunternehmen abgewickelt worden und auch in den Jahren der zweiten Herrschaft der Sandinisten wurde dieser Trend nicht etwa wie in Venezuela oder Bolivien durch Enteignungen umgekehrt.¹²¹² Nicaragua ist auch weiter Mitglied des ICSID, dem es 1992 beigetreten war.¹²¹³

Bei **öffentlichen Beschaffungen** hat Nicaragua über weite Strecken des Untersuchungszeitraums ausländische Anbieter nicht gegenüber inländischen benachteiligt. Dies hat sich auf nationaler Ebene auch durch ein neues Gesetz aus 2011 nicht geändert. Auf Gemeindeebene gibt es allerdings seit 2007 eine Präferenz für Arbeitskräfte aus der jeweiligen Gemeinde.¹²¹⁴ Den **Schutz geistigen Eigentums** hat Nicaragua um die Jahrtausendwende massiv verbessert.¹²¹⁵ Zunächst galt noch ein Patentgesetz aus dem Jahr 1899, das keinen Schutz für Chemikalien oder Medikamente und zudem nur eine Dauer von zehn Jahren vorsah. Im Jahr 2000 wurden diese Abweichungen von den TRIPs-Standards dann durch ein neues Patentgesetz beseitigt.¹²¹⁶ Bereits ein Jahr zuvor hatte das mittelamerikanische Land ein Gesetz beschlossen, durch das Pflanzenneuzüchtungen für 20 Jahre geschützt werden konnten und das auch den Beitritt zur UPOV im Jahr 2001 ermöglichte.¹²¹⁷ 1999 wurde zudem das ebenfalls schon fast 100 Jahre alte Gesetz zum

¹²⁰⁸ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.31; 54f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.48; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.32; 58

¹²⁰⁹ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.31; 56

¹²¹⁰ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.29; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.23

¹²¹¹ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.30; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.10; 23

¹²¹² Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.4; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.63

¹²¹³ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.30

¹²¹⁴ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.48f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.45f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.35

¹²¹⁵ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.52

¹²¹⁶ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.60; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.53f

¹²¹⁷ Ebenda, S.53; 55

Urheberrechtsschutz reformiert, sodass von nun an auch neue Medien wie Software, Videos und Tonaufnahmen für 70 Jahre geschützt waren.¹²¹⁸ Für Handelsmarken gilt seit 1994 die übliche Schutzdauer von stets erneuerbaren Zeiträumen von zehn Jahren.¹²¹⁹

Die **Landwirtschaft** steht in Nicaragua wie gesehen unter einem weit überdurchschnittlichen Zollschutz und auf einzelne Produkte wie Geflügelfleisch gab es bis zuletzt Spitzenzölle von 164%.¹²²⁰ Insgesamt halten sich die staatlichen Eingriffe auf den Agrarmärkten aber in engen Grenzen. Zu Beginn der 1990er Jahre hatte der Staat noch massiv auf dem Getreidemarkt über Aufkäufe interveniert, die über 15% der Ernte betrafen. Bis 1997 war dieser Anteil aber bereits auf unter 1% gesunken.¹²²¹ Das staatliche Fischereimonopol wurde zwar 1991 aufgelöst. Ein neues Fischereigesetz aus dem Jahr 2004 schuf allerdings ungünstige Bedingungen für ein ausländisches Engagement in diesem Bereich, indem es ausländische Schiffe nicht nur vom Fischfang in kleinem Umfang, sondern auch vom Fang aller Arten ausschließt, die nicht unbeschränkt ausgebeutet werden können. Der Fang muss zudem in Nicaragua selbst verarbeitet werden.¹²²²

Im **Telekommunikationssektor** hat es relativ lange gedauert, bis sich eine Marktöffnung in Nicaragua durchsetzte. 1998 wurde der staatliche Anbieter ENITEL zwar zur Privatisierung unter möglicher Beteiligung ausländischer Investoren freigegeben, der Prozess kam aber erst 2001 in Gang und bis 2005 behielt der Konzern ein Monopol auf wichtige Dienstleistungen. Erst danach konnte ein Gesetz aus 1999 volle Wirkung entfalten, durch das die vorherige Einschränkung, wonach Lizenzen im Telekommunikationssektor nur an Firmen mit nicaraguanischer Kapitalmehrheit vergeben werden konnten, entfallen war. Für audiovisuelle Medien gilt eine solche Beschänkung allerdings noch immer.¹²²³ Das staatliche Postmonopol war bereits 1996 gefallen und seitdem können in Nicaragua niedergelassene ausländische Unternehmen Postdienstleistungen anbieten.¹²²⁴

1999 trat in Nicaragua das GATS-Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** in Kraft.¹²²⁵ Dennoch scheint es zumindest im Bankensektor weiter Einschränkungen für viele ausländische Institute zu geben. 1991 wurden zwar wieder private Banken in Nicaragua zugelassen und im Prinzip können auch ausländische Banken Anteile an nicaraguanischen Geldhäusern erwerben oder eine Niederlassung in Nicaragua gründen. Eine noch aus 1979 stammende und weiter geltende Regelung, die besagte, dass solche Banken keine Einlagen von Inländern entgegennehmen durften, führte aber dazu, dass sich weiter keine ausländischen Banken in Nicaragua niederließen.¹²²⁶ Das staatliche Versicherungsmonopol wurde 1996 aufgegeben und seitdem können sich auch ausländische Versicherer in Nicaragua niederlassen. Ausländische Rückversicherer haben zudem die Möglichkeit, ihre

¹²¹⁸ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.61; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.55

¹²¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.60; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.54

¹²²⁰ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.70

¹²²¹ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.72

¹²²² Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.77f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.67; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.78

¹²²³ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.90; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.82f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.96f; 99f

¹²²⁴ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.63; 91

¹²²⁵ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.79

¹²²⁶ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.87f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.80f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.70f; 86; 89

Dienste auch direkt aus dem Ausland anzubieten, wenn sie sich zu diesem Zweck in Nicaragua registrieren lassen.¹²²⁷

Im **Transportbereich** ist Ausländern die Beförderung innerhalb der nicaraguanischen Grenzen durchweg verwehrt. Die internationale Schifffahrt von und nach Nicaragua steht ausländischen Schiffen nach einem Gesetz aus 1994 zwar offen, wenn ihr Heimatland nicaraguanischen Schiffen die gleiche Behandlung zuteil werden lässt. Die Inlandsschifffahrt aber ist nicaraguanischen Schiffsgesellschaften vorbehalten. Entsprechendes gilt für den Luftverkehr: Fluggesellschaften, die Flüge innerhalb des Landes anbieten wollen, müssen zu mindestens 51% in nicaraguanischem Besitz sein. Ebenso verhält es sich mit Unternehmen, die Landtransport innerhalb Nicaraguas anbieten.¹²²⁸

Der Anteil seines Handels, den Nicaragua unter besonderen Abkommen durchführt, ist zwar nach 2006 etwas gesunken, lag aber auch 2012 noch bei über 50%. Auch Nicaragua besitzt bereits seit 1997 ein **Freihandelsabkommen** mit Mexiko, dessen Waren beim Import nach Nicaragua 2012 nur noch mit durchschnittlich 0,3% belastet wurden.¹²²⁹ Besonders relevant ist natürlich auch für Nicaragua das später abgeschlossene Freihandelsabkommen mit den USA.

2.2.4 Weitere Einzelstaaten

Panama

In dem kleinen Land, das seit langer Zeit den US-Dollar als Währung verwendet, ist nach Ansicht manches Beobachters seit den 1990er Jahren trotz meist gegenteiliger Rhetorik der Präsidentschaftskandidaten in der Praxis stets eine liberale Wirtschaftspolitik betrieben worden.¹²³⁰ Leider steht für Panama nur ein einziger WTO-Bericht zur Verfügung, sodass kein so umfassender Überblick über den ganzen Untersuchungszeitraum möglich ist wie bei den meisten anderen Staaten.

Panama trat erst 1997 der WTO bei und senkte in diesem Zusammenhang seinen **Durchschnittszoll** von zuvor 12,8% auf nun 9,1%. Dieser Wert sank bis 2007 noch einmal leicht auf 8,5%, wobei diese Entwicklung besonders auf eine Abwärtsbewegung bei den nicht-landwirtschaftlichen Produkten zurückzuführen war. Der Zoll auf Agrargüter lag 2007 dann auch mehr als doppelt so hoch wie für die übrigen Produktionssektoren, wobei der höchste Zoll von 260% Hühnerprodukte betraf und auch andere landwirtschaftliche Güter wie Milch oder Zucker mit über 100% belastet waren. Im Industriebereich liegen relativ hohe Zölle auf verarbeiteten Fischprodukten und Transportausrüstung.¹²³¹ Panama wendet kaum andere Instrumente an, um den Preis importierter Güter zu manipulieren. Zu nennen wäre

¹²²⁷ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.63; 89; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.81; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.71; 91; 93

¹²²⁸ Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 1999: Dokument WT/TPR/S/61, S.92; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2006: Dokument WT/TPR/S/167, S.86f; Trade Policy Review der WTO für Nicaragua, 2012: Dokument WT/TPR/S/274, S.71; 100; 104f

¹²²⁹ Ebenda, S.45; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.145

¹²³⁰ PETER M. SÁNCHEZ, *Panama lost? : U.S. hegemony, democracy, and the canal*. Gainesville, 2007, S.180f; 190f; 194f; Trade Policy Review der WTO für Panama, 2007: Dokument WT/TPR/S/186, S.6

¹²³¹ Ebenda, S.13; 23; 31f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.84

einzig noch eine Steuer auf bestimmte alkoholische Getränke, die im Falle panamaischer Erzeugnisse mit fortschreitendem Reifeprozess sinkt, dies aber im Falle vergleichbarer importierter Produkte nicht tut.¹²³² 2007 wandte Panama eine vorläufige **Schutzklausel** auf Importe bestimmter Verpackungsmaterialien an. Dies war aber die einzige Maßnahme dieser oder ähnlicher Art seit Panamas WTO-Beitritt.¹²³³

Exporte werden von Panama nur ganz vereinzelt behindert. Seit 2002 darf unverarbeitetes Holz aus natürlichen Wäldern nicht exportiert werden, was explizit auch der Förderung der holzverarbeitenden Industrie in Panama dienen sollte. Seit 1994 werden zudem Endprodukte aus Urwaldholz beim Export besteuert und sind damit seit 1999, als die Exportsteuer auf Bananen abgeschafft wurde, das einzige Produkt, das in Panama einer solchen Steuer unterliegt. Schließlich wird für den Export eisenhaltiger Metallreste eine Genehmigung benötigt.¹²³⁴ Auf der anderen Seite fördert Panama aber umfangreich Exporte. Schon seit den 1970er Jahren gab es Steuergutschriften für Unternehmen, die – je nachdem, in welcher Region des Landes sie angesiedelt waren – Güter mit einer nationalen Wertschöpfung von mindestens 10% oder 20% exportierten. Panama erhielt im Rahmen der WTO wiederholt die befristete Erlaubnis, dieses Schema fortlaufen zu lassen, zuletzt bis 2007. In den Jahren zuvor war die Gutschrift aber schon auf 15% des nationalen Wertschöpfungsanteils und bestimmte landwirtschaftliche Produkte eingeschränkt worden.¹²³⁵ Besonders wichtig ist in der Praxis aber das Regime der Sonderwirtschaftszonen, in denen Firmen abgabefrei im- und exportieren können und einen reduzierten Einkommenssteuersatz zahlen, wenn sie mindestens 60% ihrer Importe später wieder exportieren. Bereits 1949 war die Sonderwirtschaftszone Colón gegründet worden, seit 2001 sind weitere Zonen hinzugetreten. 2007 liefen drei Viertel des panamaischen Handels durch Sonderwirtschaftszonen ab.¹²³⁶

Ein Gesetz zu **ausländischen Investitionen** aus dem Jahr 1998 bietet Investoren die Möglichkeit, das investierte Kapital und die daraus erwachsenden Gewinne jederzeit frei in ihr Heimatland zu überweisen. Zusätzlich wird die Option geschaffen, in speziellen Verträgen mit dem Staat eine Immunität gegen eventuelle spätere Veränderungen des rechtlichen Rahmens der Investition festzuschreiben. Verschlossen sind ausländischen Investoren bestimmte Sektoren, die dem Staat vorbehalten sind, etwa Post, Telegraphie oder Glücksspiel. Einschränkungen gelten für Ausländer zudem bei der Fischerei, der Luftfahrt, dem Rundfunk, dem Großhandel und dem Landerwerb in der Nähe der Grenzen.¹²³⁷ Ausländische Investoren sind im Rahmen des umfangreichen Privatisierungsprogramms, das auf Grundlage eines Gesetzes aus 1992 durchgeführt wurde, gleichberechtigt zugelassen gewesen und nahmen auch tatsächlich daran Teil.¹²³⁸ Zudem haben sie die Möglichkeit, eventuell entstehende Konflikte mit dem panamaischen Staat von internationalen Schiedsgerichten wie dem ICSID entscheiden zu lassen, dem Panama 1996 beigetreten ist.¹²³⁹

Bei **öffentlichen Beschaffungen** unterschieden weder das Gesetz aus dem Jahr 1995 noch der Nachfolger aus 2006 zwischen ausländischen und panamaischen Anbietern. Letzteres sichert ihnen explizit Inländerbehandlung zu. Die einzige Ausnahme bildet die Schulspeisung, für die seit 1995 nur Milch und Kekse aus Panama verwendet werden

¹²³² Trade Policy Review der WTO für Panama, 2007: Dokument WT/TPR/S/186, S.23; 37

¹²³³ Ebenda, S.23; 40-42

¹²³⁴ Ebenda, S.23; 51; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1998. S.86

¹²³⁵ Trade Policy Review der WTO für Panama, 2007: Dokument WT/TPR/S/186, S.52f

¹²³⁶ Ebenda, S.10; 54-56

¹²³⁷ Ebenda, S.13; 16f

¹²³⁸ Ebenda, S.14; 70f

¹²³⁹ Ebenda, S.17

dürfen.¹²⁴⁰ Der **Schutz geistigen Eigentums** beruht in Panama auf Gesetzen, die Mitte der 1990er Jahre beschlossen wurden. Patente werden für 20 Jahre geschützt. Geschützt werden können auch Pflanzeneuzüchtungen und Panama ist 1999 der UPOV beigetreten. Der Urheberrechtsschutz deckt neue Medien wie Computersoftware ab und gilt für 50 Jahre, während Handelsmarken wie üblich für aufeinanderfolgende Zehn-Jahres-Zeiträume geschützt werden können.¹²⁴¹

Die **Landwirtschaft** genießt in Panama nicht nur weit überdurchschnittlichen Zollschutz. Die Regierung gewährt Landwirten zinsvergünstigte Kredite und hat Produzenten von Mais und Schweinefleisch während des Untersuchungszeitraums teilweise auch direkte Beihilfen gezahlt. Auch Exportsubventionen wurden vergeben, deren Umfang aber 1997-2003 von 21% auf 13% der Agrarexporte Panamas schrumpfte.¹²⁴² In der Fischerei gibt es spezielle Einschränkungen für Ausländer, die am Fang von Garnelen nicht teilnehmen dürfen.¹²⁴³

Der **Telekommunikationssektor** ist im Laufe der Zeit deutlich geöffnet worden. Bereits 1996 war es ausländischen Anbietern erlaubt worden, panamaische Unternehmen zu übernehmen und sich in Panama niederzulassen. Praktisch wirksam wurde dies allerdings erst, nachdem 2003 das Monopol des Staatskonzerns INTEL ausgelaufen war, an dem 1997 bereits ein ausländisches Unternehmen 49% erworben hatte. 2007 gab es dann aber in der Tat bereits eine Vielzahl von Anbietern, von denen eine ganze Reihe auch aus dem Ausland stammte.¹²⁴⁴

Der **Finanzsektor** ist in Panama weitgehend offen für ausländische Unternehmen. Ein Gesetz aus 1998 ermöglicht es ausländischen Banken, sich gleichberechtigt in Panama niederzulassen. Diese müssen zwar theoretisch vor der Erlangung einer Lizenz darlegen, inwieweit ihr Engagement der wirtschaftlichen Entwicklung Panamas dient. In der Praxis aber hat diese Regel nicht verhindert, dass ausländische Banken eine sehr große Rolle im panamaischen Finanzsystem spielen.¹²⁴⁵ Seit 1996 gilt, dass ausländische Versicherer eine Niederlassung in Panama gründen können, wenn sie nachweisen, dass sie in ihrem Heimatland seit fünf Jahren alle Solvenzkriterien erfüllen. Versicherungen können nur im Ausnahmefall direkt aus dem Ausland angeboten werden, Rückversicherungen dagegen generell.¹²⁴⁶

Im **Transportsektor** ist der Schiffstransport offener für Ausländer als der Lufttransport. Die Durchfahrt durch den 1999 von den USA an Panama zurückgegebenen Kanal ist mit keinerlei Zollformalitäten verbunden. Die Inlandsschifffahrt ist zwar für panamaische Schiffe reserviert, jedoch können auch völlig in ausländischem Besitz befindliche Schiffe als solche registriert werden. Die internationale Schifffahrt von und nach Panama steht ohnehin ausländischen Schiffen offen. Für den Bau und Betrieb von Seehäfen können Private Lizenzen erhalten und es wird nicht zwischen In- und Ausländern unterschieden.¹²⁴⁷ Die Flughäfen dagegen müssen weitgehend vom Staat betrieben werden und die Luftfahrt innerhalb Panamas ist den Fluggesellschaften vorbehalten, deren Kapital zu mindestens 60% aus Panama stammt. Internationale Flüge von und nach Panama stehen aber ausländischen

¹²⁴⁰ Ebenda, S.24; 67-69

¹²⁴¹ Ebenda, S.74f; <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf>

¹²⁴² Trade Policy Review der WTO für Panama, 2007: Dokument WT/TPR/S/186, S.52; 82f

¹²⁴³ Ebenda, S.83

¹²⁴⁴ Ebenda, S.88f

¹²⁴⁵ Ebenda, S.77; 92f

¹²⁴⁶ Ebenda, S.78; 94f

¹²⁴⁷ Trade Policy Review der WTO für Panama, 2007: Dokument WT/TPR/S/186, S.26; 78; 98-100

Gesellschaften offen, deren Heimatland einen entsprechenden Vertrag mit Panama abgeschlossen hat oder panamaischen Fluglinien ebenso dieses Recht einräumt.¹²⁴⁸

Ausländische Arbeitnehmer dürfen in Panama höchstens 10% des Personals bzw. 15% des qualifizierten Personals eines Unternehmens ausmachen.¹²⁴⁹ Zudem gelten für manche Berufe weitergehende Beschränkungen. Ausländische Juristen können nur Beratung in Völkerrecht und dem Recht ihres Heimatlandes anbieten und auch Buchhalter müssen bis auf wenige Ausnahmefälle die panamaische Staatsbürgerschaft besitzen. Ausländische Ingenieure und Architekten können nur dann in Panama arbeiten, wenn sie einen panamaischen oder in Panama anerkannten ausländischen Abschluss besitzen und zudem ihr Heimatland Panamaern gleiche Rechte gewährt, sie seit zehn Jahren in Panama leben oder mit einem panamaischen Partner verheiratet sind bzw. panamaische Kinder haben.¹²⁵⁰

Panama hat sich wie oben erwähnt zuletzt in einem Eingliederungsprozess in den MCCA befunden und auch gemeinsam mit diesem 2012 das **Freihandelsabkommen** mit der EU abgeschlossen. Bereits zuvor hatte es 2010 ein solches Abkommen mit Kanada und 2006 mit den USA ausgehandelt.¹²⁵¹

Dominikanische Republik

Die dominikanische Wirtschaft ist mehr noch als viele andere Lateinamerikas von den Handelsbeziehungen zu den USA abhängig. 1996 etwa gingen 90% der Exporte der Dominikanischen Republik dorthin. Der Grund für eine schwere Wirtschaftskrise, die das Land 2002-2004 erlebte, war aber wesentlich im dominikanischen Bankensystem zu suchen, das im Kontext eines großen Betrugs bei drei wichtigen Instituten und nach deren anschließendem Bankrott vor dem Abgrund stand.¹²⁵²

Die **Importzölle** des kleinen Karibikstaates waren in den 1990er Jahren noch ungewöhnlich hoch. 1990 war zwar eine Zollreform beschlossen worden, durch die das System bis 1994 schrittweise zu einem Schema von Sätzen zwischen 3% und 35% geführt werden sollte. Auch nach der planmäßigen Durchführung dieser Reform betrug der dominikanische Durchschnittszoll 1996 noch 17,8% und damit mehr als in allen anderen Ländern der Region. Zudem strebte die Dominikanische Republik anschließend Nachverhandlungen im Rahmen der WTO an, durch die seine Zollobergrenzen für manche landwirtschaftliche Produkte deutlich nach oben geschoben werden sollten. Dieses Unternehmen war von Erfolg gekrönt und so schossen die höchsten Agrarzölle auf bis zu 118% nach oben. Im Jahr 2000 kam es dann allerdings zu einer neuen Zollreform, durch die der Durchschnitt deutlich sank und 2002 nur noch 8,6% und damit einen für die Region eher typischen Wert erreichte. Ein weiterer Senkungsschritt erfolgte dann im Jahr 2007, was dazu führte, dass der dominikanische Zoll 2008 im Schnitt nur noch 7,5% und in der Spitze 99% betrug. Da die jüngsten Senkungen aber v.a. nicht im Land hergestellte Produktionsinputs betrafen, dürfte der effektive Schutz für manche Branchen sogar etwas gestiegen sein.

¹²⁴⁸ Ebenda, S.78; 98

¹²⁴⁹ Ebenda, S.17

¹²⁵⁰ Ebenda, S.104f

¹²⁵¹ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america/> (letzter Abruf: 06.11.2014); CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*. S.118; Trade Policy Review der WTO für Panama, 2007: Dokument WT/TPR/S/186, S.21f

¹²⁵² Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.17; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.3

Besonders hohen Zollschatz genossen während des Untersuchungszeitraums die Produktion von Textilien, Kleidung, Lederartikeln, Tabakprodukten, sowie die Fischerei, Geflügel, Knoblauch und Reis. Die Landwirtschaft wies deutlich höhere Durchschnittszölle auf als die übrigen Sektoren.¹²⁵³ Tatsächlich waren dominikanische Produzenten besonders zu Beginn der 1990er Jahre noch wesentlich stärker gegen ausländische Konkurrenz abgeschirmt als es die regulären Zölle ohnehin schon andeuten. 1987-1992 erhob das Land nämlich noch eine Importzusatzabgabe, die bis 1992 nicht weniger als 15% und bis 1995, dem Jahr ihrer Abschaffung, immerhin noch 12% betrug. Dazu gesellte sich 1991-1994 noch eine Gebühr für den Devisenerwerb (der für das Tätigen von Importen ja notwendig ist) in Höhe von 3%. Dies bedeutete, dass der Preis von Importen in die Dominikanische Republik zeitweise durch die genannten Abgaben um insgesamt mehr als ein Drittel in die Höhe getrieben wurde. Nach Ausbruch der Wirtschaftskrise in der Dominikanischen Republik wurden die Sonderabgaben kurzzeitig wieder eingeführt. 2004 wurde eine Zusatzabgabe auf Importe von 2% erhoben, von 2003 bis 2006 erlebte die Devisengebühr ein Comeback, nur dass sie diesmal nicht nur 3%, sondern 10-13% betrug.¹²⁵⁴ Bis 2001 wandte die Dominikanische Republik zudem flächendeckend Mindestimportpreise an, die das Land mit Erlaubnis der WTO bis 2003 auch noch für manche Güter wie Milch, Reis, Autos und Plastikartikel beibehielt. Für weitere zwei Jahre wurden danach noch Referenzpreise herangezogen, bei deren Unterschreitung bis zur Beseitigung des Zweifels eine Sicherheit in Höhe der Differenz zu den vermeintlich fälligen Importabgaben hinterlegt werden musste.¹²⁵⁵ Eine Diskriminierung bei der Besteuerung alkoholischer Getränke – dominikanische Erzeugnisse wurden mit 10%, vergleichbare Importe mit 30% besteuert – hatte das Land 1995 abgeschafft.¹²⁵⁶

Über lange Zeit hat die Dominikanische Republik keinerlei **Anti-Dumping-Zölle** und ähnliche Maßnahmen angewandt, hatte noch nicht einmal eine eigene Gesetzgebung, auf deren Grundlage solche Maßnahmen hätten ergriffen werden können. Dies war allerdings, wie in einem WTO-Bericht angemerkt wird, zumindest in den 1990er Jahren auch dadurch zu erklären, dass die regulären Zölle bereits so hoch waren, dass hier kein Bedarf bestand.¹²⁵⁷ Dies hat sich wie eben gesehen in späteren Jahren geändert und in diesem Zusammenhang wurden dann auch die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für solche Handelsmaßnahmen geschaffen und seit Ausbruch der jüngsten weltweiten Wirtschaftskrise auch erstmals angewandt.¹²⁵⁸ So hat die Dominikanische Republik seit 2009 Schutzklauseln gegen Importe von Socken und Plastiktüten angewandt, sowie Anti-Dumping-Zölle gegen bestimmte Stahlstangen aus der Türkei verhängt.¹²⁵⁹

Viele **Importbeschränkungen** sind 1990 abgeschafft worden. Importverbote, die vorher eine große Zahl von Produkten betroffen hatten, beschränkten sich danach eher auf nicht-wirtschaftlich motivierte Verbote. Inkraft blieb allerdings das Verbot des Imports

¹²⁵³ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.32-35; 37; 39; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.22; 26; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.27; 33f

¹²⁵⁴ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.10; 20; 30; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.37

¹²⁵⁵ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.38f; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.24; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.30f

¹²⁵⁶ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.40

¹²⁵⁷ Ebenda, S.47

¹²⁵⁸ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.22

¹²⁵⁹ http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=330&tid_3=2201 (letzter Abruf: 07.11.2014)

gebrauchter Kleidung. Im Jahr 2000 wurde zudem der Import gebrauchter Autos und Haushaltsgeräte untersagt.¹²⁶⁰ Für eine ganze Reihe von Agrarprodukten verlangt die Dominikanische Republik zudem Importlizenzen, die je nach Angebotslage auf dem heimischen Markt auch verweigert werden können.¹²⁶¹

Exporte mancher Produkte wurden in der Dominikanischen Republik bis 1992 durch Lizenzpflichten und mengenmäßige Beschränkungen behindert. In jenem Jahr wurden auch die meisten Exportsteuern abgeschafft, die zuvor auf Güter wie Kaffee, Kakao und Bananen erhoben worden waren. Noch bis 1995 galten allerdings Mindestexportpreise, die besonders Obst und Fleisch betrafen und ebenfalls den Export dieser Güter behindern konnten. Exportsteuern auf Bergbauprodukte, Fische und Meeresfrüchte blieben allerdings bestehen. 2003 und 2004 waren zwischenzeitlich sogar sämtliche Exporte aus der Dominikanischen Republik mit einer Abgabe von 5% belegt und seit 2004 erneut Kakao mit speziellen Exportabgaben belastet.¹²⁶²

Andererseits ist das Land außerordentlich aktiv bei der Förderung bestimmter Exporte und hat diese dabei auch in nennenswertem Umfang subventioniert. Ein altes Programm, nach dem Exporteuren nicht-traditioneller Produkte Steuergutscheine von 15%, in manchen Fällen sogar 25% des Exportwertes ausgestellt worden waren, wurde 1992 abgeschafft.¹²⁶³ Extrem bedeutsam für die dominikanischen Exporte war aber über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg das Regime der Sonderwirtschaftszonen, deren Verbreitung in der Dominikanischen Republik so groß ist wie in kaum einem anderen Land auf der Welt.¹²⁶⁴ Firmen, die in solchen Zonen angesiedelt sind, sind nicht nur von Importabgaben, sondern auch allen inländischen Steuern befreit. Sie dürfen maximal 20% ihrer Produktion in der übrigen Dominikanischen Republik absetzen, wenn diese Produkte entweder dort nicht hergestellt werden oder ihr nationaler Wertschöpfungsanteil mindestens 25% beträgt. 2007 wurde den Textilfabrikanten in den Sonderwirtschaftszonen allerdings erlaubt, ihre Waren ohne weitere Bedingungen entsprechend verzollt in den regulären dominikanischen Wirtschaftsraum zu liefern. Diese Branche dominiert den Handel der Sonderwirtschaftszonen, auch wenn diese Dominanz zuletzt etwas zurückgegangen ist. Ähnlich verhält es sich mit dem Anteil der Exporte aus den Sonderwirtschaftszonen an den dominikanischen Gesamtexporten, der 2007 allerdings mit 63% immer noch hoch war, nachdem er 2001 einen Höchstwert von 85% erreicht hatte. Die Dominikanische Republik hat von der WTO bis 2015 Zeit bekommen, um dieses Subventionsregime auslaufen zu lassen.¹²⁶⁵

Ausländische Investoren sahen sich bis 1995 mit einer ganzen Reihe von Hindernissen konfrontiert. Es gab eine beträchtliche Zahl von Sektoren, in denen ausländisches Kapital

¹²⁶⁰ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.42;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.33;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.38

¹²⁶¹ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.42;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.34;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.38

¹²⁶² Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.49-

52; 71; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105,

S.40f; 65; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.50-52; 80

¹²⁶³ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.53

¹²⁶⁴ Ebenda, S.54

¹²⁶⁵ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.47;

49; 55; 60; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument

WT/TPR/S/105, S.42f; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.27; 52-54

ganz verboten oder nur bis zu einem Anteil von 29% oder 49% am Unternehmenskapital erlaubt war. Zur ersten Gruppe gehörten die Wasser- und Abwasserversorgung, die Stromerzeugung und die Telekommunikation; zur zweiten Rundfunk, Presse, Inlandstransport und die Forstwirtschaft; zur dritten die Landwirtschaft, Banken und Versicherungen. Zudem konnten Investoren jedes Jahr nur 2% der Investitionssumme und Gewinne in Höhe von 25% der Investitionssumme in ihr Heimatland überweisen.¹²⁶⁶ Ein neues Auslandsinvestitionsgesetz schaffte diese letztgenannten Einschränkungen ab und reduzierte auch die Zahl der ganz oder teilweise verschlossenen Sektoren stark. Prinzipielle Beschränkungen gibt es nach diesem Gesetz nur noch in Bereichen, die Sicherheit, Verteidigung und öffentliche Gesundheit betreffen. Durch sektorspezifische Gesetze existierten gewisse Schranken aber z.B. im Transportsektor und Rundfunk fort.¹²⁶⁷ Im Jahr 2000 trat die Dominikanische Republik dem ICSID bei.¹²⁶⁸

Die Regeln für **öffentliche Beschaffungen** haben in der Dominikanischen Republik zwar während des Untersuchungszeitraums keine Diskriminierung ausländischer Anbieter durch Präferenzmargen für ihre dominikanischen Konkurrenten vorgesehen, ausländische Unternehmer aber dazu gezwungen, im Fall eines Zuschlags bei einer Ausschreibung das Projekt in Partnerschaft mit einem dominikanischen Unternehmen durchzuführen. Zudem wurde 2001 beschlossen, bei öffentlichen Beschaffungen den Import von Gütern und Dienstleistungen für den Fall zu verbieten, dass vergleichbare dominikanische Angebote vorhanden waren.¹²⁶⁹

Den **Schutz geistigen Eigentums** hat die Dominikanische Republik im Laufe des Untersuchungszeitraums schrittweise verbessert. Patente wurden zunächst nur für 15 Jahre gewährt. Dieser Zeitraum wurde im Jahr 2000 aber auf die im TRIPs geforderten 20 Jahre verlängert.¹²⁷⁰ 2006 wurde in der Dominikanischen Republik ein Gesetz zum Schutz von neuen Pflanzenzüchtungen beschlossen, das eine Schutzdauer von 20 oder 25 Jahren je nach Pflanzentyp vorsieht. Ein Jahr später trat das Land auf dieser Grundlage auch der UPOV bei.¹²⁷¹ Das Urheberrecht wurde wie die Patentgesetzgebung im Jahr 2000 reformiert und erstreckt sich seitdem auch auf neue Medien wie Computersoftware. Die Schutzdauer belief sich zunächst je nach Art des Werks auf 50 oder 70 Jahre. Eine erneute Reform führte 2008 durchgängig einen Schutz von 70 Jahren ein.¹²⁷² Handelsmarken erfahren nach der 2000er Reform den üblichen verlängerbaren Zehn-Jahres-Schutz, nachdem er zuvor in manchen Fällen nur fünf Jahre betragen hatte.¹²⁷³

Der **landwirtschaftliche Sektor** unterlag in der Dominikanischen Republik während des Untersuchungszeitraums noch vielfältigen Handelshemmnissen. Nicht nur sind

¹²⁶⁶ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.27

¹²⁶⁷ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.10; 20; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.16; 18f

¹²⁶⁸ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.21

¹²⁶⁹ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.46; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.38-40; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.66-69

¹²⁷⁰ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.61;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.52

¹²⁷¹ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.70;

73; <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf>

¹²⁷² Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.61;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.52;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.70

¹²⁷³ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.61;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.53

Agrarprodukte wie bereits erwähnt mit einem deutlich höheren Durchschnittszoll belegt als andere Produkte. Der Staat unterstützt die dominikanischen Landwirte zudem mit billigen Inputs wie Saatgut und leicht zinsvergünstigten Krediten.¹²⁷⁴ Eine staatliche Institution hat durchgängig auf den Agrarmärkten eingegriffen, um den Preis bestimmter Produkte zu stützen. Der Umfang dieser Interventionen ist im Laufe der Zeit allerdings zurückgegangen, indem die Zahl der betroffenen Produkte reduziert wurde und die direkte Intervention über Aufkäufe teilweise durch indirekte Eingriffe – etwa zinslose Kredite zwecks Lagerbildung – ersetzt wurde.¹²⁷⁵ Importe wichtiger Agrargüter wie Zucker, Tabak oder Reis unterlagen zudem weiterhin einer Genehmigungspflicht und wurden nur dann erlaubt, wenn das heimische Angebot die Nachfrage nicht decken konnte.¹²⁷⁶ Zu Beginn der 1990er Jahre gewährte das Land zudem Exportsubventionen für Kaffee, Kakao und Reis.¹²⁷⁷

Die Dominikanische Republik ist 1998 dem GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** beigetreten und dieser Sektor stand bereits seit Beginn jenes Jahrzehnts ausländischen Investoren offen.¹²⁷⁸ Bis 1990 hatte ein Privatunternehmen *de facto* ein Monopol auf Telekommunikationsdienstleistungen innegehabt. In jenem Jahr wurde aber eine Öffnung des Sektors für Wettbewerber beschlossen, in deren Rahmen ausländische Anbieter gleichberechtigt auf dem dominikanischen Markt agieren konnten, was sie in späteren Jahren auch taten, nachdem das ehemalige Monopolunternehmen für einige Jahre noch eine dominante Stellung halten können.¹²⁷⁹ Eine Einschränkung für ausländische Investoren besteht allerdings im Rundfunk fort, wo Lizenzen nur an Unternehmen vergeben werden, deren Kapital zu mindestens 51% im Besitz von Inländern ist.¹²⁸⁰

2003 wurde in Santo Domingo auch der Beitritt zum GATS-Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** beschlossen und auch hier haben ausländische Investoren bereits seit den 1990er Jahren gute Zugangsbedingungen.¹²⁸¹ Schon vor Verabschiedung eines neuen Bankengesetzes im Jahr 2002 konnten ausländische Finanzinstitute sich gleichberechtigt in der Dominikanischen Republik niederlassen. Das neue Gesetz bestätigte dieses Recht. Zudem können ausländische Unternehmen unbegrenzt auch Anteile an bereits bestehenden dominikanischen Banken erwerben.¹²⁸² Für Versicherungen gab es bis 2002 zwei sich widersprechende Gesetze, von denen eines eine Grenze von 49% für ausländische Beteiligungen an dominikanischen Versicherern vorsah, das andere jedoch nicht. In der Praxis wurde die Grenze nicht durchgesetzt und 2002 stellte ein neues Versicherungsgesetz klar, dass ausländische Versicherer unbeschränkt Anteile an dominikanischen Gesellschaften kaufen und im Land Niederlassungen gründen konnten. Das Angebot von

¹²⁷⁴ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.65; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.80

¹²⁷⁵ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.59; 65; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.58; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.79

¹²⁷⁶ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.65; 68f; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.57; 61; 63

¹²⁷⁷ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.67f

¹²⁷⁸ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.16

¹²⁷⁹ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.85f; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.77;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.90

¹²⁸⁰ Ebenda, S.91

¹²⁸¹ Ebenda, S.21

¹²⁸² Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.85; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.94

Rückversicherungen wurde auch direkt aus dem Ausland ohne Niederlassung in der Dominikanischen Republik erlaubt, wenn sich der Anbieter dort registrieren ließ.¹²⁸³

Der inländische **Transport** über die Luft ist ausländischen Fluggesellschaften verschlossen, auch wenn die Kapitalregeln im Laufe der Zeit etwas gelockert worden sind. Mitte der 1990er Jahre mussten noch 71% des Kapitals von Fluggesellschaften, die Inlandsflüge anboten, in dominikanischem Besitz sein; zuletzt waren es noch 51%. Internationale Flüge dagegen können von ausländischen Unternehmen angeboten werden, wenn ihr Heimatland ein entsprechendes Abkommen mit der Dominikanischen Republik abgeschlossen hat oder dominikanischen Firmen das gleiche Recht zugesteht. 1999 wurde zudem der Betrieb der wichtigsten Flughäfen des Karibikstaates an ein internationales Konsortium übergeben.¹²⁸⁴ Auch die dominikanischen Seehäfen können von Privatunternehmen aus dem In- und Ausland betrieben werden, was im Laufe des Untersuchungszeitraums auch zunehmend geschehen ist. Der Schiffstransport innerhalb der Dominikanischen Republik dagegen ist im Prinzip für dominikanische Schiffe reserviert, die allerdings auch im Besitz ausländischer Investoren sein können, wenn diese sich im Land niedergelassen haben.¹²⁸⁵

Ausländische Arbeitnehmer dürfen laut einem Gesetz aus 1992 nur 20% des Personals und der Lohnsumme in einem Unternehmen ausmachen. Normalerweise müssen ausländische Abschlüsse zunächst in der Dominikanischen Republik anerkannt werden, bevor der Beruf dort ausgeübt werden kann. Architekten und Ingenieure können allerdings auch ohne eine solche Anerkennung befristet im Rahmen konkreter Projekte in der Dominikanischen Republik arbeiten, sind aber darauf angewiesen, dass ihr Heimatland Dominikanern ebenfalls diese Möglichkeit gibt. Ausländische Buchhalter scheinen dagegen ihren Beruf in dem Karibikstaat gar nicht ausüben zu können und ausländische Juristen können nicht als Notare arbeiten und keine Aufgaben übernehmen, die ein Erscheinen vor Gericht implizieren.¹²⁸⁶ Im für die Dominikanische Republik wichtigen **Tourismussektor** sind ausländische Investoren inländischen gleichgestellt. Ausländische Touristenführer können aber nur eingeschränkt ihre Dienste anbieten. Dies ist nur für den Fall vorgesehen, dass kein Dominikaner zur Verfügung steht, der die erforderlichen Fremdsprachen spricht.¹²⁸⁷

Die Dominikanische Republik hat mit vielen wichtigen Handelspartnern im Laufe der letzten Jahrzehnte **Freihandelsabkommen** abgeschlossen. 1998 wurden solche Abkommen mit der CARICOM und dem MCCA abgeschlossen, unter denen der dominikanische Durchschnittszoll 2008 nur noch 1,9% bzw. 0,4% betrug.¹²⁸⁸ 2004 folgte der Abschluss eines Abkommens mit den USA und schließlich 2007 mit der EU.¹²⁸⁹

¹²⁸³ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.85;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.92; 96

¹²⁸⁴ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 1996: Dokument WT/TPR/S/11, S.87;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.80;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.97-99

¹²⁸⁵ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.79f;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.99f

¹²⁸⁶ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.75;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.101f

¹²⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.82;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.103f

¹²⁸⁸ Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.17f;

Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2008: Dokument WT/TPR/S/207, S.35

¹²⁸⁹ Ebenda, S.23-25

Haiti

Für den Staat, der sich die Insel Hispaniola mit der Dominikanischen Republik teilt, kann leider nur ein beschränkter Überblick über die Jahre zur Mitte des Untersuchungszeitraums geliefert werden, da der erste und einzige WTO-Bericht aus dem Jahr 2003 stammt und zu den chaotischen Jahren der Militärdiktatur zu Beginn der 1990er Jahre, die wie in einem früheren Abschnitt dieser Arbeit gezeigt auch von Handelssanktionen geprägt waren, kaum Angaben enthält.

Das haitianische **Zollsystem** ist seit Ende der 1980er Jahre reformiert worden, die noch 2003 gültige Form nahm es aber durch eine Neuregelung aus dem Jahr 1995 an. Der normale Höchstsatz ist in diesem Zusammenhang von 50% auf 15% gefallen, wobei ein einziges Produkt – Benzin – weiter mit einem Satz von 58% belastet wurde. Der 15%-Satz erfasste hauptsächlich Agrarprodukte, für die der Durchschnittszoll 5,5% betrug. Die Industrien mit dem höchsten Zollschutz waren die Tabakverarbeitung, Getränkeproduktion, sowie die Herstellung von Schuhen, Kleidung und Möbeln. Insgesamt erreichte der haitianische Durchschnittszoll aber einen innerhalb der Region extrem niedrigen Wert von 2,9%.¹²⁹⁰ Die Belastung von Importen war auch dann nicht überdurchschnittlich hoch, wenn man eine 4%-Inspektionsgebühr einbezieht, die auf Einfuhren fällig werden konnte. 1996 erfind man in Port-au-Prince zudem das Konstrukt einer Steuer von 2% auf alle Importabgaben, die der Staat ohnehin zuvor erhoben hatte.¹²⁹¹ Haiti hatte bis 2003 keinerlei **Anti-Dumping-Zölle**, Ausgleichszölle oder Schutzklauseln angewandt und zudem nach der Rückkehr zur Demokratie 1994 keine **Importlizenzen** mehr verlangt.¹²⁹²

Auf **Exporte** erhob Haiti bis 2003 keine Steuern, förderte sie aber andererseits durch zwei Mechanismen. Zum einen konnten Unternehmen Abgaben auf Inputs, die sie für die Exportproduktion importieren mussten, nach Hinterlegung einer Sicherheit bis zum Export erlassen bekommen. Zum anderen wurde 2002 die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen beschlossen, in denen Unternehmen zollfrei importieren konnten und für 15 Jahre von der Einkommenssteuer und anderen Steuern befreit waren, wenn sie mindestens 70% ihrer Produktion exportierten.¹²⁹³

Die meisten Wirtschaftszweige standen 2003 **Investoren** aus dem In- und Ausland offen und staatliche Monopole beschränkten sich auf die Stromversorgung und den Betrieb von See- und Flughäfen. Ein Investitionsgesetz aus dem Jahr 2002 sicherte ausländischen Investoren zudem das Recht zur Rücküberweisung des investierten Kapitals und von Gewinnen in ihr Heimatland zu, nachdem Haiti schon 1995 dem ICSID beigetreten war.¹²⁹⁴

Präferenzen für haitianische Anbieter gab es bei **öffentlichen Beschaffungen** nicht. Ausländische Unternehmen, die einen Auftrag erhielten, mussten diesen allerdings zusammen mit einem inländischen Unternehmen durchführen, wobei auf dieses 20% des Wertes der Beschaffung entfallen mussten, genau wie mindestens die Hälfte der während des Projekts ausgezahlten Löhne an Haitianer gehen musste.¹²⁹⁵ Die Gesetzgebung zum **Schutz geistigen Eigentums** entsprach 2003 nicht den TRIPs-Standards. Beispielsweise gab es

¹²⁹⁰ Trade Policy Review der WTO für Haiti, 2003: Dokument WT/TPR/S/99/Rev.1, S.31; 33f; 68

¹²⁹¹ Ebenda, S.31; 33; 37f

¹²⁹² Ebenda, S.41

¹²⁹³ Ebenda, S.38; 44-46

¹²⁹⁴ Ebenda, S.16f; 25

¹²⁹⁵ Ebenda, S.42f

keinen expliziten Urheberrechtsschutz für Computersoftware und Patente wurden nicht in allen Fällen für 20 Jahre erteilt.¹²⁹⁶

Die Situation auf dem haitianischen **Telekommunikationsmarkt** gestaltete sich widersprüchlich, da einerseits *de jure* ein Monopol für den Staatskonzern Téléco vorgesehen war, andererseits aber *de facto* bis 2003 bereits der private Anbieter Häitel, hinter dem inländisches wie ausländisches Kapital stand, ebenfalls den Markt betreten hatte.¹²⁹⁷ Der **Finanzsektor** stand ausländischen Investoren in jedem Fall offen. Ausländische Banken konnten sich in Haiti gleichberechtigt niederlassen und auch wenn es für Versicherungen gar keine eigene Gesetzgebung gab, operierten in der Praxis Niederlassungen ausländischer Versicherungsunternehmen in Haiti.¹²⁹⁸

2007 hat Haiti ein **Freihandelsabkommen** mit der EU abgeschlossen.¹²⁹⁹

Kuba

Da zu Kuba überhaupt kein Bericht der WTO vorliegt, wird an dieser Stelle auf eine Darstellung verzichtet, da keinerlei Vergleichbarkeit mit anderen Staaten gewährleistet wäre. Hingewiesen sei lediglich darauf, dass Kuba wohl kein Vorkämpfer einer liberalen Welthandelsordnung ist, aber auch nicht dem Idealbild einer völlig verschlossenen Volkswirtschaft entspricht. Für 2003 gab die WTO in einem Welthandelsbericht für Kuba einen Durchschnittszoll von 10,9% an, womit das Land keinen für Lateinamerika außergewöhnlich hohen Wert aufgewiesen hätte.¹³⁰⁰ Kuba hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts mehrmals nach besonders heftigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten teilweise mehr marktwirtschaftliche Elemente in seiner Wirtschaft zugelassen und dabei auch ausländischen Investoren Zugang gewährt. Eine solche Welle setzte Mitte der 1990er Jahre ein, wonach diese Öffnung 2003 aber teilweise wieder rückgängig gemacht wurde, nur um ab 2006 in mehreren Schritten reaktiviert zu werden, beispielsweise durch die Öffnung mehrerer Berufszweige für die Privatwirtschaft, neue Anreize für ausländische Investoren oder eine Aufhebung des Verbots des Außenhandels mit Autos.¹³⁰¹

Chile

In der äußeren Wahrnehmung erscheint Chile oft als Gegenmodell zu Kuba. Dem südamerikanischen Land wird eine liberale außenwirtschaftliche Orientierung zugeschrieben, die nicht nur den politischen Systemwechsel von der Pinochet-Diktatur zur Demokratie, sondern auch politische Farbwechsel innerhalb dieser neuen Demokratie überlebt habe.¹³⁰²

¹²⁹⁶ Ebenda, S.51f

¹²⁹⁷ Ebenda, S.74f

¹²⁹⁸ Ebenda, S.72-74

¹²⁹⁹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.125f

¹³⁰⁰ World Trade Organisation, *World Trade Report 2005: Exploring the links between trade, standards and the WTO*. S.308

¹³⁰¹ O'TOOLE, *Politics Latin America*. S.474; *Kuba gibt Berufe frei*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.09.2013; *Kuba erlaubt Einfuhr von Autos*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.12.2013; MATTHIAS RÜB, *Am Tropf*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.01.2014; *Castro öffnet Kubas Wirtschaft*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.03.2014

¹³⁰² O'TOOLE, *Politics Latin America*. S.489f

Diesem Urteil kann bei Betrachtung der Entwicklung des chilenischen **Zollsystems** durchaus zugestimmt werden. Bereits in den 1970er Jahren war in Chile ein Einheitszoll von damals 15% eingeführt worden, der also keinerlei Grundlage für hohe effektive Protektion durch Zolleskalation bot. Dieser Einheitszoll (es gab stets eine verschwindend geringe Zahl von Produkten, die höhere oder niedrigere Sätze aufwiesen) wurde zudem nach dem Übergang zur Demokratie mehrfach gesenkt. Bereits vor den Wahlen 1989 hatte Präsidentschaftskandidat Aylwin einen solchen Schritt angekündigt, der dann 1991 mit einer Reduktion auf 11% auch erfolgte.¹³⁰³ Die nächste Zolllenkung wurde 1998 beschlossen und führte dazu, dass der Einheitssatz 2003 6%, der Durchschnittswert wegen der wenigen Ausnahmen 5,9% erreichte. 2008 wurde der Zoll für manche Kapitalgüter auf 0% abgesenkt, 2011 dann die Abschaffung aller Zollstufen über 6% beschlossen. Hierbei handelte es sich hauptsächlich um einige landwirtschaftliche Produkte, die mit 12,5% belastet waren. Ein Jahr später folgte dann die Ankündigung, in einem innerhalb Lateinamerikas einzigartigen Schritt die regulären Importzölle bis 2015 stufenweise völlig abzuschaffen.¹³⁰⁴ In diesem Fall würde auch die bislang geltende Regelung hinfallig, auf Gebrauchsgüter einen um 50% höheren Zoll – also bis 2012 9% - anzuwenden.¹³⁰⁵ Bereits 2004 war eine Zusatzabgabe von 2% des normalen Zolls auf Importe abgeschafft worden, die Chile über Flughäfen erreichten, ein Jahr vorher eine Besteuerung, die importierte Spirituosen gegenüber einheimischen diskriminierte. Noch früher, 1995, hatte der Andenstaat Zusatzzölle auf Weizenmehl, Mais, Milchpulver und Reis, sowie Mindestimportpreise für Textilien eliminiert.¹³⁰⁶ Bestehen blieb allerdings ein System variabler Zölle, dem Speiseöl, Zucker, Weizen und seit 1993 auch Weizenmehl unterlagen. Unterschreitet hierbei der Importpreis einen Richtwert, werden die regulären Zölle erhöht. Steigt der Preis dagegen sehr stark, werden diese abgesenkt. Um die Jahrtausendwende führten niedrige Weltmarktpreise dazu, dass dieses System Zölle produzierte, die über Chiles WTO-Höchstgrenzen lagen. Nach entsprechenden Klagen innerhalb der Organisation legte Chile 2003 fest, dass die variablen Zölle nie zu einer solchen Überschreitung führen sollten.¹³⁰⁷

Der Gebrauch von **Anti-Dumping-Zöllen** und ähnlichen Maßnahmen war in Chile während des Untersuchungszeitraums moderat und hat im Laufe der Zeit eher abgenommen. 1990-1996 verhängte Chile insgesamt elf Anti-Dumping-Zölle, Ausgleichszölle oder Schutzklauseln, während es bis 2003 dann trotz weniger gestarteter Verfahren mit 14 eine etwas größere Zahl von Maßnahmen gab. Danach ging die Zahl der Maßnahmen bis 2008 aber deutlich auf fünf zurück.¹³⁰⁸ **Importbeschränkungen**, die wirtschaftlichen Motiven folgen könnten, beschränken sich in Chile auf ein Einfuhrverbot

¹³⁰³ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.36; EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.54

¹³⁰⁴ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*. S.65; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.32; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.31f; 35; <http://www.globaltradealert.org/measure/chile-flat-import-tariff-six-cent-all-goods>; <http://www.globaltradealert.org/measure/chile-elimination-import-duties-2015> (letzter Abruf: 07.11.2014)

¹³⁰⁵ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.43; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.34; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.33

¹³⁰⁶ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.43; 47; 49; 105; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.37; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.35; 37f

¹³⁰⁷ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.38; 42; 46; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.35

¹³⁰⁸ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.59f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.40-42; 62; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.39; 41; 43

für gebrauchte Autos, Motorräder und Reifen, das seit den 1980er Jahren gilt. Quantitative Importbeschränkungen und Importlizenzen sind in Chile während des Untersuchungszeitraums nicht angewandt worden.¹³⁰⁹

Auch **Exporte** behindert Chile praktisch nicht. Exportverbote scheinen außer-ökonomisch begründet zu sein und es gibt weder quantitative Exportbeschränkungen noch eine Lizenzpflicht oder Exportsteuern. 1995 wurde zudem die Pflicht für Exporteure abgeschafft, die durch den Export verdienten Devisen der chilenischen Zentralbank zu überlassen.¹³¹⁰ Das Land fördert Exporte durch verschiedene Programme, deren Subventionswirkung aber heute begrenzt sein dürfte. Seit 1985 hatten Exporteure nicht-traditioneller Produkte die Möglichkeit, entweder die Zölle auf die für die Exportgüter importierten Inputs erstattet zu bekommen (diese Option gab es auch für Exporteure anderer Produkte) oder wahlweise auch eine pauschale Gutschrift von 3-10% des Exportwerts zu erhalten. Überschritt letztgenannter Wert die tatsächlich gezahlten Importzölle, entstand eine Subvention. Mitte der 1990er Jahre profitierten wohl etwa 13% der chilenischen Gesamtexporte von dieser Möglichkeit. 1998 wurde dann aber die pauschale Gutschrift auf 3% begrenzt und nur noch dann gewährt, wenn der Anteil der importierten Inputs 50% überstieg. Bei einem Zoll von damals in der Regel 6% war so keine Nettosubvention mehr zu erwarten.¹³¹¹ Weiterhin gibt es in Chile seit den 1970er Jahren zwei Sonderwirtschaftszonen, die 2001 um eine Dritte ergänzt wurden. Unternehmen in diesen Zonen sind nicht nur von Importabgaben, sondern auch von bestimmten inländischen Steuern befreit. Ihr tatsächlicher Einfluss auf die chilenischen Exporte ist aber trotz zuletzt gestiegener Aktivität eher als gering einzuschätzen.¹³¹²

Ausländische Investoren haben Zugang zu den allermeisten Wirtschaftszweigen in Chile. Ausnahmen bildeten über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg der Transportsektor, die Fischerei, der Rundfunk und die Presse, wo es Einschränkungen gibt.¹³¹³ Es gibt in Chile zwei Wege für ausländische Investitionen. Zum einen können Investitionen einfach bei der Zentralbank angemeldet werden, die solche Transaktionen nicht ablehnen kann. Dieser Weg ist v.a. für Portfolioinvestitionen gedacht (steht aber auch längerfristigen Direktinvestoren offen). Solche eher kurzfristigen Anlagen wurden allerdings in Chile während der 1990er Jahre noch dadurch belastet, dass bei der Zentralbank eine Reserve in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Investition zu hinterlegen war. Auf diese Weise sollte der Zufluss von Spekulationskapital gebremst werden. 1991 wurde die zinslose Einlage zunächst in Höhe von 20% eingeführt, 1992 dann auf 30% erhöht, bis sie schließlich 1998 in zwei Schritten abgeschafft wurde.¹³¹⁴

¹³⁰⁹ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.50; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.38; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.37f

¹³¹⁰ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.12; 61f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.46f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.54f

¹³¹¹ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.63f; 105; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.47; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.55f

¹³¹² Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.60; 68; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.55; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.68

¹³¹³ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.31; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.17; 60; 71; 74; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.16f

¹³¹⁴ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.34; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.6

Ein zweiter Weg, der eher für langfristige Direktinvestitionen gedacht war, beruht auf einem Dekret aus dem Jahr 1974 und gewährt den Investoren nicht nur wie bei dem Weg über die Zentralbank Inländerbehandlung, sondern über einen zwischen Staat und Investor abzuschließenden *contrato-ley*, einen Vertrag mit Gesetzesrang, den der Staat nicht einseitig ändern kann, die Möglichkeit einer Vereinbarung über eine fixe Sonderbesteuerung. Anträge für solche Vereinbarungen wurden in den 1990ern noch ganz vereinzelt, später dann gar nicht mehr abgelehnt. Sie schränkten aber im Gegenzug für die steuerliche Sonderbehandlung die Freiheit des Investors zur Rücküberweisung seines Kapitals und der Gewinne ein, indem sie hierfür eine Sperrfrist von zunächst drei, seit 1993 noch von einem Jahr, vorsahen.¹³¹⁵ Das Ende der Pinochet-Diktatur bedeutete entgegen den Erwartungen mancher Beobachter kein Ende und erst recht keine Umkehr des vorher begonnenen Privatisierungsprozesses. Vielmehr führte die Regierung Aylwin diesen Prozess fort und beteiligte auch ausländische Investoren daran. Eine Trendumkehr hat es auch später nicht gegeben, auch wenn die wenigen Staatsunternehmen, die es in Chile noch gab, bis zuletzt einen erheblichen Teil der Wirtschaftsleistung ausmachten, was besonders auf den Kupferkonzern CODELCO zurückzuführen ist.¹³¹⁶ Chile hatte bis 2009 35 bilaterale Investitionsschutzabkommen abgeschlossen und war 1991 dem ICSID beigetreten.¹³¹⁷

Es hat in Chile bei Ausschreibungen für **öffentliche Beschaffungen** während des gesamten Untersuchungszeitraums keine Benachteiligung ausländischer Bewerber gegeben.¹³¹⁸ Während der **Schutz geistigen Eigentums** in Chile Ende der 1990er Jahre in manchen Aspekten noch nicht den TRIPs-Standards entsprach, geht er mittlerweile teilweise darüber hinaus.¹³¹⁹ Patente (seit 1991 auch auf Medikamente) wurden beispielsweise zunächst noch für 15 Jahre vergeben, bis die Dauer 2005 auf die üblichen 20 Jahre verlängert wurde. Für Pflanzenneuzüchtungen gab es außerhalb des Patentrechts bereits in den 1990er Jahren Schutzmöglichkeiten und 1996 war Chile der UPOV beigetreten.¹³²⁰ Urheberrechtsschutz galt zunächst für 50 Jahre, wobei seit 1992 explizit auch Computersoftware eingeschlossen war. 2003 wurde die Schutzdauer auf 70 Jahre ausgedehnt, während sie bei Handelsmarken bereits zuvor die international geforderten verlängerbaren zehn Jahre betragen hatte.¹³²¹

Der **Bergbau**, besonders die Kupferförderung, spielt eine wichtige Rolle für die chilenische Wirtschaft und den Außenhandel. Die Bodenschätze sind Eigentum des chilenischen Staates, können aber von Privatunternehmen aus dem In- und Ausland per Lizenz ausgebeutet werden. Ausländische Investoren genießen dabei Inländerbehandlung und sind auch in der

¹³¹⁵ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.31-33; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.6; 17

¹³¹⁶ EDWARDS, *Crisis and Reform in Latin America*. S.191; Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.9; 51; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.11; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.71

¹³¹⁷ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.31; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.19

¹³¹⁸ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.56f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.51; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.71

¹³¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.76; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.75f

¹³²⁰ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.74; 76; 78; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.79; <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf>

¹³²¹ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.77f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.79f

Tat zahlreich in Chile vertreten, selbst wenn nach wie vor Staatskonzerne eine dominante Rolle spielen.¹³²²

Die **Automobilindustrie** in Chile hat quantitativ eine geringe Bedeutung. Dennoch überlebte in diesem Sektor in den 1990er Jahren ein kompliziertes Schutzsystem, das wie ein Fremdkörper in der chilenischen Außenwirtschaftspolitik wirkte. Produzenten, deren Erzeugnisse einen nationalen Wertschöpfungsanteil von 2% bis 13% je nach Produkt aufwiesen, konnten in den Genuss bestimmter Fördermaßnahmen kommen. Die Importzölle auf bestimmte Inputs für die Produktion wurden ihnen unter der Bedingung erlassen, dass diesen Importen Exporte in gleicher Höhe gegenüberstanden, die bis zu ein Jahr vor oder nach Tötigung des Imports erfolgen mussten. Für Exporte standen zudem Steuergutschriften zur Verfügung, die bei Autos bis zu 35%, bei Autoteilen bis zu 11% betragen konnten. Dieses Förderregime sollte eigentlich 1998 auslaufen. In jenem Jahr beantragte Chile jedoch erfolgreich in der WTO, dieses Programm, das dem TRIMs widersprach, noch bis 2001 fortsetzen zu können. Tatsächlich wurden die letzten Reste dieser Maßnahmen aber erst 2003 abgeschafft.¹³²³

Das PSE für die **Landwirtschaft** lag in Chile 2004–2007 mit 4,5% nicht nur bei der Hälfte des zehn Jahre zuvor noch erreichten Wertes, sondern auch weit unter dem OECD-Durchschnitt von 26%.¹³²⁴ Der Zoll auf Agrarprodukte lag aufgrund des chilenischen Einheitssatzes während des Berichtszeitraums nicht weit über dem Wert für die übrigen Sektoren, wobei das System variabler Zölle und Mindestpreise durchaus zu höherem Schutz für manche Produkte, z.B. Milch, Zucker oder Weizen, führen konnte.¹³²⁵ Produktionsbezogene Beihilfen gibt es in der chilenischen Landwirtschaft nicht, wohl aber Subventionen für Düngung und Bepflanzung von Weideland.¹³²⁶ Besondere Zuwendungen erhält zudem die Forstwirtschaft. 1995 sollten eigentlich die Unterstützungszahlungen von bis zu 75% der Aufforstungskosten auslaufen, die der Staat für Projekte in bestimmten Gegenden des Landes schon seit längerer Zeit zahlte. Tatsächlich wurden die Beihilfen sogar noch ausgeweitet und betragen 2009 bis zu 90% der Aufforstungskosten, wobei der Fokus jetzt auf der Förderung kleiner Unternehmen und nachhaltiger Bewirtschaftung lag.¹³²⁷ Im Fischereibereich gibt es Einschränkungen für Ausländer. Nach einem Gesetz aus 1987 dürfen sie nur dann in Chile Fischfang betreiben, wenn sie sich als chilenisches Unternehmen niederlassen, dessen Kapital aber zu mindestens 51% in chilenischem Besitz sein muss.¹³²⁸

Der **Telekommunikationssektor** ist in Chile weitgehend frei und das Land ist 1998 auch dem entsprechenden Protokoll zum GATS beigetreten.¹³²⁹ Die beiden ehemaligen Staatsunternehmen in diesem Bereich sind seit langer Zeit privatisiert, wobei es bis 1992 noch für eines dieser Unternehmen ein Monopol auf Ferngespräche gab. Lizenzen werden an in- und ausländische Unternehmen gleichermaßen vergeben. Im Rundfunkbereich gibt es zwar Beschränkungen für ausländische Investoren, die aber nicht so weit gehen wie in den

¹³²² Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.99f

¹³²³ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.106f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.49; 55

¹³²⁴ Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.86

¹³²⁵ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.83–85

¹³²⁶ Ebenda, S.86; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.83

¹³²⁷ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.91f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.92

¹³²⁸ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.97; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.67; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.93

¹³²⁹ Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.21

meisten anderen Ländern der Region. Ausländische Investitionen in chilenische Rundfunkunternehmen bedürfen ab einer Höhe von 10% des Kapitals einer Genehmigung, die aber dann erteilt wird, wenn das Heimatland des Antragsstellers chilenischen Unternehmen dasselbe Recht garantiert. Das Führungspersonal der Unternehmen muss aber aus Chile stammen.¹³³⁰

Ebenfalls 1998 ist Chile dem GATS-Protokoll zu **Finanzdienstleistungen** beigetreten und gewährt ausländischen Investoren auch in diesem Bereich weitgehend freien Zugang zu seinem Markt.¹³³¹ Ausländische Banken bedürfen einer Genehmigung, um sich in Chile niederzulassen. Solche Genehmigungen sind aber während des Untersuchungszeitraums in der Praxis nie verweigert worden. Einmal zugelassen genießen diese Banken Inländerbehandlung.¹³³² Im Versicherungsbereich sind die Möglichkeiten ausländischer Anbieter im Laufe der Zeit noch ausgeweitet worden. Zunächst galt, dass ausländische Versicherer ihre Produkte nur dann in Chile vermarkten durften, wenn sie dort eine eigenständige Niederlassung gegründet hatten, während es aber Chilenen durchaus erlaubt war, von sich aus im Ausland Versicherungen abzuschließen, wenn es sich nicht um Pflichtversicherungen handelte. Rückversicherer konnten überdies nach einer entsprechenden Registrierung in Chile von den für Versicherer geltenden Beschränkungen ausgenommen werden und ihre Angebote auch ohne Niederlassung in Chile vermarkten. 2007 wurde es ausländischen Versicherern dann auch erlaubt, nicht-eigenständige Ableger in Chile zu gründen und bestimmte Versicherungen für Güter im internationalen Frachtverkehr völlig ohne eigene Präsenz in Chile direkt aus dem Ausland dort anzubieten.¹³³³ Das chilenische Rentensystem beruht seit den 1980er Jahren auf privaten Pensionsfonds. Ausländern steht es offen, solche Leistungen in Chile anzubieten.¹³³⁴

Die wesentliche Beschränkung, die es im **Transportbereich** für ausländische Anbieter in Chile gibt, gilt für die Inlandsschifffahrt. Diese ist chilenischen Gesellschaften vorbehalten, an denen Chilenen die Mehrheit des Kapitals halten müssen. Ausnahmen gelten nur für Ladungen ab einer bestimmten Größe und den Fall, dass kein chilenisches Schiff zur Verfügung steht. Der internationale Schiffstransport von und nach Chile, genau wie der Bau und Betrieb von Seehäfen in Chile, stehen Ausländern aber offen.¹³³⁵ Dies gilt entsprechend auch für den Luftverkehr, wobei hier im Unterschied zum Schiffstransport auch der Transport innerhalb Chiles ausländischen Fluggesellschaften offen steht, wenn deren Heimatland chilenischen Firmen dieselbe Möglichkeit einräumt.¹³³⁶

Ausländische Fachkräfte müssen in der Regel ihren Abschluss in Chile anerkennen lassen, um dort arbeiten zu dürfen. Ausländische Ingenieure können im Rahmen befristeter Projekte aber auch mit einer Genehmigung des *Colegio de Ingenieros* in Chile arbeiten. Buchhalter mit

¹³³⁰ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.115f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.81; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.108-110

¹³³¹ Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.21

¹³³² Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.112; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.79; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.114

¹³³³ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.114; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.115f

¹³³⁴ Ebenda, S.117f

¹³³⁵ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.117f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.82f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.123f

¹³³⁶ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.119f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.84; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2009: Dokument WT/TPR/S/220, S.118; 120f

ausländischem Abschluss müssen sich in Partnerschaft mit einem Besitzer eines chilenischen Abschlusses in Chile niederlassen, um dort ihrem Beruf nachgehen zu können. Bis 2007 war der Anwaltsberuf Chilenen vorbehalten. Seitdem gilt das Kriterium eines chilenischen Abschlusses. Juristen mit ausländischem Abschluss können allerdings als Berater in Völkerrecht arbeiten.¹³³⁷

Chile hat sich keinem regionalen wirtschaftlichen Integrationsbündnis angeschlossen, da dies regelmäßig zu einer Erhöhung seines Zolls geführt hätte. Stattdessen hat es viele bilaterale **Freihandelsabkommen** abgeschlossen. Zunächst wurde das Land 1996 assoziiertes Mitglied des Mercosur und bis 2003 war der chilenische Durchschnittszoll gegenüber den Mercosur-Staaten auf 0,3% gesunken. 2006 folgte dann die assoziierte Mitgliedschaft in der Andengemeinschaft.¹³³⁸ Andererseits hatte sich Chile schon in den 1990er Jahren bemüht, schnell dem NAFTA-Abkommen beizutreten. Als dieses Unternehmen nicht von raschem Erfolg gekrönt war, wurde der Weg eines bilateralen Abkommens mit den USA gewählt, das 2003 unterzeichnet wurde.¹³³⁹ Ein Freihandelsabkommen mit Kanada war zu diesem Zeitpunkt bereits in Kraft, genau wie dasjenige mit Mexiko, welches zu Beginn der 1990er Jahre ausgehandelt und zum Ende des Jahrzehnts noch einmal verstärkt worden war, sodass in dieser Beziehung praktisch Zollfreiheit herrschte.¹³⁴⁰ Vor der Jahrtausendwende wurden ebenso Verhandlungen mit der EU aufgenommen, die 2002 zur Unterzeichnung eines weiteren umfassenden Freihandelsabkommens führten.¹³⁴¹

Mexiko

Dieses nördlichste Land Lateinamerikas durchlitt Mitte der 1990er Jahre eine schwere Finanz- und Wirtschaftskrise, um dann zur Jahrtausendwende das Ende der jahrzehntelangen PRI-Herrschaft zu erleben, bevor die Partei 2012 – diesmal in freien Wahlen – den Präsidentenpalast zurückerobern konnte. Die Frage ist, ob diese Ereignisse in der mexikanischen Außenwirtschaftspolitik Spuren hinterlassen haben, wie dies auf dem ersten Themenfeld dieser Arbeit gezeigt werden konnte.

Wenn Beobachter Mexiko bereits in den 1990er Jahren angesichts eines in den 1980ern begonnenen Liberalisierungsprozesses das Etikett eines der offensten Schwellenländer der Welt¹³⁴² anhefteten, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zu diesem Zeitpunkt gegenüber der Mehrzahl seiner Handelspartner noch deutlich protektionistischer auftrat als die meisten anderen lateinamerikanischen Staaten. Auch Mexiko senkte seinen **Durchschnittszoll** zwar deutlich von 34% im Jahr 1985 auf etwa 14% zu Beginn der 1990er Jahre und dieser Wert blieb bis 1997 ungefähr bestehen. Gleichzeitig aber gingen die höchsten und niedrigsten Sätze Mitte der 1990er Jahre immer weiter auseinander, indem die Zölle für manche Maschinen und Chemikalien gesenkt, für manche Agrarprodukte aber deutlich erhöht wurden, sodass die Industriezölle Mexikos 1997 von 0% bis 35% reichten,

¹³³⁷ Ebenda, S.126; 28

¹³³⁸ Trade Policy Review der WTO für Chile, 1997: Dokument WT/TPR/S/28, S.25; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.26; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. S.86

¹³³⁹ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.139f; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.26

¹³⁴⁰ Ebenda, S.24f; BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.158f

¹³⁴¹ Ebenda, S.145; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.25

¹³⁴² GUSTAVO VEGA CÁNOVAS, *Mexico: Export Promotion, North American Free Trade Agreement, and the future of North American economic integration*. In: MARGHERITIS, *Latin American Democracies in the New Global Economy*. S.84f

die Agrarzölle aber bis zu 260% betragen.¹³⁴³ Anfang 1999 wurden dann umfangreiche Zollerhöhungen durchgeführt, die nicht nur dafür sorgten, dass der Durchschnittswert 2001 mit 16,5% das im regionalen Vergleich höchste Niveau erreichte, sondern durch ihre Staffelung auch die Zolleskalation und den effektiven Schutz für die mexikanische Industrie erhöhten.¹³⁴⁴ Besonders ab 2006 wurden dann aber die Weichen für eine weitere deutliche Liberalisierung gestellt. In jenem Jahr wurden die Zölle auf viele Industrieprodukte gesenkt, sodass der Durchschnittszoll bis 2007 auf 11,2% gefallen war. Im Kontext der jüngsten weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise hat Mexiko dann weitere Zollsenkungen besonders im Industriesektor beschlossen, durch die der Durchschnittszoll seit 2009 stufenweise weiter fiel, um 2013 bei nun in der Tat niedrigen 6,2% zu landen.¹³⁴⁵

Die Reformen haben dazu geführt, dass der durchschnittliche Agrarzoll mittlerweile mit nach wie vor über 20% viel höher liegt als der für die übrigen Produktionssektoren. Zu den besonders geschützten Produkten zählen Fleisch, Milch, Tabak, Getreide und Mais, aber auch bestimmte Industriezweige wie die Produktion von Textilien, Kleidung, Schuhen und Lederartikeln.¹³⁴⁶ Letztgenannte Produkte gehörten auch zusammen mit verarbeiteten Lebensmitteln und Getränken, sowie Elektrogeräten zu den Gütern, für die es seit 1994 Referenzpreise beim Import gab. Bei deren Unterschreitung musste, um die Güter vom Zoll abziehen zu können, eine Sicherheit in Höhe der Differenz zum auf Grundlage des Referenzpreises fälligen Zollaufkommen hinterlegt werden. 2008 wurden diese Referenzpreise fast komplett abgeschafft und werden seither nur noch für Gebrauchtwagenimporte herangezogen.¹³⁴⁷ Etwa 40-60 Produkte unterlagen während des Untersuchungszeitraums nicht normalen Wertzöllen, sondern entweder Abgaben pro Importvolumen oder einer Kombination aus solchen und Wertzöllen. In den 1990er Jahren betrug diese Abgaben, in Wertzölle umgerechnet, teilweise bis zu knapp 300% bei Zucker und Sirup. Dies bedeutete in manchen Fällen eine Überschreitung der für Mexiko bei der WTO vereinbarten Höchstzölle, sodass das Land schließlich verfügte, dass die Wertzolläquivalente der betreffenden Abgaben diese Höchstwerte nicht mehr überschreiten durften.¹³⁴⁸ Erwähnt werden kann schließlich noch eine Zollbearbeitungsgebühr, die Mexiko seit 1993 in Höhe von 0,8% des Importwertes erhebt.¹³⁴⁹

¹³⁴³ DOMÍNGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. In: DOMÍNGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. S.10; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.26; 42; 117

¹³⁴⁴ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.28; 32f

¹³⁴⁵ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.30; 42; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.16; 46

¹³⁴⁶ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.42; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.34; 104; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.41; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.46; 57f

¹³⁴⁷ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.40; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.30; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.36; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.46; 49

¹³⁴⁸ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.42; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.32; 34; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.42; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.56

¹³⁴⁹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.50; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.39; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.30; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.62

Mexiko gehörte zwischenzeitlich zu den Staaten, die auf der ganzen Welt am häufigsten auf **Anti-Dumping-Maßnahmen** zurückgriffen.¹³⁵⁰ Die Zahl der in Kraft befindlichen Maßnahmen erreichte mit 90 zur Jahrtausendwende ihren Höhepunkt, nachdem sie kontinuierlich von 20 im Jahr 1993 über 85 im Jahr 1996 gestiegen war.¹³⁵¹ Zu jenem Zeitpunkt war nach WTO-Angaben der praktische Schutz durch solche Maßnahmen „significant“.¹³⁵² In der Folge ging der Gebrauch von Anti-Dumping-Maßnahmen aber ebenso stetig zurück, sodass 2007 noch 70 und 2012 38 Maßnahmen in Kraft waren.¹³⁵³ Der Gebrauch von Ausgleichszöllen und Schutzklauseln durch Mexiko war im Vergleich hierzu eher zu vernachlässigen und tendierte zuletzt bis 2012 gegen Null.¹³⁵⁴

Importbeschränkungen haben während des Untersuchungszeitraums in Mexiko hauptsächlich die Form von Genehmigungspflichten angenommen. Die geltenden Importverbote verfolgen in erster Linie nicht-wirtschaftliche Ziele und einige Importquoten, die zu Beginn der 1990er Jahre noch für manche Milchprodukte galten, sind bis zur Mitte jenes Jahrzehnts abgeschafft worden.¹³⁵⁵ Importgenehmigungen wurden allerdings bis zuletzt mit protektionistischen Zielen eingesetzt. Sie betreffen u.a. Erdölprodukte und Gebrauchsgüter wie Maschinen und Kleidung. Besonders restriktiv gehandhabt wurden die Genehmigungen bei der Einfuhr von Gebrauchtwagen. Sie wurden nur dann erteilt, wenn der Import nicht durch heimische Produktion zu ersetzen war. Erst 2009 hat Mexiko begonnen, die Einfuhr von gebrauchten Fahrzeugen langsam zu liberalisieren.¹³⁵⁶

Wenn das Land bestimmte **Exporte** verbietet, so geschieht dies primär aus nicht-ökonomischen Gründen. Allerdings sind für bestimmte Ausfuhren Genehmigungen erforderlich, wodurch die Versorgung des heimischen Marktes gesichert werden soll. Maismehl und Erdölprodukte befanden sich unter den betroffenen Produkten, 2008 bzw. 2011 wurde diese Pflicht auch auf Rohdiamanten und Eisenerz ausgedehnt.¹³⁵⁷ Auf Erdölprodukte, Zucker und eine Reihe weiterer Güter werden zudem mit demselben Zweck Exportsteuern erhoben, die zu Beginn der 1990er noch bis zu 200% betragen konnten, bis 2002 aber auf bis zu 50% zurückgegangen waren.¹³⁵⁸ Mexikos Exportförderung scheint während des Untersuchungszeitraums keine bedeutenden Subventionen impliziert zu haben.

¹³⁵⁰ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*. S.131

¹³⁵¹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.60; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.51

¹³⁵² Ebenda

¹³⁵³ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.48; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.67

¹³⁵⁴ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.60; 64f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.51; 54; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.49-51; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.69

¹³⁵⁵ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.51f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.41; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.45; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.64

¹³⁵⁶ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.51; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.28; 41; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.46; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.46; 65

¹³⁵⁷ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.66; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.56f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.65; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.47; 84f

¹³⁵⁸ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.65; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.56; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.64

Besonders bedeutsam unter der Fülle der verschiedenen Förderschemata waren zwei Programme, die im Wesentlichen darauf beruhten, Produzenten sowohl die Importzölle als auch die Mehrwertsteuer auf eingeführte Inputs und Maschinen zu erstatten, die für die Produktion von Exportgütern verwendet wurden. Voraussetzung war stets, dass die Unternehmen bestimmte Exportkriterien erfüllten, nämlich im Falle der Abgabenbefreiung für importierte Inputs mindestens 10%, im Falle der Befreiung für Maschinen 30% ihres Jahresumsatzes exportierten. Von solchen Förderprogrammen profitierten zuletzt meist etwa zwei Drittel der mexikanischen Gesamtexporte.¹³⁵⁹

Mexiko hat zwar seit Beginn des Untersuchungszeitraums die Zugangsbedingungen für **ausländische Investoren** verbessert, wurde aber 2012 von der OECD unter 55 untersuchten Staaten nach wie vor als der achtrestriktivste eingeordnet.¹³⁶⁰ 1993 konsolidierte ein neues Investitionsgesetz Änderungen, die schon seit 1989 vorgenommen worden waren. Beschränkt war der Zugang für ausländische Investoren von nun an nur noch in den Bereichen, die explizit aufgeführt wurden. Investoren konnten sowohl ihr Kapital als auch die daraus entstehenden Gewinne jederzeit in ihr Heimatland rücküberweisen. Von 704 aufgeführten wirtschaftlichen Aktivitäten standen Ausländern nun 606 völlig offen. In 37 Fällen bedurften sie einer Sondergenehmigung, um Mehrheitsanteile an mexikanischen Firmen zu erwerben. Dies betraf beispielsweise eine Reihe von Finanzdienstleistungen und den Mobilfunk. In weiteren 35 Sektoren durften Ausländer nur Minderheitsanteile an mexikanischen Unternehmen halten, etwa beim Angebot von Inlandsflügen, Zeitungen und anderen Finanzdienstleistungen. Diese Beschränkungen galten jeweils für die stimmberechtigten Anteile. Firmen waren auch befugt, darüber hinaus weitere nicht-stimmberechtigte Anteile an Ausländer zu vergeben. Die übrigen 26 Bereiche waren entweder Mexikanern oder dem mexikanischen Staat vorbehalten. Zu dieser Gruppe zählten der Erdölsektor, die Stromerzeugung, Radio, Fernsehen oder der Einzelhandel mit Benzin.

Wesentliche Änderungen vollzogen sich im Laufe der Zeit v.a. für Finanzdienstleistungen, deren verschiedene Spielarten langsam von der Beschränkung auf einen ausländischen Minderheitsanteil befreit wurden.¹³⁶¹ Grundsätzlich gilt, dass ausländische Mehrheitsbeteiligungen an Unternehmen einer bestimmten Größe genehmigungspflichtig sind und der Landerwerb durch Ausländer in Grenzregionen beschränkt ist.¹³⁶² Die Mehrzahl der in Mexiko durchgeführten Privatisierungen fiel in die 1990er Jahre. Die Tatsache, dass dieser Prozess sich danach verlangsamte, kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die Zahl der hierfür noch infrage kommenden Unternehmen mittlerweile deutlich gesunken war.¹³⁶³ Im Jahr 2012 waren in Mexiko 28 bilaterale Investitionsschutzverträge in Kraft.¹³⁶⁴

¹³⁵⁹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.68; 84; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.66; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.46f

¹³⁶⁰ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.22; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.43

¹³⁶¹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.32-36; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.14f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.15; 19; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.40f

¹³⁶² Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.35; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.15; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.20f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.40; 43

¹³⁶³ ARMIJO, *Balance Sheet or Ballot Box? Incentives to Privatize in Emerging Democracies*. In: OXHORN/STARR, *Markets and Democracy in Latin America*. S.68; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.15; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.86

¹³⁶⁴ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.43

Die Regeln für **öffentliche Beschaffungen** waren in Mexiko während des gesamten Untersuchungszeitraums restriktiv. Sowohl vor als auch nach einer Reform aus dem Jahr 2000 waren im Normalfall für öffentliche Beschaffungen nur mexikanische Anbieter und Güter – also in Mexiko niedergelassene Firmen und Güter mit mindestens 50% nationalem Wertschöpfungsanteil – vorgesehen. Ausnahmen sollte es jeweils nur dann geben, wenn etwa das Geld für das Projekt aus dem Ausland stammte oder keine geeigneten mexikanischen Anbieter vorhanden waren. In den Fällen, in denen es bei Ausschreibungen zu einer Konkurrenz zwischen aus- und inländischen Bietern kam, sollten nach den Regeln aus dem Jahr 2000 letztgenannte eine Präferenzmarge von 10% genießen - ein Wert, der 2009 noch auf 15% erhöht wurde.¹³⁶⁵

1991 wurde der **Schutz geistigen Eigentums** in Mexiko reformiert und in diesem Zusammenhang die Laufzeit von Patenten auf 20 Jahre verlängert und ihre Reichweite zudem u.a. auf Medikamente und Nahrungsmittel ausgedehnt. Weiter nicht patentierbar sollten jedoch beispielsweise Pflanzenneuzüchtungen sein, wobei diese Einschränkung in der Praxis dadurch hinfällig wurde, dass Mexiko 1997 der UPOV beitrug.¹³⁶⁶ Auch der Schutz für Handelsmarken wurde 1991 auf stets erneuerbare Zehn-Jahres-Fristen verlängert.¹³⁶⁷ Nachdem der Urheberrechtsschutz 1993 bereits von 50 auf 75 Jahre verlängert worden war, führte eine weitere Reform 1996 dazu, dass auch neue Formen wie Computersoftware vom Urheberrechtsschutz erfasst waren. 2003 schließlich wurde die Schutzdauer noch einmal auf den außergewöhnlich langen Zeitraum von 100 Jahren ausgeweitet.¹³⁶⁸

Mexiko hat wie im Abschnitt III gesehen 1938 seine **Erdölproduktion** verstaatlicht und diesen Wirtschaftssektor bis vor kurzem für ausländische Investoren fast ganz verschlossen gehalten. Das Monopol des Staatskonzerns Pemex, der während des Untersuchungszeitraums oft mehr Staatseinnahmen generierte als alle anderen Unternehmen mit ihren Steuern zusammen, wollte auch nach dem politischen Richtungswechsel im Jahr 2000 die neue Regierung unter Vicente Fox nicht antasten.¹³⁶⁹ Erst dessen Nachfolger Calderón initiierte 2008 einen ersten kleinen Schritt zur Beteiligung ausländischer Unternehmen. Seitdem konnten solche Ölkonzerne in Mexiko die Erschließung neuer Quellen durchführen und vom Staat dafür entsprechend bezahlt werden. Eine Beteiligung am Gewinn, der aus diesen Vorkommen später entstehen würde, war aber nicht vorgesehen.¹³⁷⁰ Diesen Schritt ging ironischer Weise erst der 2012 gewählte Präsident Peña Nieto vom PRI, unter dessen Ägide das Erdöl einst verstaatlicht worden war und der dieses Ereignis stets als nationales Symbol gefeiert hatte.¹³⁷¹ Der Erdgasbereich ist seit 1995 deutlich liberaler reglementiert als der Erdölsektor. Pemex hat auch hier zwar weiter ein Monopol auf die Erkundung und Ausbeutung von Vorkommen. Alle weiteren Glieder der Verarbeitungs- und Vermarktungskette aber stehen Privatunternehmen aus dem In- und Ausland völlig frei

¹³⁶⁵ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.37; 78; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.69f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.31; 87; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.100

¹³⁶⁶ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.87,89; <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf>

¹³⁶⁷ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.87

¹³⁶⁸ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.89; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.92

¹³⁶⁹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.106f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.91; 93

¹³⁷⁰ SIDNEY WEINTRAUB, *Unequal partners: the United States and Mexico*. Pittsburgh, 2009, S.97

¹³⁷¹ *Mexiko will seine Ölindustrie langsam öffnen*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.08.2013

und diese können unabhängig operieren. In der Tat sind entsprechende Konzessionen im Laufe der Zeit zahlreich vergeben worden.¹³⁷²

Neben dem Erdöl- war traditionell auch der **Stromsektor** ein Staatsmonopol in Mexiko und prinzipiell hat sich dies auch im Laufe des Untersuchungszeitraums nicht geändert. 1992 wurde allerdings eine kleine Nische für Privaterzeuger geschaffen. Solche dürfen für den Eigenverbrauch und den Export Strom produzieren, jedoch nicht direkt Strom in Mexiko auf den Markt bringen. Hier sind auch ausländische Investitionen erlaubt, die aber einer speziellen Genehmigung bedürfen, wenn sie 49% des Kapitals des Erzeugers überschreiten.¹³⁷³

Mexikos **Automobilindustrie** unterlag über weite Strecken des Untersuchungszeitraums einem ganzen Bündel protektionistischer Maßnahmen. Nicht nur wurde dieser Produktionszweig wie oben erwähnt bis vor Kurzem durch ein konsequentes Verbot von Gebrauchtwagenimporten geschützt. Bis 1993 durften Autoproduzenten in Mexiko Neuwagen nur als Ergänzung in einem bestimmten Verhältnis zu ihrer eigenen Produktion – zuletzt waren es 20% - importieren.¹³⁷⁴ Aber auch danach war der Import von Neuwagen nach Mexiko im Rahmen der einschlägigen Bestimmungen aus dem Jahr 1989 nicht frei. Die mehrfach modifizierten Regeln sahen zunächst vor, dass Produzenten in Mexiko bei ihren Autos einen Mindestanteil an nationaler Wertschöpfung erreichen mussten, der 1997 noch 34% betrug und später bis 29% absinken sollte. Außerdem mussten die Hersteller in ihrem Außenhandel mit Autos und Autoteilen eine positive Bilanz aufweisen. Gelang ihnen dies, durften sie Neuwagen in einem bestimmten Verhältnis zu ihrem Überschuss einführen. Zuletzt beantragte Mexiko 2001 im Rahmen der WTO, diese dem TRIMs widersprechenden Maßnahmen noch einmal bis 2003 verlängern zu können.¹³⁷⁵

Das PSE als Indikator für die staatliche Unterstützung für die **Landwirtschaft** hat in Mexiko im Laufe des Untersuchungszeitraums geschwankt, ist unter dem Strich aber gesunken, wenn auch auf einem im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Staaten eher hohen (im Vergleich mit den Industriestaaten aber niedrigen) Niveau. Hatte das PSE zu Beginn der 1990er noch bei 28% gelegen, sank es in der Folge (mit Ausnahme einer erneuten Erhöhung um die Jahrtausendwende) auf zuletzt 11,6% des landwirtschaftlichen Einkommens.¹³⁷⁶ Mexiko hat seine Landwirte dabei neben den wie erwähnt weit überdurchschnittlichen Importzöllen besonders zu Beginn des Untersuchungszeitraums noch mit staatlichen Garantiepreisen gestützt, zu denen der Staat die Produktion abnahm. Solche Garantiepreise, die etwa Mais und Bohnen betrafen, sanken zwar zu Beginn der 1990er Jahre und der Staat wollte schrittweise zu einer produktionsunabhängigen und damit weniger verzerrenden Unterstützung übergehen. Staatliche Preisstützungsmechanismen wurden aber nie ganz abgeschafft. Seit 2001 zahlt beispielsweise eine staatliche Behörde Produzenten bestimmter

¹³⁷² Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.108; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.94f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.113; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.137

¹³⁷³ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.107; 109f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.91

¹³⁷⁴ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.120

¹³⁷⁵ Ebenda, S.119f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.71

¹³⁷⁶ Ebenda, S.89; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.94; 97; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.110; 114

Güter wie Mais, Weizen, Sorghum und Reis die Differenz zwischen dem Marktpreis und einem staatlich festgesetzten Zielpreis.¹³⁷⁷

Auch wenn das GATS-Protokoll zu **Telekommunikationsdienstleistungen** 1998 für Mexiko in Kraft getreten ist, war dieser Markt bis vor Kurzem relativ verschlossen.¹³⁷⁸ 1990 wurde der ehemalige Staatsmonopolist Telmex privatisiert und an dem Konsortium, das 51% der Anteile des Unternehmens übernahm, waren auch ausländische Investoren beteiligt. Der Konzern behielt jedoch bis 1996 *de jure* ein Monopol und beherrschte *de facto* auch danach den Markt in Mexiko.¹³⁷⁹ Dazu kann auch beigetragen haben, dass das Telekommunikationsgesetz aus dem Jahr 1995 nur für den Mobilfunkbereich ausländische Mehrheitsbeteiligungen vorbehaltlich einer Genehmigung ermöglichte. Ansonsten galt bis 2014 eine 49%-Obergrenze für ausländische Investoren.¹³⁸⁰ Dann allerdings konnte Präsident Peña Nieto eine Reform durchsetzen, durch die diese Restriktion abgeschafft wurde.¹³⁸¹

Auch für den **Finanzsektor** gilt, dass Mexiko zwar 1999 das entsprechende GATS-Protokoll ratifiziert hat, ausländisches Engagement aber nach wie vor durch verschiedene Hürden gehemmt wird, auch wenn diese im Laufe der Zeit niedriger geworden sind.¹³⁸² Als Anfang der 1990er Jahre viele der zehn Jahre zuvor verstaatlichten Banken privatisiert wurden, sollten Investoren auch durch die Aussicht angelockt werden, keine Konkurrenz durch ausländische Banken fürchten zu müssen.¹³⁸³ In der Tat durften damals und dürfen noch heute ausländische Banken im Normalfall keine Niederlassungen in Mexiko gründen. Ausnahmen werden nur für Banken aus solchen Ländern gemacht, die ein entsprechendes Abkommen mit Mexiko abgeschlossen haben. Weiterhin galt zu Beginn der 1990er Jahre eine 25%-Grenze für ausländische Kapitalbeteiligungen an mexikanischen Banken. Diese wurde dann aber schrittweise aufgelockert. Zum ersten Mal geschah dies nach der schweren Krise, die das Land Ende 1994 heimsuchte, dann noch einmal Anfang 1999. So wurden zunächst ausländische Mehrheitsbeteiligungen an mexikanischen Banken erlaubt, wobei zunächst noch Banken ausgenommen waren, die für mehr als 6% des Gesamtkapitals des mexikanischen Bankensystems standen. Später wurden dann Beteiligungen von bis zu 100% auch an solchen Banken – allerdings nur mit Sondergenehmigung – ermöglicht.¹³⁸⁴ Etwas restriktiver noch sind die Bedingungen auf dem Versicherungsmarkt. Hier dürfen ausländische Unternehmen normalerweise nur 49% des Kapitals einer mexikanischen Versicherungsgesellschaft übernehmen. Ausländische Mehrheitsbeteiligungen sind nur dann möglich, wenn Mexiko mit dem Heimatland des Versicherers ein einschlägiges Abkommen geschlossen hat. Während Versicherungen von Mexikanern im Regelfall nicht direkt aus dem

¹³⁷⁷ HUMBERTO PÁNUCO-LAGUETTE/MIGUEL SZÉKELY, *Income Distribution and Poverty in Mexico*. In: VICTOR BULMER-THOMAS, *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*. Basingstoke, 1996, S.214; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.76; 98f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.104; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.124

¹³⁷⁸ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.10

¹³⁷⁹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.139f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.112

¹³⁸⁰ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.141; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.155

¹³⁸¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013 (letzter Abruf: 17.11.2014)

¹³⁸² Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.10

¹³⁸³ WEINTRAUB, *Unequal Partners*. S.48

¹³⁸⁴ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.8; 136; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.106; 109f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.124f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.144f; ARMIJO, *Balance Sheet or Ballot Box?* In: OXHORN/STARR, *Markets and Democracy in Latin America*. S.176f

Ausland bezogen werden können, ist dies bei Rückversicherungen möglich, wenn der Anbieter sich in Mexiko hat registrieren lassen.¹³⁸⁵

Der **Transportsektor** weist in Mexiko die oft anzutreffenden Beschränkungen für ausländische Anbieter im Inlandstransport auf. So dürfen innermexikanische Flüge nur von Unternehmen angeboten werden, deren Kapital zu mindestens 75% aus Mexiko stammt. Auch beim Betrieb von Flughäfen gibt es in Mexiko eine Beschränkung des ausländischen Anteils an den Betreibergesellschaften, die in diesem Fall bei 49% liegt. Theoretisch existiert die Möglichkeit, diese Grenze bei entsprechender Sondergenehmigung auch zu überschreiten. Bis 2011 war von dieser Option aber in der Praxis nie Gebrauch gemacht worden.¹³⁸⁶ Auch die Betreiber von Seehäfen dürfen nach einem Gesetz aus 1993 nur zu maximal 49% in ausländischem Besitz sein, genau wie solche Gesellschaften, die innermexikanischen Schiffstransport anbieten, während der internationale Schiffstransport von und nach Mexiko all den Schiffen offensteht, deren Heimatland Mexikanern dasselbe Recht zugesteht.¹³⁸⁷ Durch eine Verfassungsänderung wurden 1995 private Investitionen in den Betrieb des Schienennetzes in Mexiko ermöglicht. Hier können Ausländer wiederum 49% der Anteile an einem Betreiberunternehmen halten, bei entsprechender Sondergenehmigung auch Mehrheitsanteile.¹³⁸⁸

Um in Mexiko arbeiten zu können, müssen **ausländische Fachkräfte** grundsätzlich die in Mexiko verlangten professionellen Kriterien erfüllen und ihr Herkunftsland muss Mexikanern ebenfalls prinzipiell die Berufsausübung ermöglichen. Darüber hinaus gibt es aber für eine Reihe von Berufen Einschränkungen. Ausländische Anwälte sind in Mexiko auf beratende Tätigkeiten beschränkt und Piloten, Kapitäne, Flughafenmanager, Zugpersonal, Personal von Flugzeugen und Schiffen unter mexikanischer Flagge müssen aus Mexiko stammen.¹³⁸⁹

Mehr als 80% des mexikanischen Handels fanden zuletzt unter besonderen **Freihandelsabkommen** statt, auch wenn bezüglich der Zölle nur noch 36% der Importe dadurch eine Sonderbehandlung erfuhren, da Mexiko mittlerweile viele Produkte insgesamt zollfrei gestellt hatte.¹³⁹⁰ Am bedeutsamsten ist in diesem Zusammenhang natürlich die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA), die Mexiko seit 1994 mit Kanada und den USA verbindet. Mit diesem Abkommen verpflichtete sich Mexiko, seine Zölle auf verschiedene Produkte entweder sofort, 1998 oder 2003 abzuschaffen. Für Autos galt eine Frist bis 2004, für wenige Güter wie Mais und Bohnen bis 2008 und der längste Übergangszeitraum bis 2018 für Gebrauchtwagen. Bis zuletzt hat Mexiko den Zeitplan eingehalten und 2013 gelangten bereits 99% oder mehr der kanadischen und US-

¹³⁸⁵ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.8; 137f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.112; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.95; 125f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.147f

¹³⁸⁶ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.8; 144f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.118f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.126; 128; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.161f

¹³⁸⁷ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.8; 147; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.120; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.95; 130; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.163-165

¹³⁸⁸ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.151f

¹³⁸⁹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.121; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.132f

¹³⁹⁰ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.32; 34

amerikanischen Produkte zollfrei nach Mexiko.¹³⁹¹ Neben den bereits bei der Betrachtung von Chile und Kolumbien erwähnten Freihandelsabkommen mit diesen Staaten gilt für Mexiko seit dem Jahr 2000 auch ein solches Abkommen mit der EU. Unter diesem Abkommen hat Mexiko 2003 die Zölle auf europäische Industrieprodukte und 2010 auf praktisch alle Agrargüter abgeschafft. Ausnahmen sind allerdings für Getreide, Fleisch und Milchprodukte vorgesehen.¹³⁹²

2.3 Die gescheiterten Verhandlungen zu einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA) und die Doha-Entwicklungsrunde der WTO

2.3.1 Der ALCA-Prozess

Die Initiative zu einer Freihandelszone, die sämtliche Staaten des amerikanischen Kontinents (vorläufig unter Ausschluss Kubas) umfassen sollte, ging zu Beginn der 1990er Jahre von den USA aus. Es war deren damaliger Vizepräsident Gore, der bei einem Mexiko-Besuch den Vorschlag machte, bei einem für 1994 geplanten erstmaligen Treffen aller Staatsoberhäupter der westlichen Hemisphäre in Miami über ein solches Projekt zu sprechen.¹³⁹³ Von Beginn an war es aber v.a. *ein* Land, das – wenn es auch nicht versuchte, den Plan ganz zu vereiteln – bemüht war, den Prozess zu bremsen: Brasilien. Dem Land gelang es, vor dem Miami-Gipfel die Mitglieder der Rio-Gruppe auf seinen Kurs einzuschwören: keine Verhandlungen über Umwelt- und Sozialstandards und möglichst lange zeitliche Streckung der Marktöffnung. Brasilien fürchtete, ein abrupter freier Wettbewerb mit der US-Wirtschaft würde nicht nur seine eigenen, sondern die Unternehmen auch aus allen anderen Staaten der Region überfordern. In der Tat gelang es Brasilien, wesentliche Teile dieser Agenda im Abschlussdokument von Miami unterzubringen.¹³⁹⁴ Es wurden zwar bereits Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themenfeldern gegründet, die eigentlichen Verhandlungen begannen aber erst 1998.

2001 und 2002 wurden erste Entwürfe für ein Abkommen vorgelegt, die allerdings noch viele Lücken enthielten. Als die Staaten bis Anfang 2003 dann aufgerufen waren, konkrete Angebote für eine Marktöffnung vorzulegen, war es erneut auch Brasilien, das keine Angebote zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels unterbreitete, genau wie Argentinien. So waren es in jenem Jahr dann auch die Mercosur-Staaten, die vorschlugen, die Ambitionen herunterzuschrauben und nur noch über ein in seinen Auswirkungen beschränkteres Abkommen weiter zu verhandeln. Unterstützung erhielten sie dabei auch aus Venezuela, das inzwischen von Hugo Chávez regiert wurde.¹³⁹⁵ Als beim Gipfeltreffen der

¹³⁹¹ Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 1997: Dokument WT/TPR/S/29, S.28; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.35

¹³⁹² Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2002: Dokument WT/TPR/S/97, S.24f; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2008: Dokument WT/TPR/S/195, S.28; Trade Policy Review der WTO für Mexiko, 2013: Dokument WT/TPR/S/279, S.37

¹³⁹³ BURGÉS, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. S.40

¹³⁹⁴ Ebenda, S.40; 53

¹³⁹⁵ BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. S.209; ROBERTO BOUZAS, *El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente*. In: Revista de la Cepal, 85, Abril 2005, S.15f; PAMELA K. STARR, *Pax Americana in Latin America: The Hegemony behind Free Trade*. In: DOMÍNGUEZ/KIM, *Between Compliance and Conflict*. S.100f

amerikanischen Staatschefs 2005 im argentinischen Mar del Plata über die Fortführung der Verhandlungen debattiert wurde, waren es schließlich Venezuela, Brasilien, Argentinien, sowie (wohl maßgeblich von den größeren Mercosur-Partnern beeinflusst) Uruguay und Paraguay, die gegen eine Weiterverfolgung des Freihandelsprojekts votierten und dieses damit *de facto* zu Fall brachten.¹³⁹⁶

2.3.2 Die Doha-Entwicklungsrunde

Bereits in den Abschlussdokumenten der Uruguay-Runde war vorgesehen, dass in bestimmten Bereichen wie Landwirtschaft und Dienstleistungen – unabhängig vom eventuellen Start einer neuen umfassenden Welthandelsrunde – in Zukunft weitere Verhandlungen stattfinden sollten. Eine solche neue umfassende Runde, die besonders unter den Industriestaaten ihre Fürsprecher hatte, verzögerte sich zunächst. Nachdem 1996 in Singapur und 1998 in Genf die ersten Ministerkonferenzen der neu geschaffenen WTO stattgefunden hatten, scheiterte 1999 in Seattle der Versuch, eine neue Welthandelsrunde einzuläuten. Schon bevor dies dann in Doha im Jahr 2001 doch noch gelang, waren in den Gebieten Landwirtschaft, Dienstleistungen und geistiges Eigentum die Verhandlungen wieder aufgenommen worden.¹³⁹⁷

Die neue Welthandelsrunde sollte einen Schwerpunkt auf das Thema „Entwicklung“ legen und die Gespräche umfassten eine breite Palette von Themen, die neben den drei eben genannten Bereichen u.a. auch den Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Produkte, die Streitschlichtung, den Abbau von Zollformalitäten, umweltbezogene Aspekte des Handels und eben dessen entwicklungsbezogene Aspekte einschloss.¹³⁹⁸ Die Verhandlungen gestalteten sich allerdings von Beginn an sehr schwierig. Auf der nächsten Ministerkonferenz, die 2003 im mexikanischen Cancún stattfand, entzündeten sich die Konflikte besonders an der Agrarfrage und in der Abschlusserklärung konnten die anwesenden Minister lediglich festhalten, dass keine Einigung zu erzielen war.¹³⁹⁹ Neue Vorschläge in wichtigen Verhandlungsbereichen gab es im Juli 2004. Im Dienstleistungsbereich wurde beschlossen, dass die Staaten bis 2005 neue überarbeitete Angebotslisten für die Öffnung neuer Sektoren vorlegen sollten, nachdem es bis 2003 bereits eine erste Angebotsrunde gegeben hatte. Für den Agrarbereich wurde vorgeschlagen, bei künftigen Zollsenkungen durch neue WTO-Höchstgrenzen aktuell besonders hohe Zölle auch besonders stark zu senken (was v.a. die Industriestaaten mit ihren oft hohen Agrarzöllen betroffen hätte) und den Entwicklungsländern im landwirtschaftlichen Bereich eine Sonderbehandlung zuteil werden zu lassen. Auch für industrielle Güter wurden besonders starke Senkungen bei momentan besonders hohen Zöllen vorgeschlagen, was in diesem Fall eher die Entwicklungsländer tangiert hätte, denen aber gleichzeitig auch auf diesem Feld mehr Flexibilität – etwa durch längere Übergangsfristen und geringere Zollsenkungsanforderungen – in Aussicht gestellt wurde.

¹³⁹⁶ SCHMALZ, *Bolivians außenpolitische Umorientierung: Auf dem Weg zu einem südamerikanischen Linksblock?* In: ERNST/SCHMALZ, *Die Neugründung Boliviens?* S.222; O'TOOLE, *Politics Latin America*. S.451

¹³⁹⁷ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. S.198; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. S.155;

http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm;

http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/gi_background_e.htm#wines_spirits (letzter Abruf: 12.11.2014)

¹³⁹⁸ http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm (letzter Abruf: 12.11.2014)

¹³⁹⁹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.195

Auch ein Jahr später, bei einer Ministerkonferenz in Hong-Kong, wurden im Agrarbereich ähnliche Vorschläge wie 2004 diskutiert. Entwicklungsländer sollten das Recht behalten, spezielle Schutzklauseln für landwirtschaftliche Erzeugnisse anzuwenden.¹⁴⁰⁰ Eine Einigung zwischen den Staaten konnte aber nach wie vor nicht herbeigeführt werden und 2006 regte der WTO-Generalsekretär sogar an, die Verhandlungen angesichts der verfahrenen Lage zu unterbrechen. Nach deren Wiederaufnahme im Jahr 2007 wurden im Juli erneut Vorschläge aus den Arbeitsgruppen zu Landwirtschaft und Industriegütern diskutiert. Diese bekräftigten die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern und gingen im Landwirtschaftsbereich auf die Senkung inländischer Subventionen und die Abschaffung von Exportsubventionen ein, die besonders von vielen Entwicklungsländern stets gefordert wurde (sie selbst hatten dabei in der Regel weniger zu verlieren als die Industrieländer, die aufgrund ihrer höheren Ressourcen viel mehr auf solche Mittel zurückgriffen). Auch die vorerst letzten Entwürfe aus dem Mai 2008, die dann im Juli von den Ministern der WTO-Staaten diskutiert wurden, hielten an den Grundgedanken von progressiven Zollsenkungen und Sonderbehandlung für die Entwicklungsländer fest, doch scheiterten die Verhandlungen letztlich besonders an der Frage, welches Ausmaß die Schutzklauseln haben sollten, die die Entwicklungsländer auf dem Feld der Agrargüter weiter anwenden wollten.¹⁴⁰¹

Hiernach sind die Verhandlungen nicht mehr vollumfänglich wieder aufgenommen worden. Vielmehr versuchten die WTO-Staaten entgegen dem ursprünglichen Anspruch, sämtliche Verhandlungsthemen in einem großen Paket zum Abschluss zu bringen, bei ihrer Ministerkonferenz in Bali im Dezember 2013, zumindest eine Einigung in begrenzten Teilgebieten, besonders der Vereinfachung von Zollformalitäten, zu erzielen und umzusetzen. Eine Einigung kam erst zustande, nachdem Indien sich das Recht gesichert hatte, sein aktuelles Subventionsprogramm für Nahrungsmittel zumindest bis 2017 weiterführen zu können. Indien ließ dann aber nach einem Regierungswechsel Mitte 2014 die Frist zur Unterzeichnung dieses ersten, wenn auch bescheidenen, Abkommens unter dem Dach der WTO verstreichen und brachte es somit vorerst zum Scheitern.¹⁴⁰²

Verschiedene lateinamerikanische Staaten haben sich seit Gründung der WTO durchaus prominent an den Verhandlungen beteiligt und deren Verlauf mitgeprägt. Mit Blick auf die Regeln für den landwirtschaftlichen Bereich gehören lateinamerikanische Staaten verschiedenen (teils auch mehreren) Gruppen an, die in den Verhandlungen unterschiedliche Ziele verfolgen. Die Gruppe, die sich am radikalsten für eine Liberalisierung der Weltagrarmärkte einsetzt und sämtliche Sonderregelungen, die es in diesem Bereich noch im Vergleich zu anderen Produktionssektoren gibt, am liebsten abschaffen möchte, ist die Cairns-Gruppe, in der lateinamerikanische Staaten mit 10 von 20 Mitgliedern eine hohe Präsenz haben. Diese Staaten sind Kolumbien, Costa Rica, Paraguay, Uruguay, Brasilien, Argentinien, Chile, Bolivien, Guatemala und Peru.¹⁴⁰³ Eine Mittelstellung nimmt die G-20 (nicht identisch mit der Gruppe der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer) ein, deren Mitglieder zwar ebenfalls eine Liberalisierung der Agrarmärkte fordern, dabei aber besonders eine Öffnung seitens der Industriestaaten im Blick haben, während für Entwicklungsländer

¹⁴⁰⁰ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2004. S.58f; 65f; 68; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2005-2006. S.61; 63

¹⁴⁰¹ Ebenda, S.57; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2006. S.51-57; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.66-70

¹⁴⁰² JÜRGEN DUNSCH, *Der Welthandel steht vor entscheidenden Wochen*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.08.2013; *Heftiger Streit in der WTO über Indiens Lebensmittelhilfen*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.12.2013; *Deutsche Wirtschaft feiert Beschlüsse der Welthandelsorganisation*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.12.2013; *Rückschlag für den Freihandel*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.08.2014

¹⁴⁰³ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP013 (letzter Abruf: 12.11.2014)

besondere Schutzmöglichkeiten erhalten bleiben sollen. Bis auf Kolumbien und Costa Rica gehören alle Cairns-Mitglieder aus Lateinamerika auch der G-20 an, darüber hinaus auch Kuba, Ecuador, Mexiko und Venezuela.¹⁴⁰⁴ Die G-33 dagegen konzentriert sich noch stärker auf die Beibehaltung von Schutzmechanismen für Entwicklungsländer. Ihr gehören neben den G-20-Mitgliedern Kuba und Venezuela, sowie Guatemala, Peru und Bolivien (diese drei Staaten sind also Mitglied aller drei Gruppen), auch El Salvador, Honduras, die Dominikanische Republik, Haiti, Nicaragua und Panama an.¹⁴⁰⁵ Bei letztgenannten sechs Staaten liegt also besonders nahe, dass sie in den Verhandlungen eine eher protektionistische Linie verfolgt haben.

Dies war teilweise bereits vor Beginn der Doha-Runde zu beobachten. Im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz von Seattle im Jahr 1999 forderten Kuba, die Dominikanische Republik, Honduras, Nicaragua und El Salvador, dass Entwicklungsländer ihre Landwirtschaft durch interne Maßnahmen stärker unterstützen dürfen sollten.¹⁴⁰⁶ Einen Gegenpol hierzu bildeten Paraguay, Guatemala und auch Argentinien, die sich bei verschiedenen Gelegenheiten bis 1999 dafür aussprachen, den Agrarhandel möglichst umfassend zu liberalisieren, Verzerrungen abzubauen und ihn denselben Regeln wie den übrigen Welthandel zu unterwerfen.¹⁴⁰⁷ Eine ähnliche Position nahmen dann während der Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde auch Länder wie Kolumbien, Costa Rica, Chile oder Uruguay ein, während z.B. Honduras, El Salvador und die Dominikanische Republik weiter für das Festhalten an Schutzinstrumenten für Entwicklungsländer stritten.¹⁴⁰⁸

Als 2003 in Cancún die Ministerkonferenz im Streit über die Regeln für die Agrarmärkte auseinander ging, war Brasilien maßgeblich beteiligt, was allerdings nicht unbedingt an einer besonders protektionistischen Haltung lag, sondern teilweise im Gegenteil daran, dass die G-20 in einem von Brasilien erarbeiteten Gegenvorschlag zu einem Entwurf der EU und der USA besonders eine drastische Reduktion von Agrarsubventionen forderte, allerdings auch gewisse Sonderregeln für Entwicklungsländer, etwa durch geringere Zollsenkungen.¹⁴⁰⁹ Bei der Diskussion um die Vorschläge zur Ordnung der Agrarmärkte, die 2004 und 2005 verhandelt wurden, drangen G-20 und Cairns-Gruppe auf möglichst große Zollsenkungen. So sprachen sie sich dafür aus, nicht auf den Importwert bezogene Zölle durch Wertzölle zu ersetzen und bei der Umrechnung den Weltmarktpreis anstatt des von der EU bevorzugten höheren Importpreises als Grundlage heranzuziehen, was sich auch durchsetzte. So entstanden bei gegebenem Zoll höhere Wertzolläquivalente, die dann nach dem Gesetz des progressiven Abbaus besonders schnell gesenkt werden mussten. Gleichzeitig sprach sich die G-20 aber 2005 auch für Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer aus, worauf

¹⁴⁰⁴ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP016 (letzter Abruf: 12.11.2014)

¹⁴⁰⁵ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP017 (letzter Abruf: 12.11.2014)

¹⁴⁰⁶ Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.23

¹⁴⁰⁷ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 1997: Dokument WT/TPR/S/26, S.19; Trade Policy Review der WTO für Argentinien, 1998: Dokument WT/TPR/S/47, S.23f; Trade Policy Review der WTO für Guatemala, 2002: Dokument WT/TPR/S/94, S.19

¹⁴⁰⁸ Trade Policy Review der WTO für Kolumbien, 2012: Dokument WT/TPR/S/265, S.26; Trade Policy Review der WTO für Costa Rica, 2007: Dokument WT/TPR/S/180, S.30; Trade Policy Review der WTO für Chile, 2003: Dokument WT/TPR/S/124, S.20f; Trade Policy Review der WTO für die Dominikanische Republik, 2002: Dokument WT/TPR/S/105, S.16; Trade Policy Review der WTO für El Salvador, 2003: Dokument WT/TPR/S/111, S.24; Trade Policy Review der WTO für Honduras, 2010: Dokument WT/TPR/S/234, S.16

¹⁴⁰⁹ BURGÉS, *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. S.166f; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. S.198

besonders die G-33 drängte.¹⁴¹⁰ Als 2008 die Verhandlungen über diese Sonderregeln für Entwicklungsländer scheiterten, befanden sich nicht alle lateinamerikanischen Staaten unter deren Befürwortern. Paraguay und Uruguay beispielsweise sahen sie durchaus kritisch.¹⁴¹¹ Indirekt spielte das Agrarthema wie gesehen auch 2013 und 2014 nochmal eine Rolle, als die Einigung über den Abbau von Zollformalitäten am indischen Widerstand gegen den Abbau von Nahrungsmittelsubventionen zu scheitern drohte. Unter den wenigen WTO-Staaten, die Indien in seiner Haltung nach außen stärkten, befanden sich dabei Kuba, Bolivien und Venezuela.¹⁴¹²

Bei den Verhandlungen über Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter haben sich lateinamerikanische Staaten vor allem innerhalb der Gruppe AMNA 11 in die Gespräche eingebracht. Diese Gruppe tritt als Gegenspielerin zu den „Freunden der Ambition“¹⁴¹³ auf, einer Vereinigung der Industriestaaten, die für Industrieprodukte einen möglichst umfassenden Zollabbau fordern. Die AMNA 11 dagegen befürwortet eine Sonderbehandlung der Entwicklungsländer, die ein höheres Schutzniveau für ihre Industrien beibehalten dürfen sollen. Mitglieder dieser Gruppe sind aus Lateinamerika Brasilien, Argentinien und Venezuela.¹⁴¹⁴ Auch Paraguay hat sich aber im Kontext der Konferenz von Cancún 2003 für asymmetrische Zollsenkungspläne für Industriestaaten und Entwicklungsländer ausgesprochen, genau wie dies bei gleicher Gelegenheit Brasilien tat.¹⁴¹⁵ Die AMNA 11, die unterschiedliche Zollreduktionsformeln für Industrie- und Entwicklungsländer forderte, führte auch die Opposition gegen den vorerst letzten Vorschlag zu industriellen Gütern aus dem Jahr 2008 an, in dem immerhin schon eine Reihe von flexiblen Regelungen für Entwicklungsländer vorgesehen war. Die Flexibilität für jene Länder sollte dabei umso größer ausfallen, je höhere Zollsenkungen sie grundsätzlich akzeptierten.¹⁴¹⁶

Auf dem Feld der geistigen Eigentumsrechte haben manche lateinamerikanische Staaten im Laufe der Verhandlungen Positionen vertreten, die auf eine Beschränkung der Rechte von Patentinhabern bzw. –anwärtern hinausliefen. Schon um die Jahrtausendwende wiesen Länder wie Kuba, Honduras und die Dominikanische Republik darauf hin, dass Entwicklungsländern durch den Schutz geistigen Eigentums nicht jede Flexibilität bei der Förderung ihres wirtschaftlichen Vorankommens genommen werden sollte.¹⁴¹⁷ Mitte 2002 forderten dann Kuba, die Dominikanische Republik, Brasilien, Venezuela, Ecuador und Peru, dass Patentbewerber in den entsprechenden Fällen dokumentieren müssen, woher die natürlichen Ressourcen stammen, auf denen ihre Entwicklung beruht. Außerdem sollten sie nachweisen müssen, dass der betroffene Staat mit der Aneignung dieser Ressourcen einverstanden war. Weiter sollten Staaten im Falle von Medikamenten auch ohne Einwilligung eines Patentinhabers das eigentlich geschützte Produkt herstellen und auch exportieren dürfen, um so besonders armen Ländern Zugang zu Arzneien zu gewähren, die

¹⁴¹⁰ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2004. S.62-64; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2005-2006. S.65

¹⁴¹¹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.71

¹⁴¹² *Rückschlag für den Freihandel*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.08.2014

¹⁴¹³ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP021 (letzter Abruf: 12.11.2014; eigene Übersetzung)

¹⁴¹⁴ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP019 (letzter Abruf: 12.11.2014)

¹⁴¹⁵ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2005: Dokument WT/TPR/S/146, S.23; Trade Policy Review der WTO für Brasilien, 2004: Dokument WT/TPR/S/140, S.27

¹⁴¹⁶ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2005-2006. S.66; CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2007. S.70

¹⁴¹⁷ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2000-2001. S.169f

für die Bekämpfung bestimmter Krankheiten nötig sind.¹⁴¹⁸ Ähnlich hat sich später auch Paraguay geäußert, indem es ebenfalls Patentanwärter verpflichten wollte, den Ursprung zugrunde liegender biologischer Ressourcen offenzulegen und die betroffenen Staaten am aus der Entwicklung entstehenden Gewinn zu beteiligen.¹⁴¹⁹ Diese Fragen weisen bereits auf das Themenfeld der Umweltpolitik hin, das die vorliegende Untersuchung beschließen soll.¹⁴²⁰

2.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Davor sollen aber die Hauptkenntnisse dieses zweiten Teils der Analyse hervorgehoben werden. Noch einmal sei darauf verwiesen, dass es hier nicht um die Erstellung einer genauen Rangliste von Ländern mit einem Anspruch auf numerische Genauigkeit gehen kann. Hier gäbe es bei der Bewertung viel zu viele Unsicherheiten und verschiedene Optionen. Es geht vielmehr darum, mit Blick auf den Grad von Öffnung oder Verslossenheit der verschiedenen Volkswirtschaften, wie auch auf die Bewegungsrichtung hin zu mehr oder weniger Offenheit, mehr oder weniger Protektionismus, die Tendenzen herauszuarbeiten, die als gesichert gelten können und damit eine ungefähre Einordnung auf dem Kontinuum zwischen Multilateralismus und Souveränismus zu ermöglichen.

Zunächst kann festgestellt werden, dass in den allermeisten Ländern eine gewisse Kontinuität in der Außenwirtschaftspolitik zu konstatieren ist. In der Mehrzahl der Staaten hat es, nachdem in praktisch allen Fällen zu Beginn der 1990er Jahre oder noch kurz davor eine Liberalisierung eingeleitet worden war, danach keine radikalen Richtungswechsel mehr gegeben und die Öffnung hat sich meist in verlangsamer Form im Laufe der Zeit noch eher etwas verstärkt. Der Grad der Liberalisierung variierte dabei aber durchaus. In eine Gruppe von Ländern, die auf diesem Politikfeld eine besonders multilateralistische Politik betrieben haben, könnte man Chile, Panama, Peru, Guatemala und Haiti einordnen. Für Chile bestätigt sich somit eine oft geäußerte Wahrnehmung durch unsere Untersuchung. Besonders in den 1990er Jahren hat es dort noch einige Einschränkungen (z.B. der Kapitalströme) gegeben. Diese sind aber im Laufe der Zeit immer weiter ausgeräumt worden, sodass in der Tat bestätigt werden kann, dass auch die demokratischen Regierungen über Parteigrenzen hinweg am in der Pinochet-Ära begründeten und seit Mitte der 1980er Jahre ohne akute Krisen funktionierenden Wirtschaftsmodell festgehalten und es sogar noch vertieft haben. Auch Peru wies - vielleicht mit der Ausnahme der Handhabung öffentlicher Beschaffungen - über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ein liberales Außenwirtschaftsregime auf, während im Falle Panamas die Landwirtschaft, für Haiti (zumindest bis 2003) der Schutz geistigen Eigentums die gewichtigste Ausnahme bildet(e).

¹⁴¹⁸ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. S.208; 215

¹⁴¹⁹ Trade Policy Review der WTO für Paraguay, 2011: Dokument WT/TPR/S/245, S.20

¹⁴²⁰ Zugleich macht dieses Beispiel deutlich, dass es in manchen Fragen auch Konflikte zwischen einer im Sinne dieser Arbeit „multilateralistischen“ Position in Handels- und einer solchen in Umweltfragen geben konnte. Beeinträchtigten lateinamerikanischen Staaten mit den eben genannten Forderungen unter Umständen den freien Fluss der Handelsströme, so könnte ihre Position im Rahmen der Biosiversitätsverhandlungen eher als „multilateralistisch“ gedeutet werden, wie später noch deutlich werden wird.

Die meisten Staaten wären am ehesten in eine mittlere Gruppe einzuordnen, deren Mitglieder sich weder durch ein besonders hohes, noch ein besonders niedriges Maß an Öffnung gegenüber der Weltwirtschaft und internationalen Handelsregeln auszeichnen. Die beiden Mercosur-Staaten Uruguay und Paraguay ließen sich in dieser Gruppe platzieren. Paraguay erweist sich dabei auf dem Feld des Warenhandels als relativ liberal, während es bei den Möglichkeiten ausländischer Investoren zwischen den verschiedenen Wirtschaftssektoren erhebliche Unterschiede gibt. In Uruguay ist das Öffnungsniveau über die verschiedenen betrachteten Bereiche ausgeglichener. In beiden Fällen hat es während ihrer Wirtschaftskrise um die Jahrtausendwende eine leichte protektionistische Tendenz im Warenhandel gegeben, weniger aber in der jüngsten Weltwirtschaftskrise. Ähnlich verhält es sich bei Kolumbien, das zum Ende der 1990er Jahre eine leichte Bewegung hin zu mehr Protektionismus im Warenhandel erlebte, 2010 dann aber sogar im Gegenteil eher eine Liberalisierung. Die MCCA-Staaten Costa Rica, Nicaragua und El Salvador wären ebenfalls dieser mittleren Gruppe zuzuordnen. Während in Costa Rica die Außenöffnung im Warenhandel insgesamt eher höher als beim Zugang für ausländische Investoren war, gab es im letztgenannten Bereich im Zeitverlauf eher eine Liberalisierungsbewegung, im erstgenannten Bereich eventuell eine leichte Neigung zu mehr Schutzmaßnahmen. Eine Tendenz zur weiteren Liberalisierung der Auslandsinvestitionen war ebenso für El Salvador und auch Nicaragua festzustellen. Die Dominikanische Republik, das letzte Mitglied dieser Gruppe, hatte dagegen schon früh besonders bei ausländischen Investitionen im Dienstleistungsbereich ein sehr liberales Regime aufgewiesen. Hier gab es eine Bewegung eher beim Warenhandel, den das Land noch relativ lange Zeit deutlich behinderte, bevor es auch hier zu einer stärkeren Öffnung kam.

Mexiko und Brasilien wiederum haben während des Untersuchungszeitraums weiter ein eher hohes Niveau an Schranken für den freien wirtschaftlichen Austausch mit dem Rest der Welt aufgewiesen. Im Falle Mexikos ist zu betonen, dass es sich um eine Betrachtung der Meistbegünstigungsbedingungen handelt. Durch seine Freihandelsabkommen, die das Land mit wichtigen Wirtschaftsmächten wie den USA und der EU verbinden, gewährt Mexiko teils deutlich günstigere Zugangsbedingungen zu seinem Markt. Für die große Mehrzahl der Handelspartner aber, die kein solches Abkommen mit Mexiko haben, hat sich auch nach 1990 dieser Zugang sowohl bei Waren als auch Kapital und Dienstleistungen weiter kompliziert gestaltet. Nach einer Liberalisierungsphase zu Beginn der 1990er Jahre kam es besonders im Warenhandel zwischenzeitlich eher zu einer erneuten Erhöhung des Schutzes – eine Tendenz, die sich erst zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts, dann aber deutlich, umkehrte. Bei Brasilien ging die Entwicklung dagegen zuletzt eher in die entgegengesetzte Richtung. Auch dieses Land hat über den gesamten Untersuchungszeitraum, besonders im Warenhandel, ein im regionalen Vergleich eher geringes Öffnungsniveau aufgewiesen (seine Verhandlungsposition bei internationalen Handelsgesprächen spiegelte diesen Fakt auch oft wider). Die zu Beginn der 1990er Jahre zu beobachtende Liberalisierungstendenz wurde schon zur Mitte des Jahrzehnts bei auftretenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten wieder unterbrochen, was sich um die Jahrtausendwende wiederholte. Im Gegensatz zu Mexiko waren in Brasilien seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 2008/09 in mehreren Bereichen, sowohl im Warenhandel als auch bei Investitionen, eher Tendenzen zu einer größeren Abschottung zu beobachten.

Wirklich beachtliche Ausschläge in Richtung Souveränismus hat es aber in Argentinien, Bolivien, Ecuador und Venezuela gegeben. An erster Stelle Bolivien, aber auch Argentinien und Ecuador, hatten dabei zunächst eine ziemlich liberale Außenwirtschaftspolitik praktiziert. Für Bolivien traf dies besonders auf den Warenhandel zu, in zunehmendem Maße aber auch für Investitionen in wichtige Dienstleistungssektoren. Ab 2006 kam es aber in diesem Land zu einer Umkehr, die den Warenhandel, noch viel stärker aber Investitionen in

bedeutende Wirtschaftssektoren wie die Erdgasförderung betraf. Dieser Kurswechsel fand auch bei bilateralen Verhandlungen und auf internationaler Ebene seinen Niederschlag. An der Zollschraube hatte Argentinien zwar auch in den 1990er Jahren mehrfach bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach oben gedreht. Eine deutliche Trendwende im Warenhandel, die sich weniger in extremen Zollerhöhungen als in anderen Hindernissen für Im- und Exporte zeigte, stellte sich dann etwa zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts ein. Bereits um die Jahre 2001/2002 hatte es aber eine Tendenz zu mehr Restriktionen im Bereich der Investitionen und Kapitalströme gegeben. Der Erdgasbereich war von neuen Hindernissen früh betroffen und u.a. hier radikalisierte sich die interventionistische Politik später noch weiter. Wie bei Bolivien veränderte sich auch im Falle Argentiniens das Verhalten des Landes bei internationalen Handelsgesprächen. Ecuador hatte sich bei diesen Gesprächen schon in den Jahren vor dem außenwirtschaftspolitischen Kurswechsel ab 2007 eher zurückhaltend gezeigt. Dieser Kurswechsel fiel erkennbar, aber nicht so markant wie in den drei anderen hier genannten Fällen aus und betraf sowohl den Warenhandel als auch ausländische Investitionen, besonders in Schlüsselbereichen wie Erdöl und Bergbau.

Das Urbild eines souveränistischen Kurswechsels in der Außenwirtschaftspolitik eines lateinamerikanischen Staates ist in der allgemeinen Wahrnehmung wohl der vermeintlich durch die Wahl von Hugo Chávez in Venezuela ausgelöste. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass Venezuela auch während der 1990er Jahre ein Land war, das den wirtschaftlichen Austausch mit dem Ausland stärker limitierte als die meisten anderen Staaten der Region. Es hatte in den ersten Jahren jenes Jahrzehnts zwar durchaus eine gewisse Liberalisierung stattgefunden und diese setzte sich in wichtigen Dienstleistungssektoren wie der Telekommunikation und den Finanzdienstleistungen auch fort. Bereits zur Mitte des Jahrzehnts hin aber gab es bei den Zöllen und allgemeinen Investitionsbedingungen (man denke an die Einschränkungen des Kapitalverkehrs) bereits wieder einige Schritte in die entgegengesetzte Richtung. Chávez versuchte sich gleich zu Beginn seiner Präsidentschaft zwar auch kurz an Zollerhöhungen, insgesamt kann aber keineswegs von einem sofortigen radikalen Umschwung gesprochen werden. Zunächst verbesserten sich sogar die Bedingungen für ausländische Investoren in mehreren Bereichen etwas. In einer späteren Phase war dann allerdings in der Tat für den Warenhandel, besonders aber etwa ab der Mitte des vergangenen Jahrzehnts für ausländische Investoren, eine klare Bewegung weg von der wirtschaftlichen Öffnung hin zur Abschottung zu beobachten und Venezuelas Auftritt in internationalen Handelsgesprächen und sein Verhalten mit Blick auf seine internationalen Bindungen fügten sich in dieses Bild.

Über die Gründe können an dieser Stelle nur Plausibilitätserwägungen vorgetragen, aber keine „Beweise“ erbracht werden. Die Tatsache, dass Chávez nicht gleich ab seiner Wahl den Richtungswechsel vollzog, spricht zunächst gegen einen vorgefassten, ideologisch motivierten Plan. Es wäre nicht abwägend zu vermuten, dass die wirtschaftlichen Umstände (die venezolanischen Öleinnahmen und damit die Leistungsbilanz und das Wirtschaftswachstum des Landes erlebten in jenen Jahren eine instabile Entwicklung) den Präsidenten dazu anhielten, nicht durch das Verschrecken ausländischer Investoren eine weitere Deviseneinnahmequelle zum Versiegen zu bringen. Die Phase der Radikalisierung der venezolanischen Außenwirtschaftspolitik fiel dann in eine Phase hoher Ölpreise und wirtschaftlicher Expansion, als diese äußeren Restriktionen entfielen. Ob unter diesen Umständen nun ein vorher bereits konzipiertes und nur aufgeschobenes Programm realisiert wurde oder andere Umstände (beispielsweise die innenpolitische Polarisierung und der gescheiterte Putschversuch gegen Chávez im Jahr 2002) den Umschwung herbeiführten, kann aber hier nicht geklärt werden. Wahrscheinlich ist eine Kombination verschiedener Gründe.

Ähnliches lässt sich auch für Argentinien vermuten. Hier fällt der Abschied von einer relativ multilateralistischen Außenwirtschaftspolitik nicht mit dem Beginn der Kirchner-Ära zusammen, sondern ging ihr in diesem Falle voraus. Für dieses Land ist das Erlebnis der tiefen Wirtschaftskrise 2001/2002 der Wendepunkt. Die spätere Weltwirtschaftskrise ging in Argentinien mit einer Verstärkung des neuen Kurses einher. Eine solche hatte es aber durchaus auch schon vorher, zur Mitte des Jahrzehnts gegeben. Dass wirtschaftliche Umstände aber nicht zu einer bestimmten Außenwirtschaftspolitik zwingen, zeigt das Verhalten anderer lateinamerikanischer Staaten in dieser jüngsten Krise. Die Entwicklung in Ecuador spricht für die Vermutung, dass eine Kombination aus ideellen oder programmatischen Motiven und wirtschaftlichen Umständen eine geeignete Erklärung sein könnte. Hier fiel der Richtungswechsel hin zu mehr Abschottung mit dem Beginn der Präsidentschaft Rafael Correas 2007 zusammen, verstärkte sich aber noch einmal im Zuge der Weltwirtschaftskrise. Entsprechende Beobachtungen kann man für Bolivien machen.

Gleichzeitig fällt auf, dass es innenpolitische Farbwechsel, die eigentlich auf ähnliche Verschiebungen in der Außenwirtschaftspolitik gedeutet hätten, auch in anderen Ländern gegeben hat, ohne dass bedeutende Ausschläge zu beobachten gewesen wären. Verstaatlichte Evo Morales 2006 mit einer seiner ersten Amtshandlungen das bolivianische Erdgas, so wartete man beispielsweise in Peru vergeblich darauf, dass Ollanta Humala seine früheren Wahlkampfparolen in die Tat umsetzte. Mehr als eine Erhöhung der Abgaben der internationalen Bergbaukonzerne blieb nicht übrig und in anderen Bereichen wurde die Liberalisierung sogar noch weitergeführt. Auch der Aufstieg der Sozialistin Bachelet in Chile 2006 oder der Arbeiterpartei in Brasilien 2003 führten nicht zu dem Kurswechsel, den zumindest im letztgenannten Fall mancher erwartet, andere befürchtet hatten. Eine erkennbare Tendenz dorthin gab es erst seit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise. Uruguay mit den Präsidentschaften des linksgerichteten *Frente Amplio* seit 2005, Paraguay mit der Präsidentschaft Fernando Lugos 2008-2012 und Honduras mit der von Manuel Zelaya 2006-2009 sind ähnliche Fälle.

Am meisten „enttäuscht“ haben hier vielleicht die Sandinisten, die 2007 in Nicaragua an die Macht zurückkehrten, was aber an der Außenwirtschaftspolitik jenseits symbolischer Fragen wie dem Beitritt zur ALBA praktisch spurlos vorüber gegangen ist. Beachtlich ist dies auch deshalb, da der Befund hier mit demjenigen aus Kapitel IV.1 kontrastiert, wo gezeigt werden konnte, dass die Sandinisten nach 2007 einen meist souveränitätszentrierten Kurs verfolgten. Unter umgekehrten Vorzeichen ist auch für Mexiko festzustellen, dass hier Außenwirtschaftspolitik offenbar keine Frage der Ideologie war. Hatten hier das Ende der PRI-Alleinherrschaft und der Wechsel zum PAN im vorherigen Abschnitt zu einem Abschied vom strikten Souveränitätsdenken geführt, so konnte ein solcher Richtungswechsel in der Außenwirtschaftspolitik jedenfalls während der ersten PAN-Regierung unter Vicente Fox nicht festgestellt werden. Hier waren es erst sein Parteifreund Calderón und teilweise auch der PRI-Präsident Peña Nieto, die eine stärkere Liberalisierung auch außerhalb der Freihandelsabkommen Mexikos weiter vorantrieben.

Die Fälle zeigen, dass in Kapitel II als „objektive Gegebenheiten“ oder „Daten“ bezeichnete wirtschaftliche Umstände und Ereignisse die Entwicklung der Außenwirtschaftspolitik beeinflusst und teilweise tiefgreifend verändert haben. Andererseits ist offensichtlich, dass sie oft nicht allein eine Erklärung bieten, sondern nur in der Zusammenschau mit anderen Faktoren, wie etwa der ideologischen Ausrichtung und dem wirtschaftspolitischen Programm der jeweiligen Regierung. Anders wären z.B. die unterschiedlichen Reaktionen auf Wirtschaftskrisen nicht zu erklären. Wie bei der Zusammenfassung der Erkenntnisse aus Kapitel IV.1 bereits dargestellt, könnten diese durch Wechsel zu programmatisch deutlich anders ausgerichteten Regierungen induzierten Außenpolitikwechsel (z.B. erneut

„Souveränisierung“ durch die Wahl linksnationalistischer Staatsoberhäupter) letztlich als Folge der sozioökonomischen Polarisierung vieler Gesellschaften der Region gedeutet werden, welche die Bildung unterschiedlicher politischer Angebote mit teils deutlich divergierenden Konzepten begünstigt. Dass andererseits diese ideologische Ausrichtung nicht in allen Fällen ihre Wirkung in der Praxis entfaltet hat, konnte an den Fällen ebenso gezeigt werden. Auffällig ist, dass es in Mittelamerika keinen deutlichen Umschwung zu mehr Abschottung gegeben hat, während alle Beispiele, bei denen es zu einem solchen Wechsel gekommen ist, aus Südamerika stammen. Honduras und Nicaragua sind in die Strukturen und Disziplinen eines Integrationsbündnisses wie des MCCA eingebettet. Das waren allerdings Ecuador, Bolivien und Venezuela auch, was sie nicht an einem Politikwechsel hinderte, der im Zusammenwirken mit gegenteiligen Tendenzen in Peru und Kolumbien *de facto* zum Bruch der Andengemeinschaft führte. Im Falle des MCCA kam andererseits das schon zuvor ausgehandelte Freihandelsabkommen mit den USA als zusätzliche Bindung hinzu. Ein Einfluss internationaler bzw. regionaler oder bilateral ausgehandelter Institutionen und Normen, wie er in Kapitel II als möglicher Faktor herausgearbeitet worden ist, ist vor diesem Hintergrund möglich, aber nicht eindeutig. Eine genaue Erklärung für die politischen Entscheidungen in jedem Einzelfall kann also hier genauso wenig wie in Kapitel IV.1 erfolgen und muss anderen, weniger breit angelegten Arbeiten vorbehalten bleiben.

3. Sicherung und Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit durch Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortung?

In diesem Kapitel soll untersucht werden, inwieweit lateinamerikanische Staaten auf dem Feld der internationalen Umweltpolitik bereit waren, sich gemeinsamen verbindlichen Regeln zu unterwerfen. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf zwei Teilbereiche der globalen Umweltpolitik, in denen manche Staaten der Region eine erhebliche Relevanz besitzen: die Klimaschutzpolitik und die Bemühungen um den Schutz und die verantwortliche Nutzung der biologischen Vielfalt einschließlich genetischer Ressourcen.

3.1 Internationale Klimaschutzpolitik

Wie in Abschnitt III.3 kurz skizziert hatte das Thema eines drohenden Klimawandels durch vom Menschen verursachte Treibhausgasemissionen bereits in den 1970er- und verstärkt in den 1980er Jahren die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregt. Der Anstoß zur Errichtung des bis heute relevanten internationalen Klimaschutzregimes erfolgte dann aber Ende 1990, als die UN-Vollversammlung den Auftrag zur Erarbeitung eines völkerrechtlichen Abkommens zum Schutz vor einem gefährlichen menschengemachten Klimawandel erteilte. Die erste Phase der im Folgenden zu betrachtenden internationalen Klimaverhandlungen schloss 1992 mit der Annahme der UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel (im Folgenden: „die Konvention“). In einer zweiten Phase ging es anschließend darum, die noch recht unverbindlichen Vorgaben dieser Konvention besonders für die entwickelten Industrienationen – die historisch und auch gegenwärtig zu Beginn der 1990er Jahre eindeutig größten Treibhausgasemittenten – zu konkretisieren. Resultat dieses Prozesses war das 1997 ausgehandelte Kyoto-Protokoll, mit dem sich fast alle Industriestaaten verbindlichen Vorgaben zu einer Begrenzung oder Verringerung ihres Treibhausgasausstoßes von 2008-2012 im Vergleich zu 1990 verpflichteten. In einem dritten Abschnitt bis 2005 beschäftigten sich die Staaten besonders mit der konkreten Ausgestaltung der im Kyoto-Protokoll vorgesehenen Instrumente zur Erreichung der Emissionsziele. Daneben flammte aber punktuell auch bereits die Frage nach stärkeren Verpflichtungen für alle oder für bestimmte Entwicklungsländer auf, deren Anteil an den weltweiten Emissionen immer stärker wuchs. Institutionalisiert wurde diese Debatte dann ab 2005 in verschiedenen Diskussionsgruppen, die sich mit der Frage beschäftigten, wie das internationale Klimaschutzregime nach Ablauf der ersten Verpflichtungsperiode aus dem Kyoto-Protokoll auszugestalten sei. Der Versuch, bis 2009 ein umfassendes Abkommen zu diesem Zweck auszuhandeln, scheiterte. Stattdessen endete diese Verhandlungsphase 2011/2012 mit dem Beschluss, zunächst das Kyoto-Protokoll mit einer zweiten Verpflichtungsperiode von 2013 bis 2020 für eine (nun verringerte) Zahl von Industrienationen zu verlängern und bis 2015 ein für alle Konventionsparteien geltendes Abkommen auszuhandeln, welches dann ab 2020 gelten soll. Diese Verhandlungen, in denen die Frage nach erweiterten Pflichten für Entwicklungsländer, darunter die lateinamerikanischen Staaten, eine wichtige Rolle spielten, dauerten Anfang 2015 weiter an.

Die internationalen Klimaverhandlungen sind ein hochkomplexes Feld, dessen Durchdringung einen mit der Materie zuvor nicht befassten Beobachter leicht überfordern kann. An dieser Stelle müssen daher viele Aspekte dieser Verhandlungen, die teils sehr technischer Natur sind, ausgespart bleiben. Wir konzentrieren uns auf die Entscheidungen

und Stellungnahmen, an denen sich mit einiger Sicherheit ablesen lässt, ob lateinamerikanische Staaten bereit waren, den Aufbau eines wirksamen weltweiten Regelwerks zur Minderung der Erderwärmung durch Treibhausgasemissionen zu unterstützen, und ob sie dabei auch selbst bereit waren, eigene Beiträge hierzu zu leisten. Die Klimaschutzverhandlungen unter dem Dach der Vereinten Nationen sind durch im Internet verfügbare Schriftstücke wie Sitzungsberichte und Textvorschläge einzelner Parteien umfangreich dokumentiert. Dennoch fällt es schwer, auf dieser Grundlage ein zusammenhängendes Bild vom Verhandlungsverlauf zu rekonstruieren und noch schwerer, die Positionen lateinamerikanischer Staaten herauszuarbeiten. Daher stützt sich die Untersuchung einerseits auf Sekundärliteratur, um den groben Verhandlungsablauf darzustellen. Besonders wichtig war andererseits aber die Berichterstattung des in Kanada niedergelassenen *International Institute for Sustainable Development* (IISD). Dieses hat die internationalen Klimaverhandlungen seit Mitte der 1990er Jahre begleitet und aus seinen Berichten lässt sich nicht nur der allgemeine Verhandlungsverlauf, sondern auch die Positionierung lateinamerikanischer Staaten herausfiltern. Der Tatsache, dass diese Berichterstattung erst 1995 einsetzt, ist es auch geschuldet, dass die erste Phase der Verhandlungen nun in relativ kurzer Form abgehandelt wird, bevor dann mit der zweiten Phase eine umfangreichere Betrachtung beginnen kann.

3.1.1 Die UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel

Im Dezember 1990 nahm die UN-Vollversammlung Resolution 45/212 an, mit der ein intergouvernementaler Verhandlungsausschuss (*Intergovernmental Negotiating Committee: INC*) geschaffen wurde, der möglichst bis zur Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 eine Rahmenkonvention zum Klimawandel ausarbeiten sollte. Explizit wurde in diesem Text die Hauptverantwortung für den Klimawandel den Industriestaaten zugewiesen. Diese müssten vor diesem Hintergrund auch die Anstrengungen zur Bekämpfung dieses Phänomens anführen.¹⁴²¹ Der INC hielt zwischen Februar 1991 und Mai 1992 fünf Sitzungsperioden ab, in denen ein Text für die Konvention entwickelt wurde, der dann tatsächlich wie geplant in Rio de Janeiro beschlossen und zur Unterzeichnung ausgelegt werden konnte.¹⁴²²

Verschiedene Staaten versuchten während dieser relativ kurzen Verhandlungszeit, ihre Vorstellungen von einer guten Klimakonvention in dem Text unterzubringen. Brasilien beispielsweise unterbreitete im September 1991 einen Textvorschlag für eine Präambel und die Grundprinzipien der Konvention. In diesem finden sich Elemente wieder, die in der Tat Eingang in die Konvention gefunden haben und die die brasilianische Position in den Klimaverhandlungen auch in späteren Jahren noch geprägt haben. So wird beispielsweise anerkannt, dass trotz bestehender wissenschaftlicher Unsicherheiten über einen vom Menschen verursachten Klimawandel das Vorsorgeprinzip – also das Gebot, einer bestimmten Gefahr vorzubeugen, auch wenn deren Existenz noch nicht restlos bewiesen werden kann - Gegenmaßnahmen notwendig mache. Gleichzeitig aber wird die

¹⁴²¹ Resolution der UN-VV: A/RES/45/212 vom 21.12.1990

¹⁴²² UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.21; auf: http://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook_esp.pdf (letzter Abruf: 09.02.2015); CHRISTIANE KNOSPE/SASCHA MÜLLER-KRAENNER, *Klimapolitik: Strategien zum Schutz der Erdatmosphäre*. Basel, 1996, S.215f

Hauptverantwortung hierfür den Industriestaaten zugewiesen. Hierfür steht das von Brasilien vorgeschlagene zweite Grundprinzip der Konvention: „Countries have a common but differentiated responsibility in counter-acting anthropogenic interference in climate change.“¹⁴²³ Entsprechend hingen sämtliche Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Bekämpfung des Klimawandels davon ab, dass die Industriestaaten, die eine besondere historische Verantwortung für den Klimawandel trügen, ihnen die dafür nötigen zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellten. Grundsätzlich trägt der brasilianische Vorschlag defensive Züge, was eine Unterwerfung unter internationale Regeln betrifft. Betont werden das Recht jedes Staates, seine Ressourcen selbstbestimmt zu nutzen, sowie die Prinzipien der Souveränität und Nicht-Einmischung, die auch auf dem Feld der internationalen Umweltpolitik zu respektieren seien.¹⁴²⁴

Auch die Staaten der *Alliance of Small Island States* (AOSIS) machten Vorschläge zur Gestaltung der Konvention. Dieser Gruppe von Ländern, die aufgrund ihrer geographischen Beschaffenheit besonders anfällig für die direkten und indirekten Folgen der Erderwärmung (besonders natürlich den Anstieg des Meeresspiegels) sind, gehören heute 39 Staaten an, darunter auch die Dominikanische Republik, Haiti und Kuba.¹⁴²⁵ Die Gruppe gehört zweifelsohne zu den Protagonisten der Weltklimaverhandlungen und ihre Positionen werden im Folgenden immer wieder Erwähnung finden. Hingewiesen sei allerdings darauf, dass diese Positionen nicht immer deckungsgleich mit der Haltung der drei genannten lateinamerikanischen Mitglieder waren. Am ehesten kann man von einer solchen Kongruenz noch bei der Dominikanischen Republik ausgehen. Im Falle Haitis ist ein Urteil mangels eines eigenen Profils in den Verhandlungen kaum möglich. Kuba dagegen hat alleine oder später im Verbund der ALBA-Staaten mit Blick auf unsere Fragestellung teilweise eine entgegengesetzte Position zu AOSIS vertreten.

In jedem Fall war der AOSIS-Vorschlag für Elemente einer Konvention in seinen Zielen konkret und anspruchsvoller als der später vereinbarte Konventionstext. Auch AOSIS bezog sich auf das Prinzip der geteilten, aber unterschiedlichen Verantwortung und betonte, dass finanzielle Unterstützung durch die Industriestaaten nötig sei, um auch in Entwicklungsländern zusätzliche Anstrengungen zum Klimaschutz zu unternehmen. Gleichzeitig aber forderte AOSIS von allen Staaten die Erstellung von Inventaren zu ihren Treibhausgasemissionen und –senken (Orten, an denen Treibhausgase aus der Luft absorbiert werden, z.B. Wälder) und von nationalen Aktionsplänen zum Klimaschutz. Speziell auf die Industriestaaten zielte aber die Forderung, ihre Treibhausgasemissionen bis spätestens 1995 wieder auf das Niveau von 1990 zurückzuführen.¹⁴²⁶

Die Konvention, die 1992 schließlich beschlossen werden sollte, führte wie erwähnt zu einer bescheideneren Vorgabe als von AOSIS vorgeschlagen. Diese war zudem nicht rechtsverbindlich. Zunächst wird das Ziel der Konvention definiert. Diese solle erreichen, dass die Konzentration von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre auf einem Niveau stabilisiert wird, bei dem ein gefährlicher vom Menschen verursachter Klimawandel noch vermieden werden könne. Wann ein solcher Klimawandel gefährlich wird und welche Konzentration von Treibhausgasen daher auf keinen Fall überschritten werden dürfe, wird

¹⁴²³ UNFCCC-Dokument: A/AC.237/Misc.1/Add.14. S.5, auf:

<http://unfccc.int/resource/docs/1991/a/eng/misc01a14.pdf> (letzter Abruf: 09.02.2015)

¹⁴²⁴ Ebenda, S.3f

¹⁴²⁵ <http://aosis.org/about/members/> (letzter Abruf: 09.02.2015)

¹⁴²⁶ UNFCCC-Dokument: A/AC.237/WG.I/L.9. S.2f; auf:

<http://unfccc.int/resource/docs/1991/a/eng/wg1109.pdf> (letzter Abruf: 09.02.2015)

allerdings offen gelassen.¹⁴²⁷ Wie von Brasilien vorgeschlagen wird das Prinzip der Staatensouveränität auch auf dem Gebiet der Klimaschutzpolitik explizit anerkannt und der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung der Staaten für den Klimawandel erwähnt. Die Industriestaaten müssten bei der Bekämpfung dieses Wandels als Erste handeln.¹⁴²⁸

Diese unterschiedliche Verantwortung übersetzt sich in der Klimarahmenkonvention in eine Unterteilung der Staaten in diejenigen, die in einem Annex I zur Konvention aufgelistet sind, sowie die übrigen Staaten. Bei erstgenannten (ab jetzt auch: „Annex-I-Staaten“) handelt es sich im Prinzip um die Länder, die zum Zeitpunkt der Aushandlung der Konvention Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) waren, sowie die Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Kein einziger lateinamerikanischer Staat fand sich dementsprechend in Annex I wieder. Um das Ziel der Konvention zu erreichen, werden nun bestimmte Verpflichtungen formuliert, die alle Staaten, die die Konvention annehmen, betreffen. Hierzu gehört z.B. die Pflicht, regelmäßig nationale Inventare zu Treibhausgasemissionen und zur Absorption durch Senken zu erstellen. Ebenso müssen alle Parteien Pläne zu Klimaschutzmaßnahmen ausarbeiten, die sich sowohl auf die Vermeidung von Emissionen wie auch den Erhalt von Senken beziehen sollen. Von allen Anstrengungen zur Erfüllung der Konvention sollen die Staaten schriftlich Bericht erstatten.¹⁴²⁹

Die Annex-I-Staaten aber haben zusätzliche Pflichten, die in Artikel 4.2 aufgezählt werden. Insbesondere müssen sie ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 wieder auf das Niveau von 1990 zurückführen. Um dieses Ziel zu erreichen, können sie auch Maßnahmen in Kooperation mit anderen Parteien ergreifen.¹⁴³⁰ Hinter diesem später als *Joint Implementation* (JI) diskutierten Modell steht die Annahme, dass es in bestimmten Ländern kostengünstiger möglich ist, Emissionen einzusparen, als in anderen Ländern. So könnten Staaten mit „teuren“ Emissionsreduktionen etwa durch Investitionen in Klimaschutzprojekte in Staaten mit „billigeren“ Reduktionen, die dann auf die eigene Bilanz angerechnet werden, das Ziel günstiger erreichen. Innerhalb der Annex-I-Staaten wird anschließend noch einmal differenziert, indem ein Annex II geschaffen wird, in dem die damaligen OECD-Mitglieder zu finden sind. Diese Annex-II-Staaten müssen den Entwicklungsländern über einen Finanzmechanismus der Konvention Ressourcen zur Verfügung stellen, um ihnen bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus der Konvention zu helfen. So sollen den Entwicklungsländern die vollen Kosten für die Erstellung ihrer nationalen Berichte erstattet werden, genau wie die Kosten, die bei einem klimafreundlichen Projekt in einem solchen Land zusätzlich entstehen, verglichen mit den Kosten, die durch dieses Projekt ohne die besonderen Klimaschutzvorkehrungen entstanden wären.¹⁴³¹

Durch die Konvention werden verschiedene Organe geschaffen. Neben einem Sekretariat soll ein *Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice* (SBSTA) Fragen an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik beraten, während ein *Subsidiary Body for Implementation* (SBI) sich mit der Umsetzung der Konvention befassen soll. Hauptbeschlussorgan ist allerdings die Konferenz der Vertragsparteien (COP). Diese ist es auch, die Änderungen der Konvention mit Dreiviertelmehrheit beschließen und Protokolle zur Konvention annehmen kann.¹⁴³²

¹⁴²⁷ *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Art. 2; auf: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (letzter Abruf: 09.02.2015)

¹⁴²⁸ Ebenda, Präambel; Art. 3

¹⁴²⁹ Ebenda, Art. 4.1

¹⁴³⁰ Ebenda, Art. 4.2; UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.27

¹⁴³¹ *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Art. 4.3; 11

¹⁴³² Ebenda, Art. 7; 8; 9; 10; 15; 17

Diese Befugnisse waren auch deshalb relevant, weil in Artikel 4.2 d) vorgesehen war, dass die COP bereits auf ihrer ersten Sitzung überprüfen sollte, ob die oben beschriebenen Verpflichtungen der Annex-I-Staaten vor dem Hintergrund der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse ausreichend waren, um das allgemeine Ziel der Konvention zu erreichen.¹⁴³³ Dass eine Stabilisierung der Emissionen der Industriestaaten auf dem Niveau von 1990 genügen würde, konnte schon damals bezweifelt werden, hatte doch das 1988 gegründete Expertengremium IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) bereits in seinem ersten Bericht aus dem Jahr 1990 festgestellt, dass unveränderte Emissionen zu einer Erderwärmung von 3 Grad Celsius im Laufe der nächsten 100 Jahre führen würden. Um eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration auf dem damaligen Niveau zu erreichen, bedurfte es laut Bericht einer Senkung der weltweiten Emissionen um 60%.¹⁴³⁴

3.1.2 Auf dem Weg zum Kyoto-Protokoll

Die Diskussion um die Eignung der bisherigen Verpflichtungen, die besonders den Industriestaaten aus der Konvention erwachsen, war dementsprechend ein Aspekt, der nach dem Gipfel von Rio de Janeiro die Klimaverhandlungen, die zunächst weiter im Rahmen des INC stattfanden, weiter prägte. Da auch viele entwickelte Staaten, besonders solche aus Europa, zu diesem Zeitpunkt die Auffassung vertraten, dass zunächst nur die Industriestaaten weitere Verpflichtungen übernehmen sollten, konzentrierte sich die Debatte zunächst auf diese Länder. Dies bedeutete jedoch nicht, dass nicht auch die Frage zusätzlicher Auflagen für Entwicklungsländer punktuell immer wieder auftauchte. Vor allem aber ging es zunächst darum, ob diese Länder auch ohne eigene quantifizierte Emissionsbegrenzungs- oder Reduktionsziele (oft als „QELROs“ bezeichnet) im Rahmen der Konvention oder eines eventuell zu deren Verstärkung zu beschließenden Protokolls auf anderen Wegen die Industriestaaten bei der Erreichung ihrer Vorgaben unterstützen konnten.

Die Konvention trat im März 1994 in Kraft¹⁴³⁵ und so sollte die erste Konferenz der Vertragsparteien (COP 1) 1995 in Berlin stattfinden. Hier stand gemäß den Vorgaben der Konvention eine erste Überprüfung der Eignung ihres Artikels 4.2 an. Auf der neunten Sitzung des INC Anfang 1994 wurde dieses Thema erstmals explizit behandelt. Im August desselben Jahres legten sich die Staaten der OECD auf die Position fest, dass die bisherigen Verpflichtungen unzureichend seien. Ein treibender Faktor in dieser Phase der Verhandlungen blieb auch AOSIS. Kurz nach der Festlegung der OECD legte die Gruppe der Inselstaaten einen Entwurf für ein Protokoll vor, der im Prinzip die Vorgaben aufnahm, die schon 1988 bei der Konferenz von Toronto aufgestellt worden waren.¹⁴³⁶ Laut dem AOSIS-Entwurf sollten die Industriestaaten ihre CO₂-Emissionen bis 2005 um 20% im Vergleich zum Basisjahr 1990 senken. Auf dem elften INC-Treffen Anfang 1995 betonte AOSIS, dass ihr Protokollentwurf keinerlei neue Verpflichtungen für Entwicklungsländer impliziere.

¹⁴³³ Ebenda, Art. 4.2

¹⁴³⁴ UNFCCC, *Los diez primeros años. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. S.13; auf: http://unfccc.int/resource/docs/publications/first_ten_years_sp.pdf (letzter Abruf: 09.02.2015)

¹⁴³⁵ ELKE GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll: Entstehung und Konflikte*. S. 32; auf: http://stefan.schleicher.wifo.ac.at/down/da/DA_Gabriel.pdf (letzter Abruf: 10.02.2015)

¹⁴³⁶ KNOSPE/MÜLLER-KRAENNER, *Klimapolitik*. S.221f; 231

Die EU teilte die Ansicht, dass auf der Grundlage der Erkenntnis, dass die bisherigen Verpflichtungen unzureichend seien, auf COP 1 Verhandlungen zu einem Protokoll eingeleitet werden müssten. Eine Reihe lateinamerikanischer Staaten folgte dieser Auffassung. Mexiko äußerte diese Einschätzung ausdrücklich. Argentinien, Bolivien, Chile und Kolumbien stellten sich im Prinzip hinter den AOSIS-Entwurf. Als am Ende der Sitzung keine Einigung in der Frage der Eignung der bisherigen Verpflichtungen erreicht werden konnte, war es wieder Argentinien, das die EU in ihrer Kritik an diesem Ergebnis unterstützte. Der Stand der Wissenschaft zeige deutlich, dass zusätzliche Klimaschutzanstrengungen erforderlich seien.

Dass es zu keiner Einigung kam, lag an der Position einiger ölproduzierender Staaten, die fürchteten, dass verstärkte Klimaschutzbemühungen die Nachfrage nach ihren wichtigsten Exportprodukten nachhaltig senken könnten. Neben Saudi Arabien und Kuwait bezeichnete aber auch China Verhandlungen zu einem Protokoll aufgrund fortbestehender wissenschaftlicher Unsicherheiten mit Blick auf den Klimawandel als verfrüht. Solche Länder versuchten in diesen Jahren auch stets, ihr Blockadepotential in den Verhandlungen durch ein Insistieren auf einstimmigen Entscheidungen zu bewahren. Auch Venezuela – wie in IV.2 erwähnt selbst vom Erdölexport abhängig – bestand darauf, dass ein mögliches Protokoll nur einstimmig beschlossen werden sollte. Kolumbien – wie gesehen ein Kohleexporteur - vertrat ebenso diese Position. Venezuela wollte dann auch verhindern, dass im Abschlussbericht zu INC 11 festgehalten würde, dass eine Mehrheit der Parteien im Notfall eine Mehrheitsentscheidung zulassen wollte. Die EU und Brasilien etwa plädierten für eine Dreiviertelmehrheit, während AOSIS und auch Kuba in einer Einzelstellungnahme sogar eine Zweidrittelmehrheit für ausreichend hielten.¹⁴³⁷

Der Gegensatz zwischen Entwicklungsländern, die ein Voranschreiten auf dem Weg zu strengeren Klimaschutzaufgaben besonders für die Industriestaaten befürworteten, und denen, die ein solches Voranschreiten bremsen wollten, dauerte auch im Frühling 1995 auf COP 1 fort. Argentinien, Uruguay und Peru drängten wie die EU darauf, Verhandlungen zu einem Protokoll einzuleiten. Die Führung der Gruppe der Entwicklungsländer, die zumindest die Industriestaaten zu ehrgeizigeren Klimaschutzziele verpflichten wollten, übernahm in Berlin Indien, das selbst einen entsprechenden Protokollentwurf vorlegte. Venezuela dagegen verlegte sich darauf, auf die möglichen negativen Wirkungen solcher Klimaschutzmaßnahmen auf die Wirtschaft besonders in Entwicklungsländern hinzuweisen und sah sich schließlich genötigt, klarzustellen, dass es den Prozess keineswegs aufhalten wolle. Diese Beteuerung wirkte allerdings wenig glaubwürdig, hatte das Land doch zuvor selbst gesagt, dass es über ein Protokoll nicht verhandeln wolle, solange die bisherigen Verpflichtungen nicht erfüllt seien. Dies hätte angesichts der Vorgaben der Konvention, die sich ja auf den Zeitraum bis zum Jahr 2000 bezogen, einen Stillstand bis nach der Jahrtausendwende nach sich gezogen. Am Ende wurde auf COP 1 dennoch festgehalten, dass die bisherigen Klimaschutzverpflichtungen unzureichend seien. Als Konsequenz wurde im Rahmen eines „Berliner Mandats“ eine Ad-Hoc-Arbeitsgruppe (AGBM) gegründet, die möglichst bis COP 3 im Jahr 1997 ein Protokoll oder ein ähnliches Rechtsinstrument aushandeln sollte, um die bisherigen Verpflichtungen der Industriestaaten zu erweitern. Neben Saudi Arabien und Kuwait war es erwartungsgemäß wieder das selbstredend nicht auf

¹⁴³⁷ International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 01-11; auf: <http://www.iisd.ca/vol12/> (letzter Abruf: 10.02.2015; auch alle anderen in diesem Teilkapitel verwendeten Ausgaben sind auf dieser Seite abrufbar)

Verzögerung bedachte Venezuela, das seine Vorbehalte gegen das Berliner Mandat deutlich machte.¹⁴³⁸

Die Verhandlungen in AGBM sowie den beiden Hilfsorganen SBI und SBSTA erbrachten vor COP 2 in Genf im Sommer 1996 eine Fortsetzung dieser Auseinandersetzung. Neben den ölproduzierenden Staaten waren es zunächst auch die USA, die den Verhandlungsprozess durch immer wiederkehrende Forderungen verzögerten, vor konkreten Verhandlungen über zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen weitere wissenschaftliche Erkenntnisse abzuwarten. Auch Venezuela war wieder mit Rufen nach intensiver wissenschaftlicher Befassung mit den sozioökonomischen Folgen von Klimaschutzmaßnahmen zur Stelle. Wissenschaftliche Erkenntnisse hatte 1996 erneut der IPCC mit seinem zweiten Bericht vorgelegt. In diesem ging er davon aus, dass es einen Zusammenhang zwischen menschlichem Handeln und der Erderwärmung gebe. Am Ende konnten aber in SBSTA keine gemeinsamen Schlussfolgerungen für die politischen Entscheidungsträger formuliert werden, da sich erneut eine Gruppe, der auch Venezuela angehörte, gegen vermeintlich einseitige Rückgriffe auf den IPCC-Bericht wehrte. Venezuela wandte sich in einer anderen Verhandlungssitzung dagegen, dass im Sitzungsbericht die Einschätzung des IPCC-Vorsitzenden wiedergegeben werden sollte, wonach Klimaschutzmaßnahmen *allen* Ländern auf der Welt nützen könnten.

Genauso gab es aber erneut lateinamerikanische Staaten, die sich gegen diese Verzögerungstaktik wandten. Brasilien etwa war durchaus der Meinung, dass sich aus dem IPCC-Bericht konkrete Folgerungen für die Politik ziehen ließen. Kolumbien und Peru sprachen der Prüfung der wirtschaftlichen Folgen von Klimaschutzmaßnahmen nicht grundsätzlich ihre Wichtigkeit ab, betonten aber zugleich, dass eine solche Prüfung auch parallel zu, und nicht zwangsläufig *vor* konkreten Verhandlungen zu einem Protokoll stattfinden könnte. Chile und Uruguay kritisierten – ohne sie beim Namen zu nennen – die Staaten, die offensichtlich versuchten, den Prozess zu verschleppen. Auch Argentinien sah keinen Grund, warum nicht bald mit konkreten Verhandlungen begonnen werden sollte.

Ohnehin hatten andere Parteien inzwischen weitere Vorschläge zur Gestaltung eines Protokolls eingebracht. Auf dem zweiten AGBM-Treffen stellte die EU einen noch nicht mit konkreten Zahlen ausgestatteten Entwurf vor, der quantitative Reduktionsziele mit einer Koordinierung von Politikansätzen und Maßnahmen (PAMs) zu deren Erreichung verband. Der Entwurf erfuhr grundsätzliche Unterstützung durch Chile und auch AOSIS. Diese Gruppe wies gleichzeitig auf ihren eigenen Protokollvorschlag hin, den man durch Vorgaben zu PAMs ergänzen wolle. Auf der nächsten AGBM-Sitzung schlug Deutschland konkret Reduktionen von 10% bis 2005 und 15-20% bis 2020, jeweils bezogen auf das Emissionsniveau aus 1990, vor. Mehrere lateinamerikanische Staaten wie Peru und Brasilien betonten während verschiedener Sitzungen die Wichtigkeit quantifizierter Reduktionsziele, während Uruguay darauf drang, diese Ziele rechtlich so verbindlich wie möglich zu gestalten.¹⁴³⁹

Entsprechend zufrieden konnte das Land, das diese Forderung auf COP 2 noch einmal wiederholte, mit der Genfer Erklärung sein, die am Ende dieser zweiten Vertragsstaatenkonferenz stand. Nachdem die USA ihre Haltung in dieser Frage geändert hatten, wurde in dieser Erklärung nun gefordert, dass die Emissionsreduktionsverpflichtungen, die in AGBM bis 1997 auszuhandeln waren, rechtlich bindend sein sollten.

¹⁴³⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 12-21; GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.41f; UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.21

¹⁴³⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 22-24; 26; 27; UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.21

Die Erklärung wurde allerdings von der Konferenz nicht angenommen, sondern nur zur Kenntnis genommen, was daran lag, dass erneut einige Staaten mit dem Inhalt nicht einverstanden waren. Kontrovers war besonders der Bezug auf den jüngsten IPCC-Bericht, wonach dieser trotz verbleibender Unsicherheiten einen menschlichen Einfluss auf den Klimawandel nahe lege. Auf eine Anerkennung des IPCC-Berichts als Grundlage des weiteren Handelns hatte auch Guatemala für die mittelamerikanischen Staaten gedrängt. Gleichzeitig forderten sie mit Fristen versehene und überprüfbare Emissionsreduktionen. Auch Argentinien, Kolumbien und Uruguay hatten die EU in ihrem Anliegen unterstützt, die Arbeit des IPCC anzuerkennen und die argentinische Ministerin war es gewesen, die die Annahme einer Erklärung zur Not auch ohne Einstimmigkeit durchsetzen wollte. Einen Gegner fand sie deshalb wieder einmal in Venezuela, das die fortbestehenden wissenschaftlichen Unsicherheiten im IPCC-Bericht betonte und sich deshalb am Ende gegen die Genfer Erklärung stellte.¹⁴⁴⁰

Diese Opposition setzte das Land auch beim folgenden AGBM-Treffen fort. Während AOSIS und Chile sich nach wie vor für rechtsverbindliche QELROs aussprachen und Argentinien die Notwendigkeit eines effektiven Sanktionsmechanismus im Falle von Verstößen betonte, wiesen Brasilien und Mexiko auch auf mögliche negative wirtschaftliche Rückwirkungen von Klimaschutzmaßnahmen der Industriestaaten auf Entwicklungsländer hin. Venezuela aber lehnte mit zeitlichen Fristen versehene Emissionsreduktionsvorgaben gleich völlig ab. Es sorgte ebenso mit anderen Staaten dafür, dass ein erneuter EU-Vorstoß, ein Protokoll wenn nötig mit Dreiviertelmehrheit zu beschließen, scheiterte. Gleichzeitig lieferte die EU nun konkrete Reduktionszahlen zu ihrem Protokollvorschlag. Demnach sollten die Industriestaaten ihre Emissionen bis 2005 um 7,5% und bis 2010 um 15% unter das Niveau von 1990 drücken. Die Dominikanische Republik und Honduras unterstützten ihrerseits den anspruchsvolleren AOSIS-Entwurf, während Peru für den genannten Zeitraum eine Senkung um 15% vorschlug.

Im Herbst 1997 unterbreitete Brasilien einen Vorschlag, wonach die Industriestaaten bis 2020 ihre Emissionen um 30% unter den Wert aus 1990 drücken sollten. Bleibenden Eindruck hinterließ der Vorschlag aber auch dadurch, dass er als Kriterium für die Verteilung dieser Gesamtreduktion auf die einzelnen Industriestaaten das Kriterium der kumulativen Verantwortung jedes Landes für die Erderwärmung, gemessen ab dem Jahr 1840, heranziehen wollte. Diese Idee, die in der Folge immer wieder als „der brasilianische Vorschlag“ in den internationalen Klimaverhandlungen auftauchte, sollte das Konzept der historischen Verantwortung operationalisieren, das wie bereits erwähnt in der brasilianischen Verhandlungsposition oft eine bedeutende Rolle gespielt hat. Zunächst wurde der Vorschlag zur Prüfung seiner konkreten Umsetzbarkeit an SBSTA überwiesen. In den Folgejahren erbrachte diese Prüfung aber nie ein handfestes Ergebnis. Ebenso wenig waren die AGBM-Verhandlungen vor COP 3 in Kyoto zu einer Einigung über schärfere Verpflichtungen für Industriestaaten gelangt. Diese musste also am japanischen Konferenzort selbst erzielt werden.¹⁴⁴¹

Auch mit Blick auf mögliche weitere Verpflichtungen für Entwicklungsländer hatte es trotz der durch das Berliner Mandat bestätigten vorherrschenden Meinung, dass zunächst allein die Industriestaaten weitere Auflagen akzeptieren sollten, immer wieder Debatten gegeben. Diese waren durchaus nicht nur von Industriestaaten angestoßen worden. Bereits bei der Eröffnung von INC 11 Anfang 1995 hatte der Vorsitzende des Gremiums, der Argentinier

¹⁴⁴⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 28-38; GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.56

¹⁴⁴¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 40-66; UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.98

Raúl Estrada Oyuela, den Hinweis platziert, dass eventuell auch manche große Entwicklungsländer in Zukunft eine größere Rolle bei den internationalen Klimaschutzbemühungen spielen müssten.¹⁴⁴² Auf derselben Sitzung schlug Deutschland dann vor, eventuell zwischen verschiedenen Entwicklungsländern zu differenzieren und einigen von ihnen erweiterte Pflichten aufzuerlegen, was von der G77/China als Vertretung der Interessen der Entwicklungsländer allerdings umgehend zurückgewiesen wurde.¹⁴⁴³ Auf COP 1 bezeichnete dann Brasilien einen schnellen Einbezug der Entwicklungsländer in neue Verpflichtungen als nicht zielführend und auch Kolumbien ging in diese Richtung, wenn es ein Recht auf wirtschaftliche Entwicklung verteidigte, weswegen die Entwicklungsländer keine weiteren Verpflichtungen übernehmen könnten. Argentinien dagegen sprach sich dafür aus, Protokollverhandlungen auf Grundlage des AOSIS-Vorschlags, aber auch des deutschen Vorschlags, zu beginnen.¹⁴⁴⁴

Auch nach Beschluss des Berliner Mandats gab es immer wieder Versuche, die Entwicklungsländer stärker an den Klimaschutzbemühungen zu beteiligen. Die EU beispielsweise sah in ihrem Protokollentwurf zwar keine Verpflichtungen für Entwicklungsländer vor. Diesen sollte aber die Möglichkeit gegeben werden, freiwillige Klimaschutzziele für sich zu formulieren und in einem Annex zum künftigen Protokoll festzuhalten. Mittelfristig, so stellte die EU fest, sei ein stärkeres Engagement der Entwicklungsländer ohnehin unumgänglich.¹⁴⁴⁵ Die USA forderten als Bedingung für ihre Teilnahme an einem Protokoll sowieso einen bedeutenden Beitrag auch größerer Entwicklungsländer.¹⁴⁴⁶

Die Reaktionen lateinamerikanischer Staaten auf solche Forderungen waren in ihrer Mehrzahl ablehnend. Kolumbien, das schon auf den ersten Vorstoß Deutschlands Anfang 1995 negativ reagiert hatte, behielt diese Position auch in der Folge bei.¹⁴⁴⁷ Brasilien aber betonte zwar immer wieder das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung bei der Bekämpfung des Klimawandels, zeigte sich dann aber 1997 beim siebten AGBM-Treffen gegenüber dem Anliegen der EU, die Entwicklungsländer längerfristig in stärkere Verpflichtungen einzubeziehen, durchaus offen. Diese Länder könnten in Zukunft ebenfalls QELROs übernehmen, wenn sie ein entsprechendes Wohlstandsniveau erreicht hätten.¹⁴⁴⁸ Dieses nicht genauer definierte Kriterium legte Brasilien natürlich nicht fest, war aber im Grundsatz ein Signal der Kooperationsbereitschaft.

Andere Staaten der Region, die als relativ fortgeschrittene Entwicklungsländer durchaus als Kandidaten für solche späteren Neueinstufungen in Betracht kamen, wie Mexiko und Chile, ließen allerdings keine große Begeisterung erkennen. Mexiko erklärte allgemein, das Land werde notwendige Klimaschutzmaßnahmen ergreifen. Seine wirtschaftliche Entwicklung dürfe aber dadurch nicht infrage gestellt werden. Abwehrend zeigte sich Mexiko auch im Herbst 1997 im SBI, als es mit der Frage konfrontiert wurde, ob es als Staat, der mittlerweile der OECD angehörte, nicht auch wie die übrigen OECD-Staaten aus Annex-I der Konvention erweiterte Verpflichtungen übernehmen müsse.¹⁴⁴⁹ Chile verhinderte 1996 mit anderen Staaten, dass im Abschlussbericht zur dritten AGBM-Sitzung ein Hinweis darauf auftauchen konnte, dass sich die Verpflichtungen für *alle* Parteien innerhalb der Konvention

¹⁴⁴² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 2

¹⁴⁴³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 11

¹⁴⁴⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 14

¹⁴⁴⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 46; 50

¹⁴⁴⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 60

¹⁴⁴⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 22

¹⁴⁴⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 19; 22; 23; 50

¹⁴⁴⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 19; 58

im Laufe der Zeit auch verändern können.¹⁴⁵⁰ Dies zielte klar in die Richtung, die Zweiteilung der Parteien in Annex-I-Staaten und Nicht-Annex-I-Staaten, von denen letztgenannte keine quantifizierten Verpflichtungen zu tragen hatten, dauerhaft festzuschreiben. Später sollte Chile diese Haltung grundsätzlich revidieren.

Argentinien dagegen zeigte sich weiterhin aufgeschlossener in dieser Hinsicht, ohne jedoch explizit auf konkrete weitere Verpflichtungen für Entwicklungsländer, insbesondere QELROs, einzugehen. Auf der zweiten AGBM-Sitzung etwa stellte das Land fest, die Führungsrolle der Industriestaaten sei nicht isoliert zu betrachten. Die Entwicklungsländer würden sie bei ihren Anstrengungen unterstützen.¹⁴⁵¹ Die Deutung dieser Aussage bleibt offen. Deutet sie auf zusätzliche Verpflichtungen für Entwicklungsländer hin oder will sie vielmehr festhalten, dass die Entwicklungsländer durch ihre bisherigen allgemeinen Verpflichtungen aus der Konvention und ihre tatsächlich durchgeführten Maßnahmen ihren Beitrag leisten würden bzw. dies bereits taten, sodass ein Vorwurf, diese Staaten zögen sich aus der Verantwortung, fehlgeleitet wäre? Jedenfalls zeigte Argentinien 1997 im SBI eine gewisse Bereitschaft, eine stärkere internationale Überprüfung der eigenen Klimaschutzanstrengungen zuzulassen. Bei einer Diskussion über die Behandlung der nationalen Berichte der Nicht-Annex-I-Staaten im Rahmen der Konvention erklärte das Land, es habe nichts gegen tiefer gehende Untersuchungen dieser Berichte einzuwenden, so wie sie für die Berichte der Annex-I-Staaten ohnehin vorgesehen waren. Argentinien hob sich damit von den Stellungnahmen anderer Entwicklungsländer ab, die in der Regel abwehrender Art waren.¹⁴⁵² AOSIS schließlich hatte zwar wie gesehen mit Blick auf seinen eigenen Protokollentwurf hervorgehoben, dass dieser den Entwicklungsländern keinerlei zusätzliche Lasten auferlege. Die Möglichkeit freiwilliger Selbstverpflichtungen auf bestimmte Klimaschutzziele für Entwicklungsländer wurde aber von der Gruppe ausdrücklich befürwortet und tauchte auch in ihrem Vorschlag auf, aus dem sie den Weg auch in den von Estrada Oyuela zusammengestellten Verhandlungstext fanden, der die Grundlage für die Verhandlungen in Kyoto bilden sollte.¹⁴⁵³

Einen potentiellen Anknüpfungspunkt für einen Einbezug von Entwicklungsländern in verstärkte Klimaschutzanstrengungen bot auch Artikel 4.2 a) der Konvention. Dort war wie bereits erwähnt vorgesehen, dass Annex-I-Staaten ihre Verpflichtungen auch in Zusammenarbeit mit anderen Staaten erfüllen konnten. Die konkreten Modalitäten einer solchen Zusammenarbeit beschäftigten den INC nach dem Gipfel von Rio de Janeiro. Seit seiner achten Sitzung befasste sich das Gremium mit dieser Frage.¹⁴⁵⁴ Eine Reihe von Aspekten bedurfte noch der Klärung. Bezog sich eine solche Kooperation auf Projekte zwischen Annex-I-Staaten oder konnte es auch Projekte unter Beteiligung von Entwicklungsländern geben? Und wenn letzteres der Fall sein sollte: Konnten sich die Annex-I-Staaten, von denen die Investitionen in klimafreundliche Projekte in Entwicklungsländern ausgingen, die daraus resultierenden Emissionseinsparungen in einem Land ohne konkretes Emissionsziel auf die eigenen Emissionen anrechnen lassen? In diesem Fall würde natürlich ein zusätzlicher Anreiz für solche Investitionen entstehen und die Entwicklungsländer würden im Tausch gegen entsprechende finanzielle und technische Ressourcen gewissermaßen einen Teil der von den Industriestaaten zu leistenden Emissionsreduktionen – mutmaßlich kostengünstiger – übernehmen.

¹⁴⁵⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 27

¹⁴⁵¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 24

¹⁴⁵² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 48

¹⁴⁵³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 59

¹⁴⁵⁴ GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.39

Viele Entwicklungsländer wehrten sich gegen eine solche Inanspruchnahme und lehnten eine Teilnahme an JI ab.¹⁴⁵⁵ Manche lateinamerikanischen Staaten zeigten sich aber auch von Beginn an aufgeschlossener. Argentinien war bereit, an JI-Aktivitäten teilzunehmen, wandte sich aber dagegen, dass den beteiligten Industriestaaten dadurch Rabatte auf ihr eigenes Emissionsziel gewährt würden. Noch etwas weiter gingen Chile und Costa Rica, die sich zumindest in begrenztem Umfang solche Erleichterungen vorstellen konnten.¹⁴⁵⁶ Auf COP 1 sorgten die Statements lateinamerikanischer Staaten dafür, dass sich die ablehnende Haltung der Mehrheit der Entwicklungsländer wandelte.¹⁴⁵⁷ Eine Ausnahme war hier Brasilien, das nach eigenen Angaben - unter Anspielung auf mögliche Projekte zur Bewahrung oder Verbesserung von Kohlenstoffsenken in Entwicklungsländern - nicht „Rauch gegen Bäume“¹⁴⁵⁸ tauschen wollte. Obwohl die EU zuvor klargestellt hatte, dass sie nicht auf Anrechnung der in Entwicklungsländern erzielten Emissionsreduktionen auf das Konto des jeweiligen Annex-I-Staates bestand, stellte Brasilien JI als ein Instrument dar, mit dem die Industriestaaten versuchen wollten, ihre Emissionsziele auf die Entwicklungsländer abzuwälzen. Chile pflichtete zwar bei, dass JI keinesfalls zu diesem Zweck missbraucht werden dürfe, dass es aber anders als Brasilien JI als einen legitimen und nützlichen Weg ansah, auf dem die Entwicklungsländer den Industriestaaten helfen konnten, ehrgeizigere Emissionsziele zu erreichen. Costa Rica und Peru äußerten sich ebenfalls zustimmend zu JI. Peru, Chile und auch Argentinien sprachen sich dementsprechend auch dafür aus, JI in einer Pilotphase zu testen.¹⁴⁵⁹

Genau dies war auch das Ergebnis der Berliner Vertragsstaatenkonferenz: Es sollte zunächst eine mehrjährige Testphase für JI unter Einschluss der Entwicklungsländer geben, ohne dass den Industriestaaten die so erreichten Emissionsreduktionen gutgeschrieben würden. Solche gemeinsamen Projekte wurden auch als *Activities Implemented Jointly* (AIJ) bezeichnet. Die Pilotphase wurde zum ersten Mal 1999 und danach immer wieder verlängert.¹⁴⁶⁰ Costa Rica und Chile, daneben auch Bolivien, waren die lateinamerikanischen Staaten, die sich auch in den folgenden Jahren positiv zu AIJ äußerten. Costa Rica vertrat dabei wiederholt die Ansicht, dass noch mehr Anreize zur Nutzung dieses Instruments geschaffen werden müssten, etwa dadurch, dass die Partnerländer aus Annex-I doch Gutschriften auf ihre eigenen Emissionsziele erhalten sollten. Diese Meinung wurde allerdings von Argentinien nicht geteilt.¹⁴⁶¹

Auch bei den in AGBM geführten Verhandlungen über ein Protokoll oder anderes Rechtsinstrument zur Verstärkung der Verpflichtungen der Annex-I-Staaten wurde immer wieder über Mechanismen beraten, durch die die entsprechenden Ziele möglichst kosteneffizient erreicht werden konnten. Auch hier stand wieder die Frage im Raum, ob es zu diesem Zweck JI-Projekte unter Einschluss von Entwicklungsländern geben sollte. Costa Rica zeigte sich auch hier gewillt, besonders durch Aufforstungsprojekte die Annex-I-Staaten beim Erreichen strengerer Emissionsvorgaben zu unterstützen.¹⁴⁶² Auch Peru wollte die JI-Option nicht von vornherein ausschließen.¹⁴⁶³ Kolumbien und Venezuela dagegen wandten sich gegen einen Einbezug von Entwicklungsländern in JI-Projekte im Rahmen eines künftigen Protokolls. Als im Sommer 1996 in einem Bericht von einer AGBM-Sitzung ein

¹⁴⁵⁵ Ebenda, S.44

¹⁴⁵⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 5

¹⁴⁵⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 21

¹⁴⁵⁸ Ebenda (eigene Übersetzung)

¹⁴⁵⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 15-20

¹⁴⁶⁰ UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.89f

¹⁴⁶¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 15; 38; 39; 55; 57

¹⁴⁶² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 24

¹⁴⁶³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 43

Bezug auf JI auftauchte, der diese Möglichkeit offen ließ, bestanden sie darauf, dass der Text so zu ändern sei, dass klar werde, dass nur von Projekten zwischen Annex-I-Staaten die Rede sei.¹⁴⁶⁴ In eine ähnliche Richtung ging die Haltung Brasiliens, das Emissionsgutschriften für das investierende Land nur dann erlauben wollte, wenn beide Länder quantifizierte Emissionsziele aufwies.¹⁴⁶⁵ Der Anreiz für JI-Projekte in Entwicklungsländern würde so geringer ausfallen. Auch Argentinien wollte der Verlagerung der erzielten Emissionsreduktionen in Entwicklungsländer zumindest Grenzen setzen. Solche Mechanismen dürften nicht zu einem „Blankoscheck“¹⁴⁶⁶ für die Industriestaaten verkommen.

Auch hier musste die Entscheidung letztlich auf COP 3 fallen. In Kyoto war es dann ausgerechnet Brasilien, das sich zuvor eher gesperrt hatte, das gemeinsam mit den USA einen Mechanismus ersann und im Verhandlungsergebnis unterbrachte, durch den Entwicklungsländer bei der Erfüllung verschärfter Emissionsziele für die Industriestaaten mitwirken konnten. Während JI-Projekte im Rahmen des in Kyoto vereinbarten Protokolls nur zwischen Annex-I-Staaten stattfinden konnten (dem investierenden Staat wurden dabei die resultierenden Emissionsreduktionen gutgeschrieben, dem Empfängerstaat von seiner eigentlich erlaubten Emissionsmenge abgezogen), konnten Projekte unter dem Dach des *Clean Development Mechanism* (CDM) in Entwicklungsländern stattfinden. Das Prinzip war hier ähnlich: Ein Staat aus Annex-I investiert in Klimaschutzprojekte in einem Entwicklungsland und darf die gleiche Menge an Treibhausgasen, die im Projektland eingespart wurde, „zu Hause“ mehr emittieren. Brasilien setzte sich gemeinsam mit Peru und Costa Rica zudem dafür ein, dass bereits ab dem Jahr 2000 – deutlich vor Beginn des für die Annex-I-Staaten festgelegten Zeitraums, in dem verschärfte Emissionsbegrenzungen eingehalten werden mussten – Reduktionen aus solchen Projekten registriert und dann später angerechnet werden konnten. Neben JI und dem CDM wurde für die Industriestaaten noch eine dritte Möglichkeit geschaffen, Emissionsreduktionen möglichst kostengünstig zu erreichen. So konnten Staaten, die die ihnen zugestandene Menge an Treibhausgasemissionen dank guter Einsparmöglichkeiten gar nicht voll ausschöpfen würden, anderen Staaten, denen die Erreichung ihrer Vorgaben schwerer fiel, das Recht verkaufen, die nicht genutzten Mengen an Treibhausgasen an ihrer Stelle zu emittieren.¹⁴⁶⁷ Es handelte sich im Prinzip um eine nicht projektgebundene Variante von JI. Diese drei Optionen wurden als „Flexibilitätsmechanismen“ oder auch „Kyoto-Mechanismen“ bezeichnet.

Wie aber sahen die Verpflichtungen der Industriestaaten, die durch die Kyoto-Mechanismen leichter und günstiger erfüllt werden sollten, aus? Alle Staaten, die sich in einem Annex-B zum Protokoll wiederfanden (und die den Annex-I-Staaten der Konvention entsprachen), mussten zusammen genommen ihre Treibhausgasemissionen im Durchschnitt der Jahre 2008-2012 um 5% gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 senken. Die Ziele für die einzelnen Staaten und die EU, die zusammengenommen zu diesem Ergebnis führen, fallen dabei durchaus unterschiedlich aus und reichen von einer erlaubten Emissionssteigerung von 10% für Island bis zu einer Reduktion um 8% etwa durch die EU. Die innerhalb der EU von dieser selbst vorgenommene Differenzierung führt noch zu weit größeren Ausschlägen von +27% für Portugal bis -28% für Luxemburg. Diese Ziele beziehen sich auf die Emissionen von sechs verschiedenen Treibhausgasen, die zueinander durch ihre unterschiedlich starke Treibhauswirkung in Beziehung gesetzt werden. So muss jeder Staat seinen Ausstoß von

¹⁴⁶⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 34

¹⁴⁶⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 39

¹⁴⁶⁶ Ebenda (eigene Übersetzung)

¹⁴⁶⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 76; UNFCCC, *Unidos por el Clima. Guía de la Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto*. S.27-30; auf: http://unfccc.int/resource/docs/publications/unitingonclimate_spa.pdf (letzter Abruf: 11.02.2015)

„CO₂-Äquivalenten“ auf die jeweils zugeteilte Menge begrenzen. Spezifische Klimaschutzmaßnahmen und –politiken werden den Industriestaaten, anders als von der EU ursprünglich einmal vorgeschlagen, nicht vorgeschrieben.¹⁴⁶⁸

Wie in der Konvention werden auch Kohlenstoffsinken wie z.B. Wälder als Faktor anerkannt, der die Nettoemissionen eines Staates beeinflusst. Über die Wirkungsweise von Senken und die Konsequenzen aus Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (im Jargon der Klimaverhandlungen als „LULUCF“ bezeichnet) lagen zum Zeitpunkt der Aushandlung des Kyoto-Protokolls noch keine gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse vor, weswegen man die genaue Operationalisierung der Einrechnung dieses Einflussfaktors erst in den folgenden Jahren im Lichte fortschreitender Erforschung vornehmen wollte. Diese Unsicherheit ragte natürlich auch in das Feld der Flexibilitätsmechanismen, besonders auch des CDM, hinein, boten sich doch auch in vielen lateinamerikanischen Staaten CDM-Projekte zur Erhaltung oder Verbesserung von Kohlenstoffsinken wie Wäldern an. Ohnehin waren auch die Details dieser Mechanismen in Kyoto insgesamt noch nicht geklärt worden und boten somit Diskussionsstoff für die Post-Kyoto-Klimaverhandlungen.¹⁴⁶⁹ Auf COP 3 war aber bereits deutlich geworden, dass Brasilien zu den Staaten gehörte, die sich dagegen wehrten, den Annex-B-Staaten die Erfüllung ihrer Verpflichtungen durch ausufernde Anrechnung von LULUCF-Aktivitäten zu erleichtern.¹⁴⁷⁰ Gleichzeitig war klar, dass die konkrete Ausgestaltung der Regeln für LULUCF und die Kyoto-Mechanismen ganz wesentlich darüber entscheiden würde, ob eine genügend große Zahl von Staaten (55 Staaten, wobei 55% der Emissionen der Annex-B-Staaten aus dem Jahr 1990 repräsentiert sein mussten)¹⁴⁷¹ das Protokoll ratifizieren würde, um es in Kraft zu setzen.

Nennenswerte Versuche, ein Protokoll mit strengeren Verpflichtungen für Industriestaaten in Kyoto zu vereiteln, gab es von Seiten lateinamerikanischer Staaten kaum. Am ehesten tat sich noch Venezuela dadurch hervor, dass es mit anderen Staaten gegen den Willen u.a. von AOSIS und Argentinien verhinderte, dass Entscheidungen – auch über ein Protokoll – auch ohne Einstimmigkeit getroffen werden konnten. Gemeinsam mit Uruguay forderte das Land zudem Kompensationen von Industriestaaten, wenn durch deren Klimaschutzmaßnahmen, die im Zuge eines Protokolls ja zu verstärken sein würden, Entwicklungsländern wirtschaftliche Nachteile entstünden.¹⁴⁷²

Anders gestaltete sich das Bild mit Blick auf die Frage, ob auch Entwicklungsländer in naher und mittlerer Zukunft selbst strengere Klimaschutzverpflichtungen übernehmen sollten – eine Frage, die auch auf COP 3 wieder aufgeworfen wurde. Als sich der Hauptausschuss der Konferenz zu deren Beginn auch mit Verpflichtungen für alle Parteien beschäftigen wollte, wandte sich Brasilien dagegen, entgegen ihrer bisherigen Linie aber auch die AOSIS-Staaten. Ihr Vorschlag, dass auch Entwicklungsländer freiwillig Verpflichtungen übernehmen können sollten – so stellte die Gruppe später klar – stamme aus einer früheren Verhandlungsphase. Nun schließe man sich der G77-Position an, die eine solche Option ablehnte.¹⁴⁷³ Während Brasilien allerdings diese ablehnende Position bis zum Ende der Konferenz beibehielt, änderte sich die Haltung von AOSIS wieder. Als nämlich ganz zum Ende von COP 3 u.a. Brasilien mit Venezuela eine Streichung von Artikel 10 des Entwurfs für ein Protokoll durchsetzen wollte, welcher von freiwilligen Verpflichtungen für Entwicklungsländer

¹⁴⁶⁸ UNFCCC, *Los diez primeros años*. S.85; UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.95; GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.89; IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 76

¹⁴⁶⁹ GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.91; 102

¹⁴⁷⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 71; 75

¹⁴⁷¹ UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.79

¹⁴⁷² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 68; 70; 73

¹⁴⁷³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 68; 70

handelte und der nicht zuletzt aufgrund der Vorschläge von AOSIS seinen Weg in den Verhandlungstext gefunden hatte, unterstützte der Verband der Inselstaaten diesen Vorstoß nicht. Ebenso wenig taten dies Mexiko und Argentinien. Diese Länder argumentierten, der Artikel zwingt kein Entwicklungsland zu irgendetwas, wobei Mexiko und Argentinien Umformulierungen vorschlugen, um die in dem Artikel implizierte Freiwilligkeit noch stärker hervorzuheben und den Artikel somit akzeptabler zu machen.¹⁴⁷⁴

Diese Versuche scheiterten allerdings: Der Artikel findet sich im schlussendlich angenommenen Protokolltext nicht mehr. Auch Paraguay und Peru hatten sich zuvor im Verlauf der Verhandlungen gegen weitere Verpflichtungen für Entwicklungsländer zum damaligen Zeitpunkt ausgesprochen, während Costa Ricas Präsident die Entwicklungsländer aufgefordert hatte, ihre Anstrengungen freiwillig zu verstärken.¹⁴⁷⁵ Auf zukünftige Verpflichtungen für alle Staaten – ohne Freiwilligkeit – zielte ein in Kyoto von Neuseeland präsentierter Vorschlag: Die Industriestaaten sollten jetzt verschärfte Emissionsziele akzeptieren, allerdings unter der Bedingung, dass auch die Entwicklungsländer – sollten die Industriestaaten ihre Verpflichtungen in diesem ersten Zeitraum erfüllen – in einem zweiten Zeitraum stärkere Verpflichtungen übernehmen. Dieser Vorstoß wurde von den Entwicklungsländern fast universell abgelehnt und auch eigentlich aufgeschlossene lateinamerikanische Staaten schlossen sich an. Kolumbien, Nicaragua, Honduras, Chile, Peru, Uruguay, Venezuela, Costa Rica und Argentinien unterstützten die Abfuhr, die die G77 dem Vorschlag erteilte. Brasilien fasste zusammen: „[U]ntil you deliver, we won't discuss“.¹⁴⁷⁶

So erfolgten die Verpflichtungen der Annex-B-Staaten in Kyoto ohne Garantie der Entwicklungsländer, nach der ersten Verpflichtungsperiode ab 2013 nachzuziehen. Aber auch wenn laut Protokoll eine Debatte über diese Zeit nach 2012 erst 2005 anstand, konnten sich die Entwicklungsländer auch in der Zwischenzeit einer Diskussion um verstärkte Klimaschutzbemühungen ihrerseits nicht entziehen. 1998 stand die zweite Überprüfung der Eignung der Verpflichtungen aus der Konvention an und die Meinungen darüber, ob diese auch eine Revision der Rolle der Entwicklungsländer implizieren könne, gingen auseinander.¹⁴⁷⁷

3.1.3 Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls und der Klimaschutzbeitrag der Entwicklungsländer

Die vierte Vertragsstaatenkonferenz sollte 1998 in Buenos Aires stattfinden und Argentinien war auch das Land, das in jenem Jahr besondere Akzente setzte. Die in der Konvention vorgesehene Überprüfung der Eignung der Verpflichtungen beziehe sich ausdrücklich nur auf Artikel 4.2, somit auf die Pflichten, die nur die Annex-I-Staaten betrafen. Dies war die repräsentativ für viele Entwicklungsländer von Venezuela vertretene Position.¹⁴⁷⁸ Doch konnte dies nicht auch so interpretiert werden, dass die Prüfung auch ergeben konnte, dass Artikel 4.2 *an sich*, also in seiner ganzen Konzeption als Auflage allein für die Annex-I-Staaten, ungeeignet war? Um diese Deutung auszuschließen, brachte die G77 ab COP 5 im

¹⁴⁷⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 76

¹⁴⁷⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 74; 75

¹⁴⁷⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 72

¹⁴⁷⁷ GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.87; UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.96f

¹⁴⁷⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 81

Jahr 1999 immer wieder Anträge ein, die eine Überprüfung der *Anwendung* von Artikel 4.2 der Konvention forderten, über die aber nie eine Einigung erzielt werden konnte, sodass die Prüfung *de facto* ausblieb.¹⁴⁷⁹

Die EU, die in den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll anders als andere Industriestaaten mit Forderungen an die Entwicklungsländer sehr zurückhaltend gewesen war, machte 1998 gleich deutlich, dass sie spätestens nach Ablauf der in Kyoto vereinbarten Verpflichtungsperiode auch von den Entwicklungsländern Emissionsziele verlange. Die USA sprangen darauf sogleich an und forderten, darüber bereits auf COP 4 zu beraten. Brasilien lehnte dies genau wie Kolumbien ab, während Peru in dem Vorhaben sogar eine „Gefahr für die internationale Gemeinschaft und die Umwelt“ zu erkennen glaubte. Mexiko hatte sich ohnehin erneut gegen Diskussionen um seine Rolle als OECD-Staat zu wehren. Chile aber hatte sich bereits im Kontext der 1998 in Santiago abgehaltenen *Cumbre de las Américas* in einer gemeinsamen Erklärung mit den USA dazu bekannt, dass auch Entwicklungsländer in Zukunft einen bedeutenden Beitrag zum Klimaschutz – etwa auch durch Emissionsziele – zu leisten hätten. Argentinien hatte seinerseits schon zum Ende der Kyoto-Konferenz, als es die Streichung des Artikels zu freiwilligen Verpflichtungen für Entwicklungsländer nicht hatte abwenden können, vergeblich versucht, das Thema gleich auf die Agenda von COP 4 zu setzen. 1998 sorgte das Land dann unter den Entwicklungsländern teilweise für Ärger, als sich abzeichnete, dass es einseitig für sich ein Emissionsziel verkünden würde.¹⁴⁸⁰

Als es Ende des Jahres dann in Buenos Aires zum großen jährlichen Zusammentreffen kam, versuchte die argentinische Umweltministerin als Konferenzleiterin ihre Befugnisse zu nutzen, um das Thema der freiwilligen Verpflichtungen für Entwicklungsländer auf die Tagesordnung zu setzen, was aber aufgrund des Widerstands u.a. aus Venezuela, Brasilien, Kuba und Kolumbien scheiterte. Auch Chile konnte sich nicht zu einer klaren Unterstützung Argentiniens durchringen, sodass der COP-Vorsitzenden nur blieb, informelle Konsultationen zu dieser Frage anzukündigen, was allein schon erneuten Unmut bei vielen Parteien auslöste. Hatte Argentinien also keine offizielle Debatte durchsetzen können, so blieb Staatspräsident Carlos Menem zumindest noch die Gelegenheit für die Ankündigung, auf der Folgekonferenz ein Jahr später offiziell ein Emissionsziel für Argentinien verkünden zu wollen. Dies reichte aus, um wiederum unter vielen Entwicklungsländern für Unruhe zu sorgen. Auch Kuba meldete sich gleich zu Wort, um zu betonen, dass angesichts des offenbar als wenig hilfreich wahrgenommenen argentinischen Voranpreschens kein Entwicklungsland gezwungen werden dürfe, „freiwillige“ Verpflichtungen zu übernehmen. Bolivien beeilte sich beizuspringen und unterstrich, auch für die Entwicklungsländer gelte das Souveränitäts- und Selbstbestimmungsprinzip. Argentiniens Handeln dürfe keinen Präzedenzfall markieren. Andere Staaten nahmen Argentiniens Vorstoß offenbar positiver auf und es wurde gemutmaßt, dass sie bei der Planung dieser Initiative nicht unbeteiligt gewesen seien. Jedenfalls unterzeichneten die USA gleich nach Menems Ankündigung das Kyoto-Protokoll, das sie allerdings nie ratifizieren sollten.¹⁴⁸¹

Argentinien machte seine Ankündigung 1999 auf der fünften Vertragsstaatenkonferenz in Bonn wahr und gab für sich das Ziel aus, seine Emissionen im Durchschnitt der Jahre 2008-2012 um 2% bis 10% zu verringern. Dies war allerdings nicht wie im Falle der Annex-B-Staaten aus dem Kyoto-Protokoll in Relation zu den realen Emissionen aus dem Jahr 1990 gemeint, sondern im Vergleich zu einem Szenario des *business as usual* in besagtem

¹⁴⁷⁹ UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.96f

¹⁴⁸⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 77; 79; 81-83; 86 (das Zitat stammt aus Nummer 81; eigene Übersetzung)

¹⁴⁸¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 88; 95-97

Zeitraum.¹⁴⁸² Die Ambition dieses Ziels soll hier nicht abschließend beurteilt, vielmehr die Symbolik hervorgehoben werden, die eine solche Selbstverpflichtung eines Nicht-Annex-I-Staates hatte und die andere Vertreter dieser Gruppe – den nervösen Reaktionen nach zu urteilen – auch durchaus wahrnahmen. Mit diesen Auftritten auf COP 4 und COP 5 hatte die argentinische Führungsrolle ihren Höhepunkt dann allerdings erreicht. In der Folge war es dann v.a. wieder die Gruppe der AOSIS-Staaten, die immer wieder darauf hinwies, dass über die Zeit nach der Phase nachgedacht werden müsse, in der viele Industriestaaten, nicht aber die Entwicklungsländer, konkrete Klimaschutzverpflichtungen, besonders Emissionsziele, übernommen hatten. Schon parallel zu Argentinien's Verkündung seiner Selbstverpflichtung hatte AOSIS klar gemacht, dass in absehbarer Zeit *alle* Staaten an den Verpflichtungen teilhaben mussten. Auch zwei Jahre später stellte die Allianz dar, dass künftige Verpflichtungen nicht nur stärker sein mussten, sondern auch eine größere Zahl von Staaten umfassen sollten, um 2002 noch einmal deutlich zu machen, sämtliche Staaten müssten sich an den Klimaschutzbemühungen beteiligen. Auch im Kontext der elften Vertragsstaatenkonferenz 2005 in Montreal, die erstmals auch als Konferenz der Mitglieder des in jenem Jahr in Kraft getretenen Kyoto-Protokolls diente, war es AOSIS, die gemeinsam mit der EU die Diskussion um erweiterte Klimaschutzanstrengungen nach 2012 vorantrieb.¹⁴⁸³

Die Reaktionen, die auf solches Drängen von verschiedenen lateinamerikanischen Staaten kamen, waren unterschiedlich. Manche Länder wiesen das AOSIS-Anliegen glatt zurück. So taten es beispielsweise Venezuela und Kuba auf der achten Vertragsstaatenkonferenz.¹⁴⁸⁴ Andere Staaten äußerten sich weniger klar. 2005 in Montreal, als die Staaten ja durch die Vorgaben des Kyoto-Protokolls dazu angehalten waren, eine Diskussion über die Zukunft des Weltklimaregimes nach 2012 zu beginnen, äußerten viele Länder wie Mexiko, Peru, Kolumbien, Chile, Paraguay, Bolivien und Panama, dass solche Diskussionen vor dem Hintergrund des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung geführt werden sollten. Damit erfolgte aber natürlich keine wirkliche Festlegung, da es durchaus unterschiedliche Optionen gab, wie die in dem Prinzip implizierte Differenzierung zwischen den Staaten konkret vorzunehmen sein könnte. Peru sagte, die Industriestaaten müssten weiter die Führung übernehmen. Aber auch das Konzept der Führung schloss ja nicht aus, verlangte im Gegenteil sogar, dass auch jemand folgte.¹⁴⁸⁵

Brasilien und Argentinien führen in jenen Jahren in dieser Frage einen nicht immer geradlinigen Mittelkurs. Argentinien präsentierte sich nach Menem's Ausscheiden aus dem Präsidentenamt 1999 deutlich zurückhaltender, entwickelte sich aber zunächst trotz teilweise merklich gewandelter Rhetorik auch nicht zu einem Komplettverweigerer. So reagierte das Land auf COP 8 auf die AOSIS-Forderungen und ähnliche Vorstöße anderer Länder anders als Venezuela und Kuba nicht mit einer klaren Absage an verstärkte Verpflichtungen für Entwicklungsländer, sondern zog sich auf die beliebte Formel von der Führungsaufgabe der Industriestaaten zurück. Als 2004 zum zweiten Mal die Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires tagte, nutzte der neue Präsident Néstor Kirchner die Gelegenheit, um über die Ungerechtigkeit einer Welt zu klagen, in der Entwicklungsländer unter Schulden litten, die Industriestaaten aber ihre Klimaschulden (Kirchner nahm hier den Begriff aus Lateinamerikas „eigener Agenda“ von 1990 auf) nicht beglichen. Dies mag im Einzelnen nicht immer falsch gewesen sein, setzte aber auch kein Signal für verstärkte Anstrengungen Argentinien's. Und dennoch sorgte das Land am Ende der Konferenz, als es um die

¹⁴⁸² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 120

¹⁴⁸³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 120; 187; 207; 270; 281

¹⁴⁸⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 207; 208

¹⁴⁸⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 289; 290

Einberufung eines Seminars von Regierungsexperten ging, die über die Zukunft der Klimapolitik beraten sollten, für einen Kompromiss, als Indien und andere Entwicklungsländer explizit klarstellen lassen wollten, dass dieses Seminar nicht auf stärkere Verpflichtungen für Entwicklungsländer gerichtet sei. So war es den Regierungsexperten dann 2005, als sie tatsächlich zusammentraten, durchaus möglich, auch auf dieses Thema einzugehen.¹⁴⁸⁶

Auch Brasilien hatte sich wie Argentinien in dieser Angelegenheit in Buenos Aires kompromissuchend gezeigt, nachdem es sich vorher bei manchen Gelegenheiten mit Blick auf die Pflichten von Entwicklungsländern eher bremsend präsentiert hatte. So reagierte das Land auf COP 7 auf eine entsprechende Aufforderung von AOSIS mit der Bemerkung, selbstverständlich freue man sich auf Verhandlungen über die Klimaschutzregeln nach 2012. Verbunden wurde diese Bekundung der Vorfreude aber mit dem Hinweis auf den eigenen Vorschlag zur Operationalisierung der Frage der historischen Verantwortung. Eine Umsetzung dieses Vorschlags hätte mit ziemlicher Sicherheit alle Auflagen für Entwicklungsländer – auch solche, die (wie eben Brasilien) mittlerweile zu größeren Emittenten avanciert waren – aufgrund ihrer geringen akkumulierten vergangenen Emissionen eher bescheiden ausfallen lassen. Und wenig später ließ das Land durchblicken, dass es nicht den Klimaschutz, sondern die wirtschaftliche Entwicklung als Priorität betrachte. Auch 2004 in Buenos Aires wiederholte Brasilien, es wünsche durchaus Verhandlungen für ein Post-2012-Klimaschutzregime. Diese hätten aber die Prinzipien der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung, und besonders auch der historischen Verantwortung, zu beachten. Mit Blick auf das Seminar für Regierungsexperten zeigte sich Brasilien dann aber wie erwähnt, so wie Argentinien, kompromissbereit.¹⁴⁸⁷

Auf besagtem Seminar ließ sich der argentinische Umweltminister dann einerseits über die besonderen Pflichten der Industriestaaten im Klimaschutz aus. Andererseits aber äußerte er, dass ihm für die Zeit nach 2012 durchaus eine „aktive Teilnahme“ der Entwicklungsländer vorschwebte.¹⁴⁸⁸ Weiter vor wagte sich auf diesem Seminar der Vertreter Mexikos, das schon kurz zuvor in Buenos Aires als Teil der einige Jahre früher zusammen mit Südkorea und der Schweiz gegründeten *Environmental Integrity Group* (EIG) die Diskussion um Klimaschutzverpflichtungen nach 2012 vorangetrieben hatte. Nun forderte Mexiko analog zum Berliner Mandat von 1995, das zum Kyoto-Protokoll geführt hatte, ein 2005 in Kanada zu beschließendes Montreal-Mandat. Diesmal allerdings sei eine Differenzierung nicht nur zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten (verkörpert durch die Unterscheidung zwischen Annex-I-Staaten und den übrigen Ländern), sondern auch innerhalb der Entwicklungsländer nötig. Damit hatte Mexiko einen für viele Entwicklungsländer heiklen Punkt angesprochen, schließlich beruhte deren Befreiung von erweiterten und quantifizierbaren Klimaschutzauflagen auf genau jener strikten Trennung zwischen Annex-I und Nicht-Annex-I. Auf die erwartungsgemäß aufkommenden Fragen anderer Ländervertreter antwortete der mexikanische Regierungsexperte, unter einer Differenzierung zwischen Entwicklungsländern verstehe er, dass die Staaten, die in der Lage seien, mehr als bislang zu leisten, dies auch zu tun hätten, um ein „race to the bottom“ in den internationalen Klimaschutzbemühungen zu verhindern.¹⁴⁸⁹

Ähnlich äußerte sich dann auch Brasilien in Montreal selbst, als es feststellte, dass *unterschiedliche* Verantwortung nicht *keine* Verantwortung bedeuten könne. Auch Argentinien wollte zwar die ein Jahr zuvor von Präsident Kirchner so bezeichneten Klimaschulden der

¹⁴⁸⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 208; 258; 260

¹⁴⁸⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 187; 190; 258; 260

¹⁴⁸⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 261 (eigene Übersetzung)

¹⁴⁸⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 250; 261 (das Zitat stammt aus letztgenannter Nummer)

Industriestaaten anerkannt sehen, gleichzeitig aber auch eine möglichst breite Teilnahme an den Post-2012-Klimaschutzanstrengungen gewährleistet wissen.¹⁴⁹⁰ So gelang es auf COP 11, Gespräche über die Gestaltung des Klimaregimes jenseits der ersten Verpflichtungsperiode aus dem Kyoto-Protokoll anzustoßen. Dies sollte in zwei verschiedenen Formaten geschehen: Erstens wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich mit erweiterten Verpflichtungen für Annex-I-Staaten im Rahmen des Kyoto-Protokolls befassen sollte und die nach ihrem englischen Kürzel als AWG-KP bezeichnet wurde.¹⁴⁹¹ Das zweite Diskussionsformat fiel informeller aus. Es handelte sich um einen Dialog über langfristige Zusammenarbeit im Rahmen der Konvention.¹⁴⁹² Besonders dieser zweite Teilstrang der Klimagespräche bot Potenzial für Diskussionen um die künftige Rolle der Entwicklungsländer. Neben diesen Weichenstellungen für die Zukunft wurde auf der Klimakonferenz von Montreal, die wie erwähnt auch das erste Treffen der Teilnehmer des Kyoto-Protokolls beinhaltete, auch eine Regelung für die genaue Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls offiziell angenommen, die in den Jahren zuvor ausgehandelt worden war.

Ein Aspekt des Protokolls, der nach 1997 noch einer Präzisierung bedurfte, war die Frage, wie die Einhaltung der Protokollverpflichtungen überprüft und v.a. wie Verstöße gegen diese sanktioniert werden sollten. In diesem Punkt tat sich Brasilien als eines der Länder hervor, die sich wiederholt für einen strikten Kontroll- und Sanktionsmechanismus aussprachen. Einschränkend muss allerdings gleich hinzugefügt werden, dass aus Brasiliens Sicht dieser Mechanismus in seiner potentiell bestrafenden Form ohnehin nur die Annex-B-Staaten betraf, die in Kyoto erweiterte Klimaschutzverpflichtungen übernommen hatten.¹⁴⁹³ Es ging also für das Land hauptsächlich darum, mögliche Sanktionen für *andere* Staaten zu gestalten. Dennoch bedeutete dies für die Effektivität des Klimaschutzes immer noch eine konstruktivere Position als die anderer Staaten, die einen starken Sanktionsmechanismus weniger unterstützten oder sogar eher zu verschleppen suchten. Auf der fünften Vertragsstaatenkonferenz in Bonn 1999 setzte sich Brasilien gemeinsam mit Chile und AOSIS genau wie die EU dafür ein, möglichst schnell zu einer Entscheidung über den Kontroll- und Sanktionsmechanismus zu gelangen, nämlich schon ein Jahr später auf COP 6 in Den Haag. Brasilien hatte in Bonn bereits zuvor verlauten lassen, dass es sich als letzte Konsequenz aus Verstößen gegen die Protokollverpflichtungen auch Geldstrafen wünschte. Andere Staaten, unter ihnen einmal mehr Venezuela, wandten sich allerdings dagegen, so konkrete Fristen für eine Einigung zu setzen.¹⁴⁹⁴

Insgesamt zeigte sich Venezuela auch in dieser Phase der Klimaverhandlungen als einer der Akteure, die den Prozess zu stärkerem Klimaschutz eher aufzuhalten versuchten. Es betrieb nicht nur, wie eben gesehen, eine Verschleppung des Sanktionsmechanismus, sondern forderte auch, dass die Staaten sich stärker mit den negativen Folgen beschäftigen sollten, die Klimaschutzmaßnahmen der Industriestaaten auf die Wirtschaft von Entwicklungsländern haben konnten. Venezuela sprach hier offenbar wieder in seiner Eigenschaft als Erdölexporteur und so verwundert es nicht, dass es in diesem Punkt von Ecuador, ebenfalls einem Erdölexporteur, unterstützt wurde.¹⁴⁹⁵ Venezuela forderte entsprechend auch, dass durch den Sanktionsmechanismus nicht nur Annex-B-Staaten bestraft werden sollten, die ihre Klimaschutzziele verpassten, sondern auch solche, die gegen das in Konvention und Protokoll enthaltene Gebot verstießen, bei der Erreichung dieser Ziele die negativen wirtschaftlichen Folgen – besonders für Entwicklungsländer – so gering wie möglich zu

¹⁴⁹⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 290

¹⁴⁹¹ <http://unfccc.int/bodies/body/6409.php> (letzter Abruf: 12.02.2015)

¹⁴⁹² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 291

¹⁴⁹³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 143

¹⁴⁹⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 117; 121

¹⁴⁹⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 91

halten. In diesem letzten Punkt wurde Venezuela allerdings auch von Brasilien und Chile – nicht aber AOSIS – unterstützt.¹⁴⁹⁶ Natürlich konnte diese Haltung als konsequent im Sinne einer strengen Kontrolle der Einhaltung *aller* Aspekte des Protokolls gedeutet werden. Aus dem Blickwinkel des effektiven Klimaschutzes allerdings war sie eher kontraproduktiv, drohte sie doch Annex-B-Staaten, die besonders einschneidende und damit auch in ihren Auswirkungen auf andere Staaten potentiell relevante Klimaschutzmaßnahmen ergriffen, damit, eventuell noch für diese bestraft zu werden, wenn andere Staaten ihre wirtschaftlichen Interessen tangiert sahen. Dass Venezuela hauptsächlich diese vertrat (was hier keinesfalls als *per se* illegitim bezeichnet werden soll, was aber eben einem effektiven Klimaschutzregime entgegen stand) zeigte sich nicht zuletzt daran, dass das Land auch versuchte, Debatten über den Zusammenhang zwischen Klimawandel und dem Energiesektor zu ersticken.¹⁴⁹⁷ Bei der prozeduralen Ausgestaltung des Kontroll- und Sanktionsmechanismus drängten Brasilien und Chile darauf, der Vertragsstaatenkonferenz keine zu große Rolle zukommen zu lassen, was sicher einer strikten, nicht politisierten, Beurteilung von Verstößen entgegen kam. Brasilien setzte sich dafür ein, die Konferenz nur in besonderen Ausnahmefällen als Berufungsinstanz einzuschalten.¹⁴⁹⁸

Während etwa Argentinien nicht so konsequent wie Brasilien auf einen strengen Kontrollmechanismus hinarbeitete, machte sich Mexiko als Teil der EIG für eine strikte Verfolgung von Verstößen stark. Es unterstützte Brasilien in der Forderung nach Geldstrafen, die in einen Klimaschutzfonds einfließen sollten, und forderte zudem, dass Staaten, die gegen ihre Pflichten aus dem Protokoll verstießen, von der Teilnahme an den Flexibilitätsmechanismen ausgeschlossen werden sollten.¹⁴⁹⁹ Wie bei vielen anderen in Kyoto offen gebliebenen Fragen kam es auch in der Frage des Kontrollmechanismus im Sommer 2001 bei einer Fortsetzung der Ende 2000 ergebnislos abgebrochenen sechsten Vertragsstaatenkonferenz zu einem ersten Ergebnis, das später im Jahr dann auf COP 7 im marokkanischen Marrakesch vorläufig offiziell angenommen wurde, allerdings von der ersten Konferenz der Protokollparteien nach Inkrafttreten des Kyoto-Dokuments noch endgültig bestätigt werden musste. Demnach konnten Staaten bei Verstößen gegen das Kyoto-Protokoll tatsächlich vom Gebrauch der Flexibilitätsmechanismen ausgeschlossen und dazu verpflichtet werden, den anderen Parteien einen konkreten Plan zur Erfüllung ihrer Vorgaben vorzulegen. Überschritt ein Staat im Zeitraum 2008-2012 die für ihn erlaubte Emissionsmenge, so konnte ihm die Menge der unerlaubten Emissionen – multipliziert mit dem Straffaktor 1,3 – von der Emissionsmenge abgezogen werden, die ihm in einer geplanten zweiten Verpflichtungsperiode ab 2013 zugeteilt würde.¹⁵⁰⁰

Eine weitere in Kyoto nicht abschließend geklärte Frage war die der Einrechnung von Senken in die Treibhausgasbilanz der Annex-B-Staaten. Artikel 3.3 und 3.4 boten Ansatzpunkte, um Emissionen und Absorptionen aus teils noch näher zu definierenden Landnutzungsaktivitäten wie Aufforstung oder landwirtschaftlicher Nutzung von Flächen seit 1990 in die Gesamtrechnung einzubeziehen.¹⁵⁰¹ Die genauen Modalitäten dieser Einbeziehung konnten entscheidend sowohl für die klimapolitische Wirksamkeit als auch die Ratifikationschancen des Protokolls sein. Eine großzügige Handhabung von Senken mit weitreichenden Möglichkeiten zur Anrechnung von Treibhausgasabsorptionen konnte eine

¹⁴⁹⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 144

¹⁴⁹⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 235

¹⁴⁹⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 130; 146

¹⁴⁹⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 150; 161

¹⁵⁰⁰ GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.127; UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manual*. S.22

¹⁵⁰¹ *Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen zu Klimaänderungen*. Artikel 3.3 und 3.4; auf: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (letzter Abruf: 13.02.2015)

Ratifikation in Staaten mit großen Waldflächen, beispielsweise Russland, wahrscheinlicher machen, da sie es solchen Staaten erleichtern würde, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Dies war umso wichtiger, da nach der Distanzierung der USA vom Kyoto-Protokoll Anfang 2001 klar war, dass die Ratifikation durch Staaten wie Russland, Japan oder Kanada unabdingbar war, damit das Protokoll überhaupt in Kraft treten konnte. Zudem konnte argumentiert werden, dass eine umfangreiche Anrechenbarkeit von Senkenaktivitäten einen Anreiz liefern konnte, sorgsam mit solchen Landflächen umzugehen. Auf der anderen Seite konnte eine ausufernde Einbeziehung von Landnutzungsaktivitäten – auch angesichts wissenschaftlicher Unsicherheiten über ihre Auswirkungen – dazu führen, dass die Wirksamkeit des Protokolls unterlaufen wurde, indem Aktivitäten mit zweifelhafter Absorptionswirkung zusätzliche Aktivitäten mit unzweifelhafter Emissionswirkung ermöglichten, ohne die Verpflichtungen zu verletzen. Es ist an dieser Stelle also nur schwer möglich, die Positionen einzelner Staaten eindeutig als dem Klimaschutz eher abträglich oder zuträglich einzuordnen.

Die lateinamerikanischen Staaten, die sich in den Jahren nach 1997 zum Themenkomplex Senken und LULUCF äußerten, sprachen sich – solange es nur um Aktivitäten in Annex-B-Staaten ging – meist eher für eine restriktive Handhabung aus. AOSIS beispielsweise forderte ganz allgemein, sich bei der Verbesserung der Treibhausgasbilanz weniger auf Senken als auf die Reduktion von Emissionen zu konzentrieren.¹⁵⁰² Auch Brasilien war eines der Länder, die konsequent darauf bestanden, die Anrechnungskriterien für Absorptionen durch Senken nicht so lasch zu gestalten, dass die umweltpolitische Wirksamkeit des Protokolls darunter leiden könnte. Konkret wandte sich das Land etwa dagegen, den Katalog möglicher Landnutzung, Landnutzungsänderungen und forstwirtschaftlicher Aktivitäten, die sich Industriestaaten im Rahmen des Protokolls anrechnen lassen können würden, überborden zu lassen.¹⁵⁰³ Auf Artikel 3.4 bezogen sich auch Kolumbien, Bolivien und Mexiko gemeinsam mit der EIG. Es dürfe den Annex-B-Staaten nicht die Möglichkeit gegeben werden, sich einfach bestimmte Aktivitäten unter Artikel 3.4 herauszusuchen, von denen absehbar war, dass sie eine Nettoerduktion ergeben würden, um andere Aktivitäten, bei denen eine Nettoemission zu befürchten war, unter den Tisch fallen zu lassen.¹⁵⁰⁴ Um sicher zu gehen, dass durch Fehler bei der Kalkulation der Treibhausgasbilanz durch LULUCF nicht die Gesamtbilanz eines Staates massiv verzerrt würde, forderte die EIG, eine Obergrenze für die Anrechenbarkeit von LULUCF-Aktivitäten zu ziehen.¹⁵⁰⁵

Auch machte sich die EIG genau wie Peru dafür stark, dass nicht jedes Land für sich selbst die Definition dessen, was beispielsweise überhaupt ein Wald sein sollte, auslegen konnte, sondern dass hier von der COP vorgegebene Regeln ohne großen Ermessensspielraum anzuwenden seien. Auch Brasilien bestand darauf, Mindeststandards etwa bezüglich der Kohlenstoffabsorption pro Hektar aufzustellen, die eine Fläche erfüllen musste, um als Wald zu gelten.¹⁵⁰⁶ Schließlich gab es eine Diskussion darum, inwieweit eine menschliche Aktivität vorausgesetzt werden sollte, um eine Senke in die Treibhausgasbilanz einzubeziehen. Sollten beispielsweise vom Menschen verursachte Emissionen – etwa aus einem Kohlekraftwerk – durch einen Wald ausgeglichen werden können, der einfach nur *da* war und zu dessen Existenz dieser Staat außer der Unterlassung seiner Abholzung nichts beitrug? Japan war einer der Staaten, der sich genau hierfür aussprach, während Brasilien, Bolivien und wiederum die EIG klar widersprachen. Die EIG stellte eigens ein Konzept vor, um

¹⁵⁰² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 234

¹⁵⁰³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 167

¹⁵⁰⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 154; 155

¹⁵⁰⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 170

¹⁵⁰⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 132; 155

menschlich beeinflusste Senkenaktivitäten von natürlichen Vorgängen zu trennen, um letztere aus der Treibhausgasbilanz zu verbannen.¹⁵⁰⁷

Schlussendlich wurde im Jahr 2001 vereinbart, dass es eine Obergrenze für die Anrechenbarkeit von Emissionsreduktionen aus forstwirtschaftlichen Aktivitäten geben würde. Russland nutzte seine Verhandlungsmacht als Akteur, von dessen Ratifikation die Zukunft des Protokolls abhing, um für sich eine Sonderregel mit einer deutlich höheren Grenze herauszuschlagen. Jeder Staat mit Emissionszielen musste vor Beginn der Verpflichtungsperiode festlegen, welche der nun genauer aufgezählten LULUCF-Aktivitäten unter Artikel 3.4 des Protokolls er in seine Emissionsbilanz einbeziehen wollte, und natürliche Senkenvorgänge wurden aus der Bilanz gänzlich ausgeschlossen.¹⁵⁰⁸

Ein ähnliches Problem wie bei der Bewertung der Positionen einzelner Staaten in der Senkenfrage stellt sich im Falle der Ausgestaltung der Flexibilitätsmechanismen. Lateinamerikanische Staaten haben sich dabei wie zu erwarten besonders in der Diskussion über die konkreten Regeln für die Arbeit des CDM engagiert, an dem sie ja selbst teilnehmen konnten und der nicht zuletzt ein Geschöpf Brasiliens war. Welche Haltung war am Ende dem Klimaschutz dienlicher: ein Beharren auf strengen Standards für und strikter Kontrolle von CDM-Aktivitäten, die eine maximale Wirksamkeit stattfindender Maßnahmen sichern, aber auch Entwicklungsländer und Investoren von der Teilnahme an dem Mechanismus von vornherein abschrecken konnten? Oder die Werbung für weniger rigurose Auflagen, die im Einzelfall eine geringere Wirkung, aber vielleicht eine breitere Teilnahme befördern würden? Trotz dieser Schwierigkeit soll hier ebenfalls eine Übersicht über die Stellungnahmen von Staaten der Region geboten werden.

Kaum waren die Flexibilitätsmechanismen in Kyoto in ihren Grundzügen geschaffen worden, warnten schon manche Staaten, dass man sich nicht allzu sehr auf diese Mechanismen, zulasten von Klimaschutzanstrengungen im eigenen Land, konzentrieren solle. Uruguay und Nicaragua waren zwei der Staaten, die diese Einschätzung auf einer Sitzung von SBSTA Anfang 1998 äußerten.¹⁵⁰⁹ Es stand die Frage im Raum, ob es Industriestaaten erlaubt sein könne, ihre in Kyoto verschärften Emissionsziele durch großzügige Anwendung der Flexibilitätsmechanismen im Extremfall fast ohne zusätzliche Maßnahmen „zu Hause“ zu erreichen, oder ob man einer Nutzung der Mechanismen Grenzen setzen sollte. Vertreter letztgenannter Option bezogen sich oft auf die „Zusätzlichkeit“ der durch die Kyoto-Mechanismen erreichten Emissionssenkungen. Sie sollten im eigenen Land erzielte Reduktionen nicht komplett ersetzen, sondern ergänzen. In diesem Sinne äußerte sich mit der EU auf COP 4 1998 auch AOSIS. Brasilien ging in eine ähnliche Richtung, wenn es sich dafür aussprach, den CDM erst dann zu starten, wenn die Annex-B-Staaten auch Maßnahmen im eigenen Land ergriffen hätten. Die entgegengesetzte Position nahm nach Kyoto zunächst Mexiko ein. In Buenos Aires vertrat das Land die Ansicht, dass bestimmte Quoten für die Nutzung der Flexibilitätsmechanismen – „künstliche Grenzen“, wie Mexiko es nannte - unangebracht seien. Mit den anderen Mitgliedern der EIG modifizierte Mexiko allerdings seine Position im Sommer 2001 in Bonn dahingehend, dass es nun auch von einer ergänzenden Rolle der Flexibilitätsmechanismen zu Maßnahmen im eigenen Land sprach.¹⁵¹⁰

¹⁵⁰⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 151; 153; 157; 160; 234

¹⁵⁰⁸ GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.106

¹⁵⁰⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 79

¹⁵¹⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 90; 96; 170 (das mexikanische Zitat findet sich in Nummer 96; eigene Übersetzung)

Bereits zur Mitte der 1990er Jahre waren es unter den Entwicklungsländern gerade auch viele lateinamerikanische Staaten gewesen, die einer projektbezogenen Mitwirkung an den internationalen Klimaschutzanstrengungen offen begegnet waren. Auch nach 1997 zeigten sich dann viele Staaten der Region dem CDM im Grundsatz positiv gesonnen. Verschiedene Staaten wie Argentinien, Kolumbien, Costa Rica, Chile, Honduras oder Paraguay äußerten bei den Verhandlungen immer wieder ihr Interesse am oder Lob für den CDM.¹⁵¹¹ Unterschiedliche Akzente setzten sie aber bei der Frage, ob eine möglichst einfache, unbürokratische Anwendbarkeit des Mechanismus, oder aber dessen umweltpolitische Wirksamkeit im Vordergrund stehen sollte. Honduras etwa setzte sich dafür ein, dass die Anforderungen, die an CDM-Projekte gestellt werden sollten, möglichst nicht allzu hoch und umfangreich ausfallen sollten. Als in den Verhandlungen eine Auflistung solcher Kriterien kursierte, forderte der mittelamerikanische Staat entsprechend, diese zusammenzustrichen. Auch die Äußerungen von Kolumbien und Bolivien deuteten in diese Richtung.¹⁵¹² Aussagen von AOSIS, Brasilien, Chile und Ecuador betonten dagegen eher die umweltpolitische Wirksamkeit von CDM-Maßnahmen.¹⁵¹³

Verschiedene Auffassungen gab es zudem in der Frage, inwieweit die Durchführung des CDM fest unter Kontrolle des Gastlandes bleiben sollte und inwiefern es andererseits eine internationale Aufsicht und eine Bewertung anhand von unpolitischen, wissenschaftlichen Standards geben sollte. Venezuela betonte, dass CDM-Projekte in Einklang mit den nationalen Prioritäten und dem Willen des Gastlandes stehen müssten. Dieses müsse jedem Projekt ausdrücklich zustimmen. Bolivien warnte davor, für CDM-Projekte Kriterien aufzustellen, die der nationalen Gesetzgebung des Gastlandes widersprächen. Ein naiver Beobachter hätte auch auf die Idee kommen können, dass der Sinn eines internationalen Klimaschutzregimes gerade darin bestand, die Gesetzeslage in den teilnehmenden Staaten hin zu einer klimafreundlicheren Ausformung zu lenken. Kolumbien und Brasilien plädierten dafür, die sogenannte *baseline* für CDM-Projekte – also die Projektion für die Treibhausgasemissionen in einem Szenario ohne die durch den CDM ermöglichten Klimaschutzmaßnahmen, mit der die tatsächlichen Emissionen nach Durchführung des Projekts dann verglichen werden konnten, um die Emissionseinsparung festzustellen – durch ein *politisch* besetztes Organ definieren zu lassen. Brasilien hielt es für ratsam, die Überwachung der Projekte dem jeweiligen Staat zu überlassen, während Chile sich für eine Anwendung der Richtlinien einsetzte, die der IPCC zu diesem Zweck entwickelt hatte.¹⁵¹⁴

Eine interessante Frage war, ob der CDM über rein projektbezogene Maßnahmen hinausgehen sollte. Sollte man beispielsweise nicht nur versuchen, die Emissionen einer einzelnen Fabrik durch eine Investition in effizientere und sauberere Energienutzung zu senken, sondern den Blick gleich auf ganze Wirtschaftszweige lenken? Staaten wie Brasilien und Venezuela wandten sich gegen eine solche Möglichkeit. Diese wäre natürlich mit der Erstellung von *baselines* für ebendiese Wirtschaftszweige und dann der Messung der tatsächlichen Emissionen dieses Sektors einhergegangen, was aus Sicht manches Staates vielleicht als gefährliche Vorstufe für Emissionsziele für die gesamte Volkswirtschaft gedeutet werden konnte, wie sie für die Industriestaaten galten. Bolivien zeigte sich dagegen zumindest nicht von vornherein verschlossen gegenüber einer solchen sektoralen CDM-Anwendung, und Panama forderte diese später sogar ganz explizit.¹⁵¹⁵

¹⁵¹¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 78-80; 92; 96; 188

¹⁵¹² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 149; 231; 235

¹⁵¹³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 205; 241; 252; 283; 290

¹⁵¹⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 96; 98; 142; 223; 235

¹⁵¹⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 96; 131; 283

Schließlich stellte sich auch im Rahmen des CDM die Frage der Behandlung von Senken. Viele lateinamerikanische Staaten hatten mit ihren großen Waldflächen ein großes Potential an Kohlenstoffabsorption, aber auch an Emissionen im Falle einer Entwaldung, zu bieten. Auffällig war, dass viele Staaten der Region nun, wenn es nicht mehr um LULUCF-Aktivitäten in den Annex-B-Staaten, sondern auf ihrem eigenen Gebiet ging, viel weniger Zurückhaltung und Strenge bei der Formulierung von Anrechenbarkeitskriterien an den Tag legten. Es gab praktisch kein Land, das sich im Laufe der Verhandlungen nicht irgendwann dafür aussprach, Senkenprojekte im CDM zu ermöglichen. Manche Länder wie Bolivien schienen dies bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu tun. Aber auch Nicaragua und Uruguay, die sich wie gesehen nach Kyoto zunächst zurückhaltend zu den Flexibilitätsmechanismen geäußert hatten, stimmten nun ein, wenn Senkenprojekte im CDM gefordert wurden.¹⁵¹⁶ Es gab durchaus bedenkenswerte Argumente für diese Sichtweise. Costa Rica führte beispielsweise aus, dass es zu einer Verlagerung von Abholzungsaktivitäten von den Annex-B-Staaten in Entwicklungsländer kommen werde, wenn LULUCF-Emissionen in Industriestaaten aufgrund der Bemühungen zur Erfüllung des Protokolls gesenkt werden mussten, aber in Entwicklungsländern keine zusätzlichen Anreize geschaffen würden, damit diese Abholzungsaktivitäten nicht einfach statt dessen auf ihrem eigenen Gebiet eine neue Heimat finden.¹⁵¹⁷

Es blieben aber wie allgemein bei LULUCF-Maßnahmen auch im Rahmen des CDM die Frage der wissenschaftlichen und methodischen Unsicherheiten und das Problem der Dauerhaftigkeit von Absorptionen durch Senken. Kolumbien schlug deshalb vor, Emissionsreduktionen aus Senkenprojekten im CDM nicht dauerhaft anzurechnen, sondern nur temporär. Nach einer gewissen Zeit mussten solche temporären Anrechnungen dann durch neue temporäre oder durch dauerhafte – aus Nicht-Senkenprojekten resultierende – Reduktionen abgelöst werden. Während Bolivien sich prinzipiell dagegen wandte, Emissionsreduktionen aus Senkenprojekten im CDM auf irgendeine Art und Weise anders zu behandeln als sonstige Reduktionen, sprachen sich Mexiko und AOSIS für das kolumbianische Konzept aus. AOSIS zeigte sich ohnehin grundsätzlich skeptisch gegenüber LULUCF-Projekten im CDM und blieb damit der Linie treu, die es auch mit Blick auf LULUCF-Aktivitäten in Annex-B-Staaten verfolgte.¹⁵¹⁸

Am Ende setzten sich – wohl auch wieder wegen der Verhandlungsmacht von Staaten wie Russland, Kanada und Japan, von deren Ratifikation die Zukunft des Protokolls abhing – eher diejenigen durch, die eine großzügige Nutzung der Kyoto-Mechanismen favorisierten. Es wurde keine quantifizierte Obergrenze für die Nutzung der Mechanismen gezogen. Stattdessen wurde nur allgemein festgelegt, dass diese Nutzung zusätzlich zu Maßnahmen im eigenen Land zu erfolgen hatte, die einen wesentlichen Teil der Klimaschutzbemühungen der Annex-B-Staaten ausmachen sollten. Mit Blick auf Senkenprojekte wurde allerdings in der Tat eine konkrete Deckelung vorgenommen. Die Emissionsreduktionen, die sich Annex-B-Staaten aus Senkenaktivitäten im Rahmen der Flexibilitätsmechanismen gutschreiben lassen konnten, wurden auf 1% der ihnen jeweils zugeteilten Emissionsmenge für die Jahre 2008-2012 begrenzt.¹⁵¹⁹ Die in diesem Abschnitt dargestellten Beschlüsse zur Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls waren wie erwähnt zu einem großen Teil im Sommer 2001 in Bonn vereinbart und dann später in jenem Jahr in Marrakesch von der COP angenommen worden. Offiziell bestätigt werden mussten sie aber von der ersten Konferenz der Protokollteilnehmer, die 2005 in Montreal stattfand.¹⁵²⁰ Mit dieser Bestätigung konnte die

¹⁵¹⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 79; 118; 131; 133; 137; 146; 150; 156; 160-162; 188; 259

¹⁵¹⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 156

¹⁵¹⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 156; 206; 218; 222

¹⁵¹⁹ GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll*. S.115f; UNFCCC, *Unidos por el Clima*. S.27

¹⁵²⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 291

Umsetzung des zu Beginn des Jahres in Kraft getretenen Kyoto-Protokolls beginnen. Gleichzeitig markiert die Konferenz in Québec auch den Moment, in dem die Diskussionen um die Gestaltung des Klimaregimes nach 2012 offiziell angestoßen wurden.

3.1.4 Was tun „nach Kyoto“?

Wie sollte der Gebrauch von Flexibilitätsmechanismen fortentwickelt werden? Dies war eine der Teilfragen, die die Verhandlungspartner auch in der nächsten Phase beschäftigten, in der versucht wurde, die Weichen für ein weltweites Klimaregime nach Ablauf der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls zu stellen und die in unserer Betrachtung die Jahre 2005 bis 2011 umfasst. Während jener Jahre scheiterte zunächst der Versuch, wie auf COP 13 im Jahr 2007 beschlossen, bereits 2009 ein umfassendes Klimaschutzabkommen zu diesem Zweck auszuhandeln, bevor zwei Jahre nach diesem Scheitern ein neuer Anlauf mit dem Ziel genommen werden sollte, bis 2015 ein ab 2020 geltendes Abkommen zu erreichen.

Mit Blick auf den CDM gehörten Brasilien und AOSIS eher zu den Akteuren, die sich dafür aussprachen, die Regeln so zu gestalten, dass v.a. die umweltpolitische Wirksamkeit sichergestellt war, womit sie ihre bereits zuvor vertretene Position weiter verfolgten. Entsprechend warnte AOSIS davor, innerhalb des CDM die vorhandenen Optionen auszuweiten. Brasilien und Panama für die Gruppe der mittelamerikanischen Staaten und die Dominikanische Republik unterstrichen, dass die Effektivität des Mechanismus in jedem Falle gesichert werden musste.¹⁵²¹ Andererseits machte eine ganze Reihe anderer lateinamerikanischer Staaten deutlich, dass sie durchaus dafür waren, die Möglichkeiten innerhalb des CDM auszuweiten und im Zweifelsfall die Anforderungen an die Projekte zu lockern. Dies zeigte sich besonders an Diskussionen um LULUCF-Projekte unter dem Dach des CDM. Auch auf diesem speziellen Gebiet vertraten AOSIS und Brasilien eher einen restriktiven Kurs. AOSIS verlangte, die Palette möglicher LULUCF-Aktivitäten unter dem CDM nicht zu erweitern und auch Brasilien sprach sich dafür aus, sich im Wesentlichen auf Aufforstung zu konzentrieren, wobei es in diesem Bereich durchaus Potential für eine Erweiterung der CDM-Aktivitäten sah. Beide wandten sich dagegen, die Regeln für Forstprojekte zu lockern.¹⁵²²

Für größeren Spielraum sprachen sich dagegen 2007 Chile, Paraguay und auch Bolivien aus, das – wie noch gezeigt werden wird – in dieser Phase ansonsten gegenüber den Flexibilitätsmechanismen eine skeptische bis feindliche Haltung einnahm.¹⁵²³ Eine Option, die unter den lateinamerikanischen Staaten, die sich zu ihr äußerten, praktisch universelle Ablehnung erfuhr, war die Möglichkeit, im Rahmen des CDM Projekte unter Nutzung des sogenannten *carbon capture and storage* (CCS), also technischer Verfahren zur Abscheidung und Speicherung von Treibhausgasemissionen etwa in Kraftwerken, durchzuführen. Zeigte sich Venezuela hier zunächst noch unentschlossen (das Land konnte ja durchaus profitieren von einer Technik, die Emissionssenkungen ohne Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe ermöglichte), so reihte sich das Land dennoch bald in die geschlossene Front der Nachbarn ein, die die Technik als Option unter dem CDM ablehnten und dabei oft auf die wissenschaftlichen und technischen Zweifel an ihrer Effektivität verwiesen. Paraguay,

¹⁵²¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 311; 367; 400

¹⁵²² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 325; 371; 388; 389

¹⁵²³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 325; 345

AOSIS, Argentinien und Kolumbien gehörten zu dieser Front. Besonders Brasilien wiederholte regelmäßig seine Ablehnung.¹⁵²⁴

Diese im Allgemeinen konservative Haltung Brasiliens zum CDM bedeutete aber keine prinzipielle Ablehnung des einst von ihm mit geschaffenen Mechanismus. Vielmehr ließen seine Äußerungen auch 2011 noch durchblicken, dass es den CDM im Grundsatz für eine bewahrenswerte Einrichtung hielt. Damit setzte sich das Land von anderen Staaten wie Bolivien und Venezuela ab, die sich in jenen Jahren immer klarer von den Flexibilitätsmechanismen – oder Marktmechanismen, wie sie sie in der Regel nannten – distanzierten und auch den CDM insgesamt negativ beurteilten.¹⁵²⁵ Sie bewegten sich damit am *einen* Extrem des Spektrums, in dessen Mitte sich Akteure wie Brasilien oder AOSIS befanden, die die Nutzung der Mechanismen begrenzen und die Zusätzlichkeit zu Maßnahmen im eigenen Land durch die Industriestaaten sicherstellen wollten. Auf der *anderen* Seite gab es einige Staaten wie Mexiko, Kolumbien, Chile, Uruguay, die Dominikanische Republik, Panama und Costa Rica, die sich sogar noch einen Ausbau der Flexibilitätsmechanismen vorstellen konnten. Mexiko gemeinsam mit der EIG trug diese Sichtweise 2009 und 2010 mehrmals nach außen und auch die anderen eben genannten Staaten lobten 2010 grundsätzlich die Idee von Marktmechanismen. Die Erweiterung der Marktmechanismen – insbesondere hinsichtlich von Senkenprojekten – befürwortete die *Coalition for Rainforest Nations* (CRN), in der auch eine Reihe lateinamerikanischer Staaten versammelt war, wobei allerdings hier fraglich ist, ob wirklich alle Staaten gleichermaßen hinter dieser Forderung standen. Neben den Marktmechanismen positiv gesonnenen Staaten wie der Dominikanischen Republik, Panama, Costa Rica oder Uruguay gehören der CRN Ecuador, Honduras, Paraguay, Nicaragua und Guatemala, daneben auch ein Staat wie Argentinien an, der sich bei anderer Gelegenheit ablehnend zu Marktmechanismen einließ.¹⁵²⁶

Argentinien hatte sich 2009 zunächst noch nicht völlig gegenüber der Schaffung neuer Flexibilitätsmechanismen verschlossen, dann aber später in jenem Jahr doch seine Ablehnung ausgesprochen.¹⁵²⁷ AOSIS war nicht darauf bedacht, Flexibilitätsmechanismen grundsätzlich infrage zu stellen, wollte aber gesichert wissen, dass der Hauptbeitrag der Industriestaaten zum Klimaschutz durch Maßnahmen im eigenen Land erfolgte.¹⁵²⁸ Auch Staaten wie Costa Rica oder Kolumbien, die den Mechanismen im Grundsatz wohlgesonnen waren, wollten gleichzeitig garantieren, dass diese Ergänzung – und nicht Ersatz – für Maßnahmen in den Industriestaaten selbst waren. Kolumbien und Brasilien schlugen daher Obergrenzen für die Nutzung der Mechanismen vor, nachdem es ja wie gesehen für die erste Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll keine konkrete Deckelung gegeben hatte. Auch Peru war für eine Konkretisierung und schlug mit Brasilien 2009 einen Anteil von 30% an den Gesamtreduktionen der Industriestaaten vor.¹⁵²⁹

Eine solche Position war aber zu unterscheiden von derjenigen Venezuelas und Boliviens, die eher auf eine grundsätzliche Opposition zu Flexibilitätsmechanismen hinauslief. Beide Staaten äußerten diese Haltung praktisch bei jeder sich bietenden Gelegenheit. Venezuela brachte seine Überzeugung 2009 bei Klimagesprächen in Bangkok zum Ausdruck als es – unter Anspielung auf das in der internationalen Umweltpolitik übliche Verursacherprinzip

¹⁵²⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 311; 312; 359; 366; 387; 412; 425; 450

¹⁵²⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 515

¹⁵²⁶ <http://www.rainforestcoalition.org/nations.aspx> (letzter Abruf: 15.02.2015); IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 434; 467; 504; 525

¹⁵²⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 437; 455

¹⁵²⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 388

¹⁵²⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 433; 456

(*polluter pays principle*) sagte, dieses dürfe nicht in ein „who pays may pollute“ verkehrt werden.¹⁵³⁰ Auch Bolivien ließ auf jenem Treffen durchblicken, dass es über Vorschläge zu einer Begrenzung des Rückgriffs auf Flexibilitätsmechanismen hinausgehen und die Industriestaaten ihre Verpflichtungen ganz durch Maßnahmen „zu Hause“ und ohne Marktmechanismen erfüllen lassen wollte. Auch im folgenden Jahr auf einem Treffen in Bonn verlangte Bolivien, den Gebrauch von Marktmechanismen einer Prüfung zu unterziehen. Gleichzeitig war aus dem Statement zu schließen, dass das südamerikanische Land eine solche Prüfung im Prinzip für überflüssig hielt, da es das Ergebnis bereits kannte: Marktmechanismen seien grundsätzlich kein geeignetes Instrument in der internationalen Klimapolitik.¹⁵³¹

Bolivien vertrat in jener Phase auch in anderen Themenbereichen wie den Gesamtambitionen und der Strenge des internationalen Klimaregimes markante Positionen. Eine dieser Positionen betraf beispielsweise den Kontroll- und Sanktionsmechanismus eines künftigen Weltklimaregimes. Auch andere Staaten wie Costa Rica forderten einen starken Mechanismus. Bolivien übertraf aber die Forderungen anderer Staaten und bot häufig moralisch aufgeladene und von einem anklagenden Grundton durchzogene Statements. So forderte es Entschädigung für in den Entwicklungsländern infolge des Klimawandels auftretende Schäden und die Bestrafung von Staaten, die gegen ihre Pflichten im Rahmen des internationalen Klimaschutzregimes verstießen. Zu diesem Zweck sollte ein internationales Klimatribunal in Analogie zum Internationalen Gerichtshof geschaffen werden. Zusätzlich forderte Bolivien weltweite Referenden zu Klimaschutzfragen. Für seine strenge Haltung schien Bolivien unter seinen Partnern im ALBA-Bündnis Unterstützung zu finden. 2010 forderte diese Staatengruppe bei Klimaverhandlungen in Bonn geschlossen die Einrichtung des schon zuvor von Bolivien propagierten Weltklimatribunals.¹⁵³²

Nachdem bereits der dritte IPCC-Bericht 2001 die wissenschaftlichen Unsicherheiten über den Klimawandel weiter verringert hatte, setzte sich dieser Prozess der Vergewisserung mit dem im Jahre 2007 veröffentlichten vierten Bericht fort.¹⁵³³ Während der Beratungen vor der Veröffentlichung wandten sich etwa Argentinien und Kolumbien 2007 dagegen, die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel herunterzuspielen, während Brasilien zu verhindern versuchte, dass im vierten IPCC-Bericht auf Erkenntnisse eingegangen wurde, die es ermöglichten, genauer anzugeben, welche weltweiten Emissionsreduktionen nötig waren, um bestimmte Höchstwerte bei der Erderwärmung voraussichtlich nicht zu überschreiten.¹⁵³⁴ Hintergrund könnte hier die Furcht gewesen sein, dass diese Zahlen deutlich machen würden, dass eine Begrenzung der Erderwärmung auf ein akzeptables Niveau ohne bedeutende Beiträge großer Emittenten unter den Nicht-Annex-I-Staaten kaum noch zu erreichen war.¹⁵³⁵

Auch so gab es in jenen Jahren immer wieder Forderungen nach einem langfristigen globalen Ziel für Treibhausgasemissionen bzw. die Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre. Mexiko schlug beispielsweise 2006 auf COP 12 in Nairobi vor, Artikel 2 der Konvention, der wie gesehen eine Konkretisierung bezüglich eines „gefährlichen“ menschgemachten

¹⁵³⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 432

¹⁵³¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 433; 467

¹⁵³² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 401; 405; 416; 462; 465; 516

¹⁵³³ UNFCCC, *Los diez primeros años*. S. 20; UNFCCC, *Unidos por el Clima*. S.7

¹⁵³⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 319; 320; 342

¹⁵³⁵ Bereits vor der Einigung auf das Kyoto-Protokoll hatte der IPCC-Chef deutlich gemacht, dass eine Stabilisierung der weltweiten Treibhausgasemissionen – und damit noch nicht einmal der Konzentration – kaum noch durch die Industriestaaten allein zu bewerkstelligen war: IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 45

Klimawandels vermissen ließ, zu präzisieren und etwa eine bestimmte Treibhausgaskonzentration festzulegen, deren Nicht-Überschreitung das Ziel der Konvention sein müsste.¹⁵³⁶ AOSIS stellte ebenso wie Bolivien fest, dass eine Erderwärmung von 2 Grad Celsius, die oft als Grenze genannt wurde, ab der der Klimawandel „gefährlich“ werden könnte, bereits zu stark sei. Später vertrat die Gruppe dann wiederholt das Ziel, dass die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre langfristig bei 350 ppm (*parts per million*) stabilisiert werden müsse, um den weltweiten Temperaturanstieg auf ungefähr 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Tatsächlich war die Konzentration schon kurze Zeit später eher in der Nähe von 400 ppm, was den AOSIS-Vorschlag sehr ehrgeizig erscheinen lässt. Dieses Konzentrationsziel wurde auch von den mittelamerikanischen Staaten geteilt. Bolivien ging aber auch hier noch einen Schritt weiter und gab eine Marke von 300 ppm aus, um einen Temperaturanstieg von nicht mehr als 1 Grad Celsius zuzulassen. Das ALBA-Bündnis folgte auch hier dem bolivianischen Vorstoß und forderte wenig später geschlossen die 300 ppm-Marke als Ziel.¹⁵³⁷ Dies konnte insofern erstaunen, dass mit Venezuela der wohl wichtigste ALBA-Staat lange Zeit eher nicht für ambitionierte Klimaschutzziele gestanden hatte. In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts gab er diesen bremsenden Kurs zumindest immer dann auf, wenn es nicht explizit um Forderungen an die Entwicklungsländer ging. Treu blieben sich dagegen AOSIS und Brasilien in ihrer Position, dass im Rahmen der internationalen Klimaschutzregeln die Einrechnung von LULUCF-Aktivitäten in die Treibhausgasbilanz der Staaten eher nach konservativen Grundsätzen zu erfolgen hatte, um Emissionsreduktionen auf dem Papier, die gar keinen realen Senkungen des Ausstoßes entsprachen, möglichst zu vermeiden. Diese beiden Akteure wehrten sich deshalb dagegen, die Regeln für LULUCF zu lockern.¹⁵³⁸

Gleichzeitig war Brasilien aufgeschlossen gegenüber der Option, das Prozedere der internationalen Klimaverhandlungen, deren Entscheidungen in der Regel immer noch dem Einstimmigkeitsprinzip folgten (in nun mehr als zehn Jahren hatte man es nicht geschafft, sich auf eine Geschäftsordnung für die COP zu einigen), dadurch zu beschleunigen, dass Entscheidungen auch per Mehrheit getroffen werden konnten, um so einzelnen Staaten oder einer kleinen Minderheit von Staaten ihr Blockadepotential zu nehmen. So befürwortete Brasilien eine solche Verfahrensreform 2009 auf der Weltklimakonferenz in Kopenhagen. Widerstand gegen ähnliche Pläne leistete Bolivien ein Jahr später, genau wie, gemeinsam mit Venezuela, auch 2011 wieder, als Mexiko und Kolumbien einen neuen Vorstoß zur Abschaffung des Einstimmigkeitszwangs starteten.¹⁵³⁹ Dieser Widerstand war aus Sicht Boliviens und Venezuelas durchaus logisch, sahen sie sich doch offenbar selbst als potentielle Vetoakteure. Gemeinsam mit Kuba und Nicaragua hatten sie am Ende der Konferenz in Dänemark den sogenannten *Copenhagen Accord* blockiert, den eine relativ kleine Gruppe von Staaten am Ende der Versammlung konzipiert hatte, nachdem klar geworden war, dass das Ziel eines allgemeinen verbindlichen Klimaschutzabkommens bei jener Gelegenheit nicht mehr zu erreichen war. So konnte der *Accord*, dessen Annahme durch die COP etwa von AOSIS befürwortet wurde, nur zur Kenntniss genommen werden. In ihm wurde erstmals das Ziel einer Begrenzung der Erderwärmung auf 2 Grad Celsius als Ziel ausgegeben und die Parteien aufgefordert, bald Angebote vorzulegen, zu welchen Klimaschutzanstrengungen sie bereit waren. Auch wurde den Entwicklungsländern versprochen, ihnen ab 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar für Klimaschutz Zwecke zur Verfügung zu stellen.¹⁵⁴⁰ Ein Jahr später auf

¹⁵³⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 310

¹⁵³⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 297; 298; 344; 358; 371; 387; 398; 414; 429; 435; 449; 465; 474; 568

¹⁵³⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 324; 359; 360; 365; 366; 402; 425

¹⁵³⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 449; 488; 526; 528

¹⁵⁴⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 459

der Weltklimakonferenz in Cancún wiederholte sich das Geschehen, nur dass es diesmal allein Bolivien war, das sich gegen alle anderen Parteien der Annahme einer Schlusserklärung widersetzte und dieses Mal schlicht übergangen wurde.¹⁵⁴¹

Diese Konfrontationspolitik vor dem Hintergrund unserer Fragestellung einzuordnen, ist nicht ganz einfach. Einerseits opponierte Bolivien ganz wesentlich auch aus dem Motiv heraus, dass ihm die Gesamtziele, die in den jeweiligen Schlusserklärungen angepeilt wurden, bei weitem nicht ambitioniert genug waren. Andererseits aber konnte bezweifelt werden, ob eine Totalverweigerung im Ergebnis dann einen positiven Beitrag zu den weltweiten Klimaschutzbemühungen darstellte (die AOSIS-Gruppe, der man gute Absichten in der Klimaschutzpolitik unterstellen kann, kam hier offenbar zu einer anderen Einschätzung als Bolivien). Zudem war Bolivien in dieser Phase ab der Mitte des vergangenen Jahrzehnts ebenso wie Venezuela und andere Staaten der Region stets nur dann streng und anspruchsvoll in Sachen Klimaschutz, wenn die Debatte allgemein gehalten oder ausdrücklich auf die Industriestaaten bezogen war. Kam die Rolle der Entwicklungsländer zur Sprache, wurde in der Regel schnell und entschlossen auf Abwehrmodus geschaltet.

Dies zeigte sich u.a. in den Diskussionen in AWG-KP. Diese Arbeitsgruppe war wie bereits erwähnt auf COP 15 in Montreal gegründet worden, um zu diskutieren, welche erweiterten Klimaschutzziele die Annex-B-Staaten unter dem Kyoto-Protokoll ab 2013 erfüllen sollten. Aber auch im Kontext des gleichzeitig ins Leben gerufenen Dialogs über langfristige Zusammenarbeit unter der Konvention waren erweiterte Verpflichtungen für Industriestaaten ein Thema, hatten schließlich nicht alle Annex-I-Staaten das Kyoto-Protokoll ratifiziert. Dass die Industriestaaten weiter die Führung übernehmen und ihre Klimaschutzziele in Zukunft nach oben schrauben sollten, war im Prinzip Konsens unter den lateinamerikanischen Staaten. Kein Staat der Region stellte diese Forderung während der hier betrachteten Verhandlungsphase je in Zweifel. AOSIS beispielsweise wiederholte bei mehreren Gelegenheiten die allgemeine Vorgabe, dass die Industriestaaten in Zukunft ehrgeizigere Emissionsreduktionsziele akzeptieren sollten. Diese Ziele sollten zudem regelmäßig vor dem Hintergrund aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse auf ihre Eignung überprüft werden.¹⁵⁴² Eine solche Ausrichtung der Verpflichtungen der Industriestaaten am Stand der Wissenschaft forderte auch Argentinien.¹⁵⁴³ Die EIG wie auch die Gruppe mittelamerikanischer Staaten erinnerte die entwickelten Nationen daran, dass ihnen in den weltweiten Klimaschutzanstrengungen die Aufgabe zufalle, voranzugehen. Dies musste sich nach Ansicht der EIG in höheren Emissionsreduktionszielen niederschlagen – eine Auffassung, die auch von Brasilien geteilt wurde.¹⁵⁴⁴

Einig waren sich die lateinamerikanischen Staaten zudem darin, dass dem Kyoto-Protokoll und einem möglichst schnellen Beschluss für eine zweite Verpflichtungsperiode ab 2013 dabei eine entscheidende Rolle zukam. Eigentlich hatte es ja bereits 2009 eine Einigung geben sollen und je näher das Ende der ersten Verpflichtungsperiode aus dem Kyoto-Protokoll rückte, desto drängender wurden die Rufe, keine Lücke bei den Emissionsreduktionsverpflichtungen der Annex-B-Staaten reißen zu lassen. Ob es die mittelamerikanischen Staaten als Gruppe waren; Guatemala und Panama als Einzelstaaten; die EIG, CRN oder die neue BASIC-Gruppe aus Brasilien, China, Indien und Südafrika; ob Peru, Panama, Chile oder Paraguay: Alle betonten die zentrale Rolle des Kyoto-Protokolls in einem Post-2012-Weltklimaregime oder forderten, möglichst schnell eine Einigung über eine Fortsetzung des Protokolls zu erreichen. AOSIS schlug angesichts der immer knapper

¹⁵⁴¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 498

¹⁵⁴² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 330; 433; 490; 525

¹⁵⁴³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 412

¹⁵⁴⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 335; 371; 392; 449; 460

werdenden Zeit und der absehbaren Dauer des Ratifikationsprozesses vor, ein reformiertes Kyoto-Protokoll mit einer neuen Verpflichtungsperiode für die Annex-B-Staaten schon vor dessen Inkrafttreten provisorisch anzuwenden, um nach 2012 keine Lücke entstehen zu lassen.¹⁵⁴⁵ Genau wie Argentinien wies AOSIS zudem explizit darauf hin, dass es auch von allen Industriestaaten, die nicht am Kyoto-Protokoll teilnahmen – bisher v.a. die USA – vergleichbare Emissionsziele erwarte.¹⁵⁴⁶

Die ALBA-Staaten vertraten mit Blick auf die künftigen Verpflichtungen der Industriestaaten eine harte und fordernde Haltung. Bolivien und Venezuela forderten wiederholt höhere Emissionsreduktionsverpflichtungen für die entwickelten Nationen. Insbesondere bestanden beide Staaten darauf, dass es nicht infrage komme, den *top-down*-Ansatz von Kyoto (den Annex-B-Staaten wurden von der Gemeinschaft der Parteien Emissionsziele vorgegeben) durch einen *bottom-up*-Ansatz (die einzelnen Länder schlagen selbst vor, welche Ziele sie zu erreichen bereit sind, und diese werden dann für verbindlich erklärt) zu ersetzen. Entsprechend lobte ALBA als Ganzes ausdrücklich die Grundsätze des Kyoto-Protokolls. Boliviens Präsident Morales setzte sich während der Verhandlungen persönlich für dessen Verlängerung ein.¹⁵⁴⁷ Gleichzeitig wies der ALBA-Diskurs zur Rolle der Industriestaaten oft moralisierende und klagende Züge auf und stellte den Gerechtigkeitsaspekt bei der Bekämpfung des Klimawandels häufig in den Vordergrund.

Bolivien griff immer wieder den Begriff der „Klimaschulden“ auf, den Néstor Kirchner 2004 auf der Klimakonferenz von Buenos Aires gebraucht hatte und der jetzt zu einem festen Bestandteil der bolivianischen Verhandlungsrhetorik wurde. Oft entstand aus den bolivianischen Wortmeldungen der Eindruck, die Industriestaaten sollten nicht v.a. deshalb ehrgeizige Emissionsreduktionsziele akzeptieren, weil sie immer noch zu den wesentlichen Emittenten auf der Welt zählten und ein solcher Beitrag für einen effektiven Klimaschutz somit unerlässlich war, sondern vielmehr, weil sie für ihre vergangenen Emissionen sozusagen „bestraft“ werden mussten. So sprach Bolivien davon, dass nun diejenigen bezahlen müssten, die in der Vergangenheit auf Kosten des Klimas reich geworden seien und die Entwicklungsländer ihrer Entfaltungsmöglichkeiten beraubt hätten.¹⁵⁴⁸ Auch hier griff ALBA als Gruppe die von Bolivien so häufig verwendete Formel von den „Klimaschulden“ der Industriestaaten auf und zeigte sich empört über diejenigen entwickelten Nationen, die versuchten, sich von der Gemeinschaft der Parteien festgelegten Emissionszielen zu entziehen, was für die Erde tödlich enden könne.¹⁵⁴⁹

Eng verwandt mit dem Motiv der „Klimaschulden“ war das der „historischen Verantwortung“, das Brasilien 1997 in seinem Vorschlag zu einer Verteilung der Reduktionslasten auf die Industriestaaten aufgenommen hatte. Auch jetzt forderte Brasilien mit Bolivien wieder, dass die Reduktionsverpflichtungen der entwickelten Staaten vor dem Hintergrund ihrer historischen Verantwortung beurteilt werden müssten. Bolivien sagte, die Verpflichtungen der Industriestaaten müssten so gestaltet werden, dass ein gleiches Pro-Kopf-Emissionsniveau von 1750-2050 über diese Staaten hinweg erreicht würde.¹⁵⁵⁰ Solche auf Gerechtigkeit abzielenden Vorschläge konnten allerdings – besonders wenn man den Blick über die Industriestaaten hinaus auf die Gesamtheit der Staaten richtet – aus dem Blickwinkel der Wirksamkeit des Klimaschutzregimes problematisch sein, boten sie doch besonders den aktuell bereits bedeutenden Emittenten unter den Entwicklungsländern die

¹⁵⁴⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 480; 488; 499; 508; 515; 520; 524; 531; 533

¹⁵⁴⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 525; 531

¹⁵⁴⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 392; 431; 451; 467; 480; 488; 497; 499; 510; 527; 531; 533

¹⁵⁴⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 407; 416; 424; 452; 470; 475

¹⁵⁴⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 449; 524

¹⁵⁵⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 435; 466

Möglichkeit, eigene Verpflichtungen trotz der aktuellen Emissionsbeiträge unter Verweis auf die akkumulierten historischen Emissionsbeiträge abzulehnen.

Eine Reihe von lateinamerikanischen Staaten machte einzeln oder als Gruppenmitglieder konkrete Vorschläge, wie die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll nach 2012 verlängert werden sollten. Was die Dauer einer neuen Verpflichtungsperiode anging, so plädierte beispielsweise Kolumbien für zwei neue Perioden von 2013-2020 und 2021-2027. AOSIS bevorzugte dagegen zunächst eine einzige neue Periode von 2013-2017, da ein möglicherweise nicht sehr hohes Reduktionsniveau, das sich insbesondere bei neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen schnell als unzureichend herausstellen könnte, nicht für eine allzu lange Zeit festgeschrieben werden sollte. Bolivien sprach sich ebenso für eine fünfjährige zweite Verpflichtungsperiode aus.¹⁵⁵¹ Was konkrete Zahlen für Emissionsziele anbelangt, so äußerte sich zunächst Kuba und schlug für die Industriestaaten eine Reduktion von 30% bis zum Jahr 2020 vor. AOSIS stellte zunächst noch eine Zahl von 40% bis 2020 in den Raum, um dann aber später wiederholt sogar 45% zu fordern. Zudem formulierte die Gruppe auch noch ein langfristiges Ziel für die entwickelten Nationen. Bis 2050 müssten diese ihre Treibhausgasemissionen um 95% verringert haben. Diese Kombination aus mittel- und langfristigen Reduktionszielen von 45% bzw. 95% wurde im Laufe der Verhandlungen auch von der Gruppe der mittelamerikanischen Staaten, Argentinien, Kolumbien, Chile, Peru, Ecuador und von Paraguay befürwortet. Auch auf diesem Gebiet ließ es sich Bolivien aber nicht nehmen, die höchste Forderung zu stellen: Reduktionen von 50% - und zwar schon bis 2017 und allein durch Maßnahmen im eigenen Land.¹⁵⁵²

Während in AWG-KP der Fokus der Diskussion gemäß dem Mandat der Arbeitsgruppe auf weiteren Verpflichtungen für Industriestaaten lag, standen im Rahmen des Dialogs über langfristige Zusammenarbeit unter dem Dach der Konvention auch die Klimaschutzanstrengungen der Entwicklungsländer zur Diskussion. Das Format war zunächst nur auf eine zeitlich befristete Debatte angelegt, die bis COP 13 2007 im indonesischen Bali laufen sollte. Verschiedene Entwicklungsländer, unter ihnen Brasilien und Mexiko, befürworteten aber, die Diskussionen danach in einem formelleren Rahmen fortzusetzen.¹⁵⁵³ So wurde in Bali eine neue Arbeitsgruppe zu langfristiger Zusammenarbeit – AWG-LCA – gegründet, die künftig als zweiter Diskussionsstrang neben AWG-KP dienen würde.¹⁵⁵⁴ Es herrschte aber unter den lateinamerikanischen Staaten nicht immer Einigkeit in der Frage, wie sehr die Arbeit in AWG-LCA künftige stärkere Verpflichtungen von Nicht-Annex-I-Staaten thematisieren sollte und wie verbindlich das Ergebnis sein sollte, das am Ende des Prozesses stehen würde. Als es beispielsweise 2008 darum ging, ob in AWG-LCA Gespräche über eine „gemeinsame Vision“ eines künftigen Klimaregimes geführt werden sollten – die Gespräche versprachen, auf die Rolle der Entwicklungsländer zu blicken – waren Costa Rica und Panama nicht abgeneigt, während Bolivien sich abwehrend gab.¹⁵⁵⁵ Venezuela ließ bereits früh in diesem Prozess durchblicken, dass es nicht wünschte, am Ende des AWG-LCA-Prozesses ein neues rechtsverbindliches Abkommen zu sehen. Die Konvention (mit ihrer Zweiteilung in Annex-I-Staaten und andere Staaten ohne konkrete und quantifizierbare Verpflichtungen) reiche als rechtlicher Rahmen völlig aus.¹⁵⁵⁶ Eine überwältigende Mehrheit der Staaten der Region nahm aber im Laufe der Zeit die entgegengesetzte Position ein. Diese Staaten forderten, dass die Verhandlungen zu einem rechtsverbindlichen Abkommen führen sollten, das dann wohl neben einem durch den

¹⁵⁵¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 417; 434; 446; 477

¹⁵⁵² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 380; 394; 402; 411; 413; 435; 449; 463; 465

¹⁵⁵³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 337

¹⁵⁵⁴ <http://unfccc.int/bodies/body/6431.php> (letzter Abruf: 19.02.2015)

¹⁵⁵⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 386 (eigene Übersetzung)

¹⁵⁵⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 399; 400

AWG-KP-Prozess erneuerten Kyoto-Protokoll stehen würde. Nicht nur AOSIS vertrat diesen Standpunkt, sondern auch Costa Rica, die Dominikanische Republik, Guatemala, Kolumbien, Panama, Peru, Chile, Uruguay und auch Brasilien.¹⁵⁵⁷

Implizit oder explizit drehten sich viele Diskussionen in jenen Jahren um die Frage, ob die 1992 vorgenommene strikte Zweiteilung in Entwicklungsländer und Industriestaaten – verkörpert durch Annex-I der Konvention, nach wie vor sinnvoll war. Ein Streitpunkt, in dem diese Frage aufschien, war der der Zusammenarbeit oder strikten Trennung der beiden Arbeitsgruppen AWG-KP und AWG-LCA. Manche Staaten waren sehr bemüht, diese Trennmauer zwischen den Gruppen zu bewahren und auf keinen Fall eine Vermischung zuzulassen zwischen Diskussionen, die auch die Entwicklungsländer betrafen, und anderen Diskussionen, bei denen es um quantifizierte und verbindliche Klimaschutzauflagen ging. Es gab auch aus Lateinamerika Akteure, die gemeinsame Problemstellungen in beiden Gruppen sahen und deren Arbeit daher teilweise koordinieren wollten. Hierzu zählten AOSIS, die EIG und Kolumbien.¹⁵⁵⁸ Auf der anderen Seite standen Befürworter einer konsequenten Abschottung der beiden Diskussionsströme voneinander, so wie Brasilien, Bolivien, Venezuela und ALBA als Gruppe.¹⁵⁵⁹ Brasilien und besonders Venezuela machten passend dazu auch wiederholt deutlich, dass für sie der Rahmen der Konvention (und in diesem Kontext dachten diese Staaten sicher immer zuerst an die Dichotomie von Annex-I- und Nicht-Annex-I-Staaten) unbedingt in seiner jetzigen Form gewahrt bleiben müsse.¹⁵⁶⁰

Hierzu passten auch Brasiliens Einlassungen, wenn es um mögliche Differenzierungskriterien zwischen einzelnen Staaten in einem künftigen weltweiten Klimaschutzregime ging. Während Argentinien das Emissionsniveau pro Kopf als Kriterium für die Bestimmung von Klimaschutzverpflichtungen ins Spiel brachte und betonte, dass sowohl historische Verantwortung als auch aktuelle Umstände ins Kalkül einbezogen werden müssten – eine Haltung, die notwendig das Konzept einer von den Industriestaaten strikt getrennten homogenen Gruppe von Entwicklungsländern sprengen musste – machte Brasilien deutlich, dass eine Differenzierung zwischen verschiedenen Entwicklungsländern aus seiner Sicht abzulehnen war und auch gar nicht mit der Konvention vereinbar sei.¹⁵⁶¹ Dies war sicher auch die Haltung eines Landes, das bei einer Differenzierung innerhalb der Nicht-Annex-I-Staaten eines der ersten gewesen wäre, die sich Forderungen nach stärkeren Klimaschutzverpflichtungen ausgesetzt gesehen hätten. Dieser Konservatismus Brasiliens in Prinzipienangelegenheiten führte allerdings nicht immer dazu, dass das Land eine komplette Verweigerungshaltung einnahm. Am ehesten noch sperrte sich Brasilien auf dem Feld der Berichtspflichten für Entwicklungsländer gegen eine Verschärfung der Richtlinien und eine Annäherung an die Berichtsmodalitäten der Industriestaaten, deren Berichte beispielsweise auch durch Dritte überprüft wurden. Eine solche Überprüfung von Berichten der Entwicklungsländer lehnte Brasilien wiederholt ab.¹⁵⁶² Mexiko – selbst ein Musterschüler in Sachen Berichterstattung – drängte andere Entwicklungsländer dazu, ihren Berichtspflichten stärker nachzukommen und forderte anspruchsvollere Richtlinien und Fristen hierzu. Im Sinne anspruchsvollerer Berichterstattung der Entwicklungsländer zu ihren Klimaschutzanstrengungen äußerten sich auch AOSIS, Chile, Kolumbien und Costa Rica.¹⁵⁶³

¹⁵⁵⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 421; 449; 451; 460; 482; 488; 490; 492; 515; 521; 524; 533

¹⁵⁵⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 429; 460; 463; 468; 474; 504

¹⁵⁵⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 426; 433; 460; 466; 488; 499

¹⁵⁶⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 360; 382; 412

¹⁵⁶¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 337; 358; 389; 432; 443; 516

¹⁵⁶² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 345; 367; 412; 466

¹⁵⁶³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 391; 466; 469; 480

Brasilien schien zunächst auch in der Frage von Emissionszielen für Entwicklungsländer eher einen defensiven Kurs zu verfolgen. Innerhalb des IPCC wandte sich das Land dagegen, um stärkerer weltweiter Emissionsreduktionen willen eine breitere Beteiligung durch mehr Staaten an den Reduktionsbemühungen zu fordern. Stärkere weltweite Reduktionen ließen sich schließlich auch dadurch erreichen, dass die Industriestaaten viel ambitioniertere Ziele verfolgten.¹⁵⁶⁴ Später verkündete Brasilien dann aber, dass auch Entwicklungsländer zum Erreichen weltweiter Ziele immerhin dadurch beisteuern sollten, dass sie ihre Emissionen – nicht zwangsläufig absolut gesehen – aber im Vergleich zu einem *business-as-usual*-Szenario, senkten.¹⁵⁶⁵ Eine solche Aussage war dann auch von Panama, Peru und Costa Rica, sowie AOSIS zu vernehmen, die eine deutliche Abwärtsabweichung der Entwicklungsländer von diesem Szenario forderten. Diese müsse quantifiziert und überprüfbar sein.¹⁵⁶⁶ Chile verkündete, dass es selbst zunächst bis 2020 um 20% nach unten vom *business-as-usual*-Szenario abweichen wolle, um dann in den Status eines Industriestaates überzugehen.¹⁵⁶⁷ Mexiko äußerte die Einschätzung, dass in Entwicklungsländern von 2000 bis 2050 absolute Emissionsreduktionen von 50% zu erreichen seien und Costa Rica teilte seine Absicht mit, bis 2021 gar völlig emissionsneutral zu werden.¹⁵⁶⁸ Schließlich erklärte auch AOSIS, das am konsequentesten und am frühesten damit begonnen hatte, Emissionsziele für alle größeren Emittenten auf der Welt – ob Industriestaat oder Entwicklungsland – und stärkere Klimaschutzmaßnahmen durch alle Staaten zu fordern, dass die Gruppe selbst bereit sei, ein Emissionsreduktionsziel in Relation zu einem Basisjahr (also nicht nur eine Abweichung vom *business-as-usual*-Szenario) zu akzeptieren.¹⁵⁶⁹ Auf der anderen Seite standen Staaten wie Venezuela, das sich mit spezifischen Fristen versehenen Zielen prinzipiell widersetzte.¹⁵⁷⁰

Dass Klimaschutzmaßnahmen durch die Entwicklungsländer nicht den gleichen verpflichtenden Charakter wie die Emissionsziele der Industriestaaten haben sollten, war allerdings auch unter denjenigen lateinamerikanischen Staaten Konsens, die sich eher aufgeschlossen für eigene Emissionsziele zeigten. Die Bezeichnung, unter der in jener Phase Klimaschutzmaßnahmen durch die Entwicklungsländer diskutiert wurden – *nationally appropriate mitigation actions* (NAMAs) – wies bereits in diese Richtung. Und so war es nicht nur Brasilien, das den freiwilligen Charakter von NAMAs im Unterschied zu den bindenden Verpflichtungen von Industriestaaten immer wieder hervorhob. Auch Kolumbien, Mexiko oder Chile bezogen im Laufe der Verhandlungen diese Position.¹⁵⁷¹ In diesem Zusammenhang ging Brasilien auch immer wieder darauf ein, dass NAMAs nicht international verordnet werden dürften, sondern aus den Prioritäten der nationalen Politik heraus wachsen müssten. Auch hier wurde Brasiliens Haltung von Kolumbien geteilt.¹⁵⁷²

Immer wieder wurde auch darüber debattiert, ob es im Rahmen der Konvention so etwas wie ein zentrales Register geben sollte, in dem NAMAs für bestimmte Entwicklungsländer eingetragen werden konnten. Auch wenn NAMAs prinzipiell freiwillig waren, würde natürlich durch eine solche Eintragung implizit ein gewisser Druck auf das jeweilige Land entstehen, die betreffende Maßnahme dann auch tatsächlich konsequent durchzuführen. Während Mexiko mit der EIG mehrfach ein solches Register befürwortete, zeigten sich

¹⁵⁶⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 321. Auf die Einschätzung des IPCC-Chefs bereits in den 90er Jahren ist schon hingewiesen worden.

¹⁵⁶⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 387

¹⁵⁶⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 415; 416

¹⁵⁶⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 507

¹⁵⁶⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 394; 499

¹⁵⁶⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 499

¹⁵⁷⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 437

¹⁵⁷¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 297; 335; 381; 416; 417; 424; 437; 469

¹⁵⁷² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 360; 371; 437; 464; 499

Argentinien und Bolivien eher skeptisch.¹⁵⁷³ Auch auf einem weiteren Feld zeigte Argentinien weniger eigenen Elan als Mexiko: auf dem der Finanzen. Finanzierungshilfen für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern waren von Beginn der Weltklimaverhandlungen an ein Diskussionsthema gewesen und im Laufe der Jahre wurden verschiedene Fonds und Finanzmechanismen geschaffen, um diesem Bedürfnis gerecht zu werden. Argentinien, das ja wie gesehen die Pro-Kopf-Emissionen als Maßstab für die Klimaschutzanstrengungen eines Landes vorgeschlagen hatte, plädierte im Zusammenhang mit der Frage nach finanziellen Beiträgen zum weltweiten Klimaschutz nun dafür, die jeweilige Wirtschaftsleistung als Kriterium heranzuziehen. Gleichzeitig beschränkte Argentinien diesen Vorschlag aber auf die Industriestaaten.¹⁵⁷⁴ Mexiko dagegen ging als erstes Land der Region mit einem Vorschlag für eine Beteiligung aller Staaten an der Klimaschutzfinanzierung voran. Die Beitragsoption sollte zwar für Entwicklungsländer im Gegensatz zu den Industriestaaten freiwillig bleiben. Wenn ein Entwicklungsland sich aber hierzu entschloss, dann sollte sich sein Beitrag genau wie der der Industriestaaten nach den Kriterien der Wirtschaftsleistung und der Emissionen je Einwohner bemessen.¹⁵⁷⁵ Mexikos Erklärung für diese Initiative kann sinnbildlich für die Verhandlungsposition dieses Staates etwa ab der Mitte des letzten Jahrzehnts stehen und bildet den Gegenpol zur Sichtweise derjenigen Akteure, die ein Verharren bei der aus ihrer Sicht scheinbar zeitlos gültigen Annex-I-Nicht-Annex-I-Dichotomie propagierten: Wenn sich die Entwicklungsländer weigerten, überhaupt irgendeinen Beitrag zu leisten, dann bestehe die Gefahr, dass „die Opfer von heute zu den Tätern von morgen werden könnten“.¹⁵⁷⁶

Eine Entscheidung über das Klimaschutzregime von morgen konnte in der hier betrachteten Verhandlungsphase nicht herbeigeführt werden. Nachdem diese Entscheidung nicht wie 2007 in Bali geplant zwei Jahre später in Kopenhagen hatte erreicht werden können, begnügten sich die Parteien damit, 2011 auf COP 17 in Durban eine neue Frist – diesmal im Jahr 2015 – zu setzen. Das Mandat von AWG-LCA wurde ein letztes Mal bis 2012 verlängert und insbesondere wurde mit der Arbeitsgruppe zur *Durban Platform for Enhanced Action* (AWG-ADP) ein neues Gremium geschaffen, das nun bis zu besagtem Jahr 2015 ein alle Parteien umfassendes neues Rechtsinstrument aushandeln sollte, das ab 2020 das Weltklimaschutzregime prägen würde. Für die Zwischenphase von 2013 bis 2020 wurde eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls in Form einer zweiten Verpflichtungsperiode für die Annex-B-Staaten beschlossen, deren Details allerdings noch zu bestimmen waren.¹⁵⁷⁷

3.1.5 Perspektiven für den Klimaschutz nach 2020

Bolivien reagierte wütend auf die mangelnde Ambition, die viele Industriestaaten dabei aus seiner Sicht an den Tag legten. Warum denn manche dieser Staaten es darauf angelegt hätten, das Protokoll, das doch im Prinzip gut funktioniere, zu „töten“, fragte es rhetorisch.¹⁵⁷⁸ Das Land sprach sich dagegen aus, das in Kyoto etablierte Prinzip von den Industriestaaten durch die Gesamtheit der Parteien zugewiesenen Emissionszielen durch ein System von durch die

¹⁵⁷³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 389; 398; 403; 417; 449

¹⁵⁷⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 415

¹⁵⁷⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 368; 381; 403; 415; 433; 434

¹⁵⁷⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 434 (eigene Übersetzung)

¹⁵⁷⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 534

¹⁵⁷⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 551 (eigene Übersetzung)

jeweiligen Staaten selbst vorgeschlagenen Zielen zu ersetzen und auch sonst zeigte sich Bolivien gewohnt fordernd gegenüber den entwickelten Nationen. Ihre Berichte über Klimaschutzmaßnahmen müssten in Zukunft detaillierter ausfallen und der vermeintlich „hemmungslose Missbrauch“ der Marktmechanismen beendet werden. Für den Gebrauch der Flexibilitätsmechanismen forderte das Land deshalb während der zweiten Verpflichtungsperiode anders als in der ersten eine konkrete Obergrenze.¹⁵⁷⁹

Auch die Gruppe der mittelamerikanischen Staaten wehrte sich dagegen, an die Stelle der rechtsverbindlichen QELROs aus der ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode irgendeine Art von freiwilligen Verpflichtungen zu setzen.¹⁵⁸⁰ Eine Gruppe von Entwicklungsländern, zu denen u.a. Argentinien, El Salvador, Nicaragua, Bolivien, Kuba, Venezuela, Ecuador und Paraguay zählten, forderte ebenfalls von den Industriestaaten ehrgeizige QELROs für eine zweite Verpflichtungsperiode.¹⁵⁸¹ Bis auf Paraguay gehörten alle genannten Staaten der sogenannten *Like-minded Group of Developing Countries* (LMDC)¹⁵⁸² an – eine Gruppierung, die sich zu Beginn des aktuellen Jahrzehnts gebildet hatte und die, wie noch zu zeigen sein wird, mit Blick auf die Verantwortung der Entwicklungsländer für den Klimaschutz eine eher defensive Haltung einnahm. Der Ruf nach anspruchsvollen Klimaschutzzielen für die entwickelten Nationen blieb auch 2012 unter den lateinamerikanischen Staaten praktisch universell. Entsprechende Forderungen waren auch von AOSIS, Brasilien (alleine und als Teil der BASIC-Gruppe) und der CRN zu hören. Venezuela unterlegte diese Aufforderung auch mit Zahlen: Bis 2017 sollten die Industriestaaten Emissionsreduktionen von 25-40%, bis 2020 dann Senkungen von 40-50% erreichen.¹⁵⁸³ Damit reichte Venezuela zwar nicht ganz an die Forderungen Boliviens heran; der Unterschied zur Rolle Venezuelas in den 1990er Jahren, als das Land nicht nur Klimaschutzaufgaben für Entwicklungsländer, sondern die Formulierung von Emissionszielen *insgesamt* eher gebremst hatte, blieb aber offensichtlich.

AOSIS blieb bei seiner Präferenz für eine fünfjährige zweite Verpflichtungsperiode, was auch von der CRN und der Gruppe der mittelamerikanischen Staaten unterstützt wurde. Die EIG dagegen plädierte für eine längere Periode von 2013 bis 2020.¹⁵⁸⁴ Sowohl AOSIS als auch die lateinamerikanischen Mitglieder der LMDC-Gruppe plus Paraguay schlugen zudem vor, die Verpflichtungen aus einer zweiten Kyoto-Periode auch vor Inkrafttreten bereits provisorisch anzuwenden, um zu verhindern, dass durch die zu erwartenden Verzögerungen im Ratifizierungsprozess in den verschiedenen Staaten eine Lücke zwischen den beiden Verpflichtungsperioden entstand.¹⁵⁸⁵ Die ALBA-Gruppe forderte zudem, auf COP 18 in Doha über Sanktionen für diejenigen Annex-B-Staaten zu sprechen, die ihre Vorgaben aus der ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode nicht erfüllt hatten.¹⁵⁸⁶

Mit dem schließlich in Doha erzielten Ergebnis konnte gerade auch diese Gruppe, die immer wieder eine strenge Linie mit Blick auf die Verpflichtungen der Industriestaaten verfolgt hatte, kaum zufrieden sein. Die Konferenz beendete die Mandate von AWG-KP und AWG-LCA und beschloss, dass es eine zweite Verpflichtungsrunde unter dem Kyoto-Protokoll von 2013 bis 2020 geben würde. Wichtige Staaten wie Japan, Russland und Kanada, genau

¹⁵⁷⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 536; 557; 567 (Zitat in Nummer 557; eigene Übersetzung)

¹⁵⁸⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 557

¹⁵⁸¹ Ebenda

¹⁵⁸² <http://www.klimaretter.info/tipps-klima-lexikon/18186-lmdc-like-minded-group-of-developing-countries?catid=109%3A1> (letzter Abruf: 20.02.2015)

¹⁵⁸³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 537; 554; 557; 558; 566

¹⁵⁸⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 537; 545; 549; 558; 566

¹⁵⁸⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 557; 566

¹⁵⁸⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 545

wie Neuseeland, übernahmen anders als in der ersten Runde keine neuen Verpflichtungen. Diese betrafen dementsprechend nur noch 15% der weltweiten Emissionen und fielen mit einer durchschnittlichen vorgegebenen Reduktion von 18% im Vergleich zu 1990 auch viel schwächer aus als von diversen Akteuren auch aus Lateinamerika zuvor verlangt. Die Verpflichtungen *konnten* provisorisch bereits ab 2013 angewandt werden, *mussten* es aber nicht. Ein kleiner Trost war vielleicht, dass die Verpflichtungen freiwillig während der laufenden Periode nach oben korrigiert werden konnten.¹⁵⁸⁷ So forderten die LMDC schon ein Jahr später, dass die Industriestaaten ihre Verpflichtungen 2014 einseitig und bedingungslos nach oben schrauben sollten. Auch AOSIS, BASIC und die junge AILAC-Gruppe aus Kolumbien, Peru, Costa Rica, Panama, Guatemala und Chile forderten die entwickelten Nationen auf, ihre Verpflichtungen zu verbessern.¹⁵⁸⁸

Die Klimaschutzbemühungen vor 2020 noch einmal zu verbessern, war eines der beiden Aufgabengebiete der AWG-ADP, die 2012 noch parallel zu AWG-KP und AWG-LCA existierte, bevor die beiden letztgenannten aufgelöst wurden. Daneben aber sollte sich dieses in Durban gegründete Format mit der Gestaltung des Post-2020-Weltklimaregimes befassen und bis 2015 zu einem Ergebnis kommen.¹⁵⁸⁹ Venezuela schien kein ausgesprochener Anhänger des neuen Formats zu sein. Im Mai 2012 wies es auf seine Vorbehalte gegen die Entscheidung der COP hin, mit der AWG-ADP Ende 2011 in Durban gegründet worden war.¹⁵⁹⁰ Während AWG-LCA und AWG-KP ausdrücklich unter dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (nach der englischen Bezeichnung abgekürzt: CBDR) operierten, war dies bei der Durban Plattform nicht so explizit der Fall. Auch deshalb waren wohl viele Entwicklungsländer 2012, als die drei AWG noch nebeneinander existierten, eher geneigt, die Vision eines künftigen Klimaregimes und ihre eigene Rolle darin im Rahmen von AWG-LCA statt AWG-ADP zu verhandeln.¹⁵⁹¹ So lehnten es beispielsweise Venezuela, Argentinien, Kuba, Bolivien, Ecuador, El Salvador, Nicaragua und Panama ab, im Rahmen der Durban Plattform einen eigenen Tagesordnungspunkt zu ehrgeizigeren Emissionsreduktionszielen zu diskutieren, während andererseits AOSIS, die EIG, Peru, Chile, Costa Rica und Kolumbien einen solchen Tagesordnungspunkt für angebracht hielten.¹⁵⁹²

Damit waren die Lager in der Auseinandersetzung um die Beschaffenheit eines künftigen Klimaregimes und die Rolle der Entwicklungsländer bereits relativ gut abgesteckt. Es ging bei diesen Auseinandersetzungen auch um eine Prinzipienfrage: Sollten die Klimaschutzverpflichtungen der Staaten sich hauptsächlich an aktuellen Gegebenheiten und Erfordernissen orientieren, oder sollten sie vornehmlich Gerechtigkeitsaspekte und vergangene Beiträge zum Phänomen des Klimawandels berücksichtigen? Erstgenannte Option wäre mit stärkeren Verpflichtungen zumindest für einen Teil der Entwicklungsländer und auch der lateinamerikanischen Staaten einhergegangen. Letztgenannte Option hätte eine solche Ausweitung von Verpflichtungen eher verhindert. Eine sehr eigene, wohl auf Gerechtigkeitsaspekte zielende, aber nicht unbedingt logisch zwingende Argumentation bot die Gruppe der LMDC an: Die Tatsache, dass die *Entwicklungsländer* am meisten unter dem Klimawandel litten, zeige doch, dass die *Industriestaaten* beim Kampf gegen ebenjenen Klimawandel die Führung übernehmen müssten.¹⁵⁹³ Chiles damaliger Umweltminister

¹⁵⁸⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 567

¹⁵⁸⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 578; 584; 593; <http://ailac.org/> (letzter Abruf: 20.02.2015)

¹⁵⁸⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 568

¹⁵⁹⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 541

¹⁵⁹¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 546

¹⁵⁹² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 543

¹⁵⁹³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 595

Alvarado hatte wie in Kapitel III gesehen schon viele Jahre zuvor eine überzeugendere Position zu dieser Frage dargelegt.

Hauptsächlich aber wurde der Begriff der historischen Verantwortung ins Feld geführt, wenn dafür plädiert wurde, den Industriestaaten weiter den ganz überwiegenden Teil der Anstrengungen zum Klimaschutz zuzuweisen. Der „brasilianische Vorschlag“ von 1997 hatte wieder Konjunktur. Nachdem er bereits von anderen Entwicklungsländern wieder erwähnt worden war, begann auch Brasilien erneut, für eine Operationalisierung seines Ansatzes – etwa durch den IPCC – zu werben, um so das Prinzip der historischen Verantwortung in das bis 2015 auszuhandelnde Klimaabkommen einfließen zu lassen. Bereits nach 1997 waren entsprechende Bemühungen in SBSTA versendet und diesmal konnte Brasilien sich ebenso wenig mit seinen Versuchen durchsetzen, seinem alten Vorstoß doch noch konkreten Einfluss auf den Gang der Verhandlungen zu verschaffen. Dies wurde nicht nur von Brasilien, sondern auch von Argentinien, Venezuela, Bolivien und Nicaragua bedauert, nachdem zuvor schon Kuba, Venezuela und Bolivien Brasilien bei seiner erneuten Initiative unterstützt hatten.¹⁵⁹⁴ Auch Ecuador bezog sich mit anderen Worten auf dieselbe Idee. Zwischen verschiedenen Entwicklungsländern zu differenzieren sei nicht sinnvoll, da diese sich in einem Punkt ähnelten und von den Industriestaaten unterschieden: Sie hatten keine „Klimaschulden“, die es nun abzutragen gelte.¹⁵⁹⁵

Diese Intervention Ecuadors war auch eine Stellungnahme im Kampf um die Deutungshoheit über das CBDR-Prinzip, der innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer ausgebrochen war und an dem sich auch die lateinamerikanischen Staaten rege beteiligten. Auf das Prinzip selbst beriefen sich praktisch alle Staaten der Region in irgendeiner Form, auch wenn bestimmte Akteure wie ALBA dies besonders gerne taten.¹⁵⁹⁶ Was unter unterschiedlichen bzw. differenzierten Verantwortlichkeiten aber genau zu verstehen war, war zwischen diesen Akteuren alles andere als Konsens. Ein Lager vertrat eine Interpretation, die man als „konservativ“ bezeichnen könnte, da sie letztlich darauf abzielte, die 1992 begründete und 1997 in Kyoto bestätigte Interpretation zu bewahren, die besagte, dass differenzierte Verantwortung sich darin übersetze, dass Nicht-Annex-I-Staaten keine über Artikel 4.1 der Konvention hinausgehenden Klimaschutzverpflichtungen, jedenfalls keine quantifizierten Verpflichtungen wie die Annex-I-Staaten, übernehmen müssten. Die Vertreter dieses Lagers wiesen deshalb gerne darauf hin, dass auch die Arbeit in AWG-ADP sich unbedingt an den Prinzipien der Konvention orientieren müsse und keineswegs der Ort sei, diese neu auszulegen. Eine solche Sichtweise vertraten z.B. Argentinien, El Salvador, Bolivien, Kuba, Ecuador, Nicaragua, Brasilien und Venezuela.¹⁵⁹⁷ Auf COP 19 in Warschau machten dann Brasilien und Venezuela Ende 2013 auch deutlich, worauf sie wohl im Kern zielten, wenn sie von einer Bewahrung der Prinzipien der Konvention sprachen. Diese Prinzipien und der Gesamtrahmen der Konvention, im Besonderen auch deren Annexe, seien nicht verhandelbar.¹⁵⁹⁸ Letztlich war dies die Konsequenz aus der Betonung des Prinzips der historischen Verantwortung: Auch in dem ab 2020 gültigen Abkommen sollte eine Differenzierung zwischen Staaten auf einer 1992 getroffenen Unterscheidung zwischen Industriestaaten und einer im Prinzip homogenen Gruppe von Entwicklungsländern fußen. Die ALBA Gruppe hatte bereits vor COP 19 verkündet, die einzig sinnvolle Differenzierung sei die zwischen Annex-I- und Nicht-Annex-I-Staaten. Gleichzeitig hatte ALBA diese Feststellung mit einer kaum verhohlenen Drohung verbunden, wie es ähnlich in Warschau dann auch die LMDC-Gruppe tun sollte. Jeder Versuch, von dieser hergebrachten

¹⁵⁹⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 538; 571; 576; 584; 588

¹⁵⁹⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 559

¹⁵⁹⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 549; 557; 579; 584; 595

¹⁵⁹⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 549; 551; 558; 598

¹⁵⁹⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 549; 551; 558; 591-593

Differenzierung abzuweichen, führe auf unbekanntes Terrain und könnte dazu führen, dass keine Einigung erzielt werde und der Verhandlungsprozess scheitere.¹⁵⁹⁹

Solche Versuche wurden wie gesagt nicht bloß von Industriestaaten, sondern auch von Akteuren aus Lateinamerika unternommen. Für manche Staaten war durchaus relevant, was seit 1992 geschehen war und wie sich die Beiträge zu den weltweiten Emissionen entwickelt hatten. Chile, Kolumbien, Costa Rica, Panama und Peru betonten ebendiese Tatsache, dass die Umstände in verschiedenen Staaten sich ganz offensichtlich änderten.¹⁶⁰⁰ Chile vertrat die Ansicht, dass das CBDR-Prinzip nicht missverstanden werden dürfe, um ehrgeizigere Ziele zu blockieren oder der Verantwortung *ganz* auszuweichen.¹⁶⁰¹ Gemeinsam mit seinen AILAC-Partnern entwickelte Chile diesen Ansatz weiter und zog die entsprechenden Konsequenzen: CBDR sei ein *Handlungs-* und kein *Ausweichprinzip*; es bedeute Verpflichtungen für *alle* Staaten, nur eben abgestufte; wenn einzelne Staaten sich weiter entwickelten, müssten sie auch erweiterte Klimaschutzverpflichtungen erfüllen; es sei damit nicht nur zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, sondern auch *innerhalb* letztgenannter Gruppe zu differenzieren. Diese Sichtweise, die Chile alleine und innerhalb von AILAC, genau wie Mexiko als Teil der EIG, vertrat, ließ sich unter dem Stichwort einer „dynamischen Interpretation“ des CBDR-Prinzips zusammenfassen.¹⁶⁰² Dies war der Gegenpol zur oben beschriebenen eher statischen Interpretation derjenigen Akteure, die auf der fortwährenden und alleinigen Gültigkeit der etwa 20 Jahre zuvor geschaffenen Annex-I-Nicht-Annex-I-Unterscheidung bestanden. Das AILAC-Mitglied Peru schlug beispielsweise vor, künftige Verpflichtungen nach den Pro-Kopf-Emissionen zu staffeln.¹⁶⁰³ Auch hier hätten sicher im Schnitt die Industriestaaten weiterhin wesentlich anspruchsvollere Auflagen zu erfüllen gehabt als die Entwicklungsländer. Im Prinzip wären aber alle Staaten jenseits der hergebrachten Zweiteilung nach den gleichen, an aktuellen Klimaschutzbedürfnissen ausgerichteten Maßstäben gemessen worden.

Um Vergleichbarkeit ging es auch bei der Frage der konkreteren Ausgestaltung von Verpflichtungen unter einem 2020 in Kraft zu setzenden Abkommen. Die EIG trat dafür ein, dass die Verpflichtungen differenziert, aber transparent und vergleichbar sein müssten. Mexiko forderte zu diesem Zweck eine Quantifizierbarkeit sämtlicher Verpflichtungen und Kolumbien schlug ein gemeinsames Format für alle Verpflichtungen vor.¹⁶⁰⁴ Die LMDC und Argentinien für sich allein wiederholten währenddessen immer wieder in verschiedenen Variationen das Motiv, dass eine „universelle“ Anwendung des 2015 abzuschließenden Abkommens nicht mit einer „einförmigen“ Anwendung zu verwechseln sei.¹⁶⁰⁵ Eine solche Uniformität aber vertraten wie gesehen auch die Befürworter einer „dynamischen“ Interpretation des CBDR-Prinzips keineswegs. Gesamtwirtschaftliche Emissionsziele forderte Argentinien für die Industriestaaten, während es nichts dazu sagte, inwieweit solche Ziele auch zumindest für manche Entwicklungsländer infrage kamen.¹⁶⁰⁶ Brasilien äußerte ganz ausdrücklich, dass gemäß der Trennung in Annex-I- und Nicht-Annex-I-Staaten solche sektorübergreifenden Ziele nur die entwickelten Nationen betreffen sollten, während

¹⁵⁹⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 568; 589

¹⁶⁰⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 558

¹⁶⁰¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 553

¹⁶⁰² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 560; 568; 571 (das Zitat stammt aus Nummer 560; eigene Übersetzung; die Formulierung wurde vom IISD gewählt und ist dort nicht als wörtliches Zitat aus den Verhandlungen gekennzeichnet)

¹⁶⁰³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 558

¹⁶⁰⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 558; 595

¹⁶⁰⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 585; 593; 598 (die Zitate stammen aus Nummer 593; eigene Übersetzung)

¹⁶⁰⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 595

Entwicklungsländer selbst Vorschläge einreichen würden, die dem entsprächen, was für sie machbar sei.¹⁶⁰⁷

Die Haltung korrespondierte mit der Position, die Brasilien, Argentinien und die LMDC allgemein zu NAMAs in Entwicklungsländern einnahmen. Brasilien betonte weiterhin, dass NAMAs aus den jeweiligen Ländern selbst heraus wachsen müssten und damit nicht von außen vorgegeben werden dürften, sowie dass ihre internationale Überprüfung nicht so streng sein dürfe wie die der Maßnahmen der Industriestaaten.¹⁶⁰⁸ Die LMDC erklärten, dass NAMAs nicht zu erweiterten Verpflichtungen für Entwicklungsländer führen dürften und entsprechend verkündete dann auch Argentinien, dass solche Maßnahmen absolut freiwillig seien und nur durchgeführt würden, wenn aus den Industriestaaten adäquate Unterstützung hierfür bereitgestellt würde.¹⁶⁰⁹ Die EIG, genau wie Uruguay, forderten ihrerseits, Arbeiten für ein internationales Register für NAMAs voranzutreiben.¹⁶¹⁰ Kuba und Ecuador setzten sich dafür ein, dass Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern auch weiter weniger strengen Berichts- und Überprüfungsauflagen unterliegen sollten als solche in Industriestaaten. Kuba lehnte eine internationale Überprüfung gleich ganz ab. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Position Ecuadors in dieser Phase war auch der Vorschlag, den Internationalen Gerichtshof in Fällen von Verstößen gegen das Weltklimaregime einzuschalten, zu relativieren.¹⁶¹¹ Dieses Regime musste ja aus Ecuadors Sicht hauptsächlich *andere* Staaten verpflichten.

Angeichts immer besser gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Wahrscheinlichkeit eines menschengemachten Klimawandels und über die notwendigen Gegenmaßnahmen – der IPCC sprach von einer Wahrscheinlichkeit von 95% und weltweiten Emissionsreduktionen von bis zu 70% bis 2070, um die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius zu beschränken – setzte sich aber eine Debatte über globale Emissionsziele verstärkt fort, die natürlich auch dazu führen musste, dass über freiwillige NAMAs in Entwicklungsländern hinaus auch über deren konkreten Beitrag debattiert wurde, der nötig war, um diese Ziele zu erreichen.¹⁶¹² Für die Festlegung eines langfristigen globalen Emissionsziels setzten sich AOSIS, AILAC, Mexiko, Chile, Bolivien, Kolumbien und die Dominikanische Republik ein.¹⁶¹³ Brasilien unterstrich aber, dass v.a. das Kyoto-Protokoll der Rahmen sei, in dem ein solches Ziel erreicht werden könne.¹⁶¹⁴ Das Land sah somit weiter nur die Industriestaaten in der Pflicht, verbindlich einen quantifizierbaren Beitrag zur effektiven Emissionssenkung weltweit zu leisten. Anders als Argentinien und Bolivien aber – die sämtliche Anstrengungen von Entwicklungsländern von Unterstützungsleistungen durch die Industriestaaten abhängig machen wollten – befürwortete Brasilien, dass auch Entwicklungsländer neben den Maßnahmen, die sie mit Unterstützung durchführen wollten, auch diejenigen auflisteten, die sie bedingungslos durchzuführen bereit waren. Auf diesem Punkt bestand auch Mexiko.¹⁶¹⁵ Zusammen mit AOSIS, AILAC und der Dominikanischen Republik forderte Mexiko auch, dass quantifizierte Emissionsziele Bestandteil der nationalen Verpflichtungen aller Parteien unter einem ab 2020 geltenden Abkommen sein sollten, was von Ecuador kritisch beurteilt wurde.¹⁶¹⁶ Mexiko forderte zudem, dass Emissionsziele

¹⁶⁰⁷ Ebenda

¹⁶⁰⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 552; 572

¹⁶⁰⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 539; 570

¹⁶¹⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 536; 552

¹⁶¹¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 551; 571; 598

¹⁶¹² *Weltklimarat warnt vor steigendem Meeresspiegel*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.09.2013; *Weltklimarat fordert zum schnellen Handeln auf*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.11.2014

¹⁶¹³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 537; 540; 595; 598

¹⁶¹⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 542

¹⁶¹⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 595

¹⁶¹⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 598

zumindest in manchen Entwicklungsländern, die hierzu in der Lage seien, gesamtwirtschaftlicher Art sein sollten.¹⁶¹⁷

Mexiko und Brasilien boten selbst konkrete Zahlen an: Mexiko wollte seine Emissionen bis 2020 um 30% unter das *business-as-usual*-Szenario drücken; Brasilien um bis zu 39%.¹⁶¹⁸ AOSIS kritisierte, dass selbst solche Angebote in einem Land wie Brasilien dazu führen würden, dass die tatsächlichen Emissionen *de facto* weiter steigen würden.¹⁶¹⁹ Dennoch war diese Haltung zumindest konstruktiver als die eines anderen relativ entwickelten lateinamerikanischen Staates wie Argentinien, das zunächst einmal aufzählte, welche Wirtschaftssektoren wegen ihrer Relevanz für die Entwicklung des Landes besonders sensibel – und damit scheinbar von Reduktionszielen von vornherein ausgeschlossen – seien. Wenn Landwirtschaft, Transport und Energie aber schon einmal ausfielen, konnte man sich durchaus fragen, wie Argentinien denn dann relevante Einsparungen zu erzielen gedachte.¹⁶²⁰ Für dieses Land schien die „dynamische“ Interpretation des CBDR-Prinzips eher zu einer *Verringerung* der wahrgenommenen Verantwortung im Vergleich zu den 1990er Jahren geführt zu haben.

Mexiko und Brasilien waren auch die zwei Staaten, die im Bereich der Finanzen eigene Beiträge andeuteten. Mexiko, das ja schon zuvor mit seinen Vorschlägen zur Klimaschutzfinanzierung den Industriestaaten-Entwicklungsländer-Gegensatz zu durchbrechen versucht hatte, wiederholte, dass Entwicklungsländer nicht allein auf finanzielle Hilfe von außen vertrauen sollten. Brasilien plädierte dafür, dass zumindest diejenigen Entwicklungsländer, die sich dies leisten konnten, auch selbst Beiträge für die internationale Klimaschutzfinanzierung leisten sollten.¹⁶²¹ Auch die AILAC-Gruppe machte klar, dass finanzielle Beiträge durch Entwicklungsländer vorstellbar und sinnvoll seien, wenn am Ende weiter ein Nettotransfer in diese Länder gewährleistet sei.¹⁶²² Zwei Mitglieder dieser Gruppierung – Peru und Panama – gingen dann auch tatsächlich voran und entrichteten entsprechende Beiträge.¹⁶²³

Diese Staaten gehörten mit AOSIS, der EIG und der CRN auch zu denjenigen, die immer wieder darauf drängten, den ADP-Verhandlungsprozess zu beschleunigen. Mexiko und Kolumbien stellten zudem mit anderen Staaten zum wiederholten Male die Frage, wie denn zu verfahren sei, wenn einzelne Staaten mit einem Veto den gesamten Verhandlungsprozess aufzuhalten versuchten – ohne konkretes Ergebnis.¹⁶²⁴ Auch die Forderung der EIG, dass sämtliche Staaten Anfang 2015 ihre Klimaschutzangebote vorlegen sollten, die dann Ende des Jahres auf COP 21 in Paris in ein allgemeingültiges Abkommen einfließen würden, wurde auf der zwanzigsten Weltklimakonferenz im Dezember 2014 in Lima nicht ganz erfüllt. Stattdessen sollten nun all die Staaten, die sich dazu in der Lage sahen, ihre Angebote bis März 2015 vorlegen, während alle übrigen Staaten dies bis Oktober – also erst kurz vor dem entscheidenden Treffen – tun sollten.¹⁶²⁵ Zu Beginn des Jahres 2015 gelang es bei Verhandlungen in Genf zumindest, einen ersten Textentwurf für ein potentielles Abkommen von Paris zu beschließen. Dieser enthielt allerdings noch viele umstrittene Passagen, sodass

¹⁶¹⁷ Ebenda

¹⁶¹⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 540

¹⁶¹⁹ Ebenda

¹⁶²⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 578

¹⁶²¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 592; 598

¹⁶²² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 568

¹⁶²³ ANDREAS MIHM, *Hobler Lima-Klima-Appell*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2014

¹⁶²⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 539; 557; 559; 579; 589; 595

¹⁶²⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12, 595; *Viele Sorgen und freiwillige Ziele*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2014

ein erfolgreicher Abschluss des in Durban 2011 begonnenen Prozesses weiter unsicher blieb.¹⁶²⁶

3.1.6 Fazit: lateinamerikanische Staaten in den internationalen Klimaverhandlungen

Bevor an dieser Stelle noch einmal kurz die Erkenntnisse aus dem vorangegangenen Teilkapitel zusammengefasst werden, sei darauf hingewiesen, dass diese Zusammenfassung, genau wie die vorangegangene Darstellung, im Prinzip dem dort vorgestellten Konzept einer „dynamischen Interpretation“ der Verantwortung folgt. Dies heißt konkret, dass angesichts der Tatsache, dass noch während großer Teile der 1990er Jahre auch unter vielen Industriestaaten die Auffassung akzeptiert war, dass zunächst noch v.a. die entwickelten Nationen handeln mussten, ein Engagement lateinamerikanischer Staaten für verstärkten Klimaschutz durch die Industriestaaten ohne weitreichende eigene Beiträge bereits als eher dem Klimaschutz zugeneigte – multilateralistische - Position bewertet wird. Da in der Folge – auch vor dem Hintergrund steigender tatsächlicher Treibhausgasemissionen in vielen Entwicklungsländern – immer deutlicher war und auch von allen Industriestaaten gefordert wurde, dass Entwicklungsländer selbst stärkere Beiträge leisten mussten, wird in späteren Phasen ein reines Bestehen auf Anstrengungen anderer Staaten und eine Verweigerung eigener Verpflichtungen durch lateinamerikanische Staaten dagegen als eher dem Klimaschutz abgeneigte – souveränistische - Haltung ausgelegt.

Nach dieser Vorrede kann festgehalten werden, dass AOSIS über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ein Akteur gewesen ist, der sich stark für den internationalen Klimaschutz engagiert hat. Die Gruppe ist durchgängig für starke Verpflichtungen der Industriestaaten eingetreten und hat dabei bereits in den 1990er Jahren begonnen, behutsam und nicht durchgängig, auch die Entwicklungsländer in ihre Forderungen einzubeziehen, um dies dann später mit immer größerer Vehemenz und Konsequenz zu tun. Von den lateinamerikanischen Mitgliedern der Vereinigung hat dabei die Dominikanische Republik durch ihre – zugegebenermaßen nicht extrem häufigen – eigenen Einlassungen zu verstehen gegeben, dass sie diesen Kurs teilte. Im Falle der Allianz der kleinen Inselstaaten könnte argumentiert werden, dass ihnen ihre Position in den internationalen Klimaschutzverhandlungen – erinnert sei an die in Kapitel II sogenannten „objektiven“ Einflussfaktoren - quasi von der Natur vorgegeben sei. Gegen eine reine Naturvorgegebenheit in den Verhandlungen spricht aber schon die Rolle Kubas. Das Land stellte sich zu keinem Zeitpunkt gegen verstärkte Klimaschutzverpflichtungen für die Industriestaaten, bezog aber durchgängig Position gegen ebensolche schärferen Pflichten auch für Entwicklungsländer. Für den Einfluss anderer Faktoren spricht auch die Tatsache, dass in erstaunlich vielen Ländern Lateinamerikas die Positionierung zwischen den Polen Multilateralismus und Souveränismus in den internationalen Klimaverhandlungen Parallelen zu den Entwicklungen in den anderen in dieser Arbeit bereits betrachteten Politikfeldern zeigte.

Zunächst gibt es Länder, die wie auf dem Feld der Menschenrechts- und Wirtschaftspolitik keinen wirklich bedeutsamen Schwankungen unterlagen. Hier könnte zunächst Brasilien angeführt werden, das sich erneut meist von Extrempositionen fernhielt. Konnte in den letzten Jahren eventuell in Prinzipienfragen eine Tendenz hin zu einer eher

¹⁶²⁶ Fortschritt bei Klimavertrag. In: Süddeutsche Zeitung, 14.02.2015

klimaunfreundlichen Position erahnt werden, so hat sich das Land mit seinen konkreten Schritten bei aller Betonung von *Gerechtigkeits*aspekten doch immer wieder auch im Sinne der *Effektivität* von Klimaschutzvorgaben zumindest kompromissbereit gezeigt und jedenfalls nicht den extrem souveränitätsfixierten Diskurs fortgeführt bzw. in Taten übersetzt, den es bis Ende der 1980er Jahre gepflegt hatte oder wie er auch noch aus der in der Einleitung zitierten Passage aus der nationalen Sicherheitsstrategie des Landes spricht. Konstant auf einem dem internationalen Klimaschutz zugeneigten Weg befand sich Costa Rica. Diese Position hat wie auf den anderen Politikfeldern innenpolitische Farbwechsel praktisch unbeschadet überstanden. Ähnlich sieht die Bilanz für Chile aus. In beiden Fällen ist aber anzumerken, dass diese multilateralistische Position in den letzten Jahren – etwa ab 2010/2011 – noch konsequenter und häufiger nach außen getragen worden ist. In Chile fällt dies mit dem Regierungswechsel von der moderat linksgerichteten *Concertación* hin zum Lager der ehemaligen Pinochet-Alliierten zusammen. Der erneute Wechsel hin zur alten und neuen Präsidentin Bachelet Anfang 2014 scheint aber hier die Kontinuität nicht infrage zu stellen, auch wenn Beobachter ihrer sozialistischen Partei nicht dieselbe umweltpolitische Begeisterung zuschreiben wie etwa bedeutenden Akteuren des politischen Systems in Costa Rica.¹⁶²⁷

Andere Staaten haben stärkere Schwankungen in ihrer internationalen Klimapolitik erlebt, in der Regel jeweils *eine* Richtungsänderung. In Peru, Kolumbien und Mexiko bedeutete diese Änderung jeweils einen Schwenk zu einer multilateralistischeren Politik. Im Falle Kolumbiens kommt dieser Trend besonders seit dem Amtsantritt von Präsident Juan Manuel Santos im Jahr 2010 zum Tragen und korrespondiert mit den Entwicklungen in der Menschenrechts- und Wirtschaftspolitik. In Mexiko und Peru erfolgte der Startschuss für eine klar klimafreundliche Außenpolitik jeweils nach der Jahrtausendwende, wobei beide Staaten auch zuvor schon nicht zu den ausgewiesenen Bremsern gehört hatten. Nachdem diese neue Politik in den beiden Staaten einmal begonnen worden war, überstand sie wie in anderen Politikbereichen auch Regierungswechsel. Perus nominell linksnationalistischer Präsident Humala nahm auch auf diesem Feld – anders als andere Politiker der Region, die sich vor der Amtsübernahme rhetorisch in denselben Gefilden bewegt hatten – keinen Wechsel in Richtung Souveränismus vor, sondern verstärkte den multilateralistischen Kurs eher noch. Unterdessen hat der seit 2012 in Mexiko regierende neue PRI-Präsident ebenso wenig eine Revision der neuen mexikanischen Klimapolitik vollzogen.

Sind also Peru, Kolumbien und Mexiko Beispiele für Richtungsänderungen hin zu einer klimafreundlicheren Außenpolitik, so gibt es auch genügend Beispiele für eine entgegengesetzte Entwicklung. Betrieb Argentinien beispielsweise während der Amtszeit Carlos Menems bis 1999 noch eine auf starke Verpflichtungen ausgerichtete Klimapolitik und befürwortete das Land sogar freiwillige Verpflichtungen für Entwicklungsländer, so büßte es diese Führungsrolle in der Folge ein. Die Entwicklung verlief im Prinzip analog zu derjenigen im Bereich der Außenwirtschaftspolitik. Eine Hinwendung zu einem eindeutig souveränistischen und damit den internationalen Klimaschutzbemühungen eher abträglichen Kurs erfolgte nicht sofort und auf einen Schlag; auch nicht mit dem Amtsantritt Néstor Kirchners 2003 oder dem seiner Frau und Nachfolgerin 2007, sondern schrittweise und besonders erkennbar seit den ersten Jahren des aktuellen Jahrzehnts.

In anderen Fällen können Politikwechsel hin zum Pol Souveränismus fast noch deutlicher mit innenpolitischen Verschiebungen durch die Wahl linksnationalistischer Regierungschefs in Zusammenhang gebracht werden. Gerade bei kleinen Staaten kann man allerdings auch

¹⁶²⁷ KAIMOWITZ, *Social pressure for environmental reform in Latin America*. In: COLLINSON, *Green Guerrillas*. S.26; 29f

davon sprechen, dass sie erst ab diesem Moment wirklich eine prominente Rolle in den Verhandlungen zu spielen begannen. El Salvador etwa hatte sich außerhalb des Verbandes mittelamerikanischer Staaten zuvor praktisch nicht zu Wort gemeldet. Auch nach dem Wahlsieg der ehemaligen Guerilla FMLN im Jahr 2009 tat es dies nicht allzu häufig. Wenn, dann aber in der Regel, um weitere Verpflichtungen für Entwicklungsländer abzuwehren. Im Falle Nicaraguas, von dem für die Zeit nach der Rückkehr der Sandinisten an die Macht Anfang 2007 im Prinzip dasselbe wie von El Salvador gesagt werden kann, ist hier festzustellen, dass der Befund nicht dem auf dem Gebiet der Außenwirtschaftspolitik gleicht, wo der Regierungswechsel zu den Sandinisten keine erkennbare Veränderung erbracht hatte. Es könnte vermutet werden, dass dies damit zu tun hat, dass Außenwirtschaftspolitik stärker durch die Regeln des Gemeinsamen Marktes in Mittelamerika bestimmt wird, während in der Umweltpolitik mehr nationaler Spielraum verbleibt (siehe: IV.2.4). Auch Ecuador hatte vor dem Amtsantritt von Rafael Correa 2007 keine große Rolle in den internationalen Klimaverhandlungen gespielt. In der Folge begann es aber ebenfalls, eine Position einzunehmen, die dem Bestreben, auch Entwicklungsländer stärker für den Klimaschutz in die Pflicht zu nehmen, zuwiderlief.

Aus der Riege der ALBA-Staaten war Bolivien vielleicht das Land, das nach dem Einzug von Evo Morales in den Präsidentenpalast 2006 die klimapolitische Führung übernahm. Hatte sich Bolivien zuvor eher selten – und wenn, dann jedenfalls nicht als Gegner von Klimaschutzbemühungen – zu Wort gemeldet, so schnellte die Zahl seiner Interventionen nun auf ein beachtliches Niveau. Der Andenstaat wuchs dabei in die Rolle eines Chefanklägers gegen die vermeintliche oder tatsächliche Untätigkeit der Industriestaaten in Klimaschutzfragen hinein, machte aber nie klar, wie denn auch Entwicklungsländer durch stärkere Verpflichtungen größere Beiträge zu den weltweiten Bemühungen leisten konnten. Im Gegenteil: Bolivien lehnte solche Verpflichtungen stets dezidiert ab und knüpfte mit seinem Gerechtigkeitsdiskurs an Stimmen an, die aus Lateinamerika seit den 1970er Jahren (Umweltschutz als „Luxusdiskussion“ reicher Staaten, die Entwicklungsländern nicht zuzumuten sei; „Klimaschulden“ der Industriestaaten usw.) zu vernehmen gewesen waren. Dieser Kurs war nach den hier angelegten Kriterien eindeutig als souveränistisch einzustufen.

Ein weiteres mögliches Indiz dafür, dass sich auf die Haltung lateinamerikanischer Staaten in den internationalen Klimaschutzverhandlungen nicht nur vermeintlich „natürlich“ vorgegebene, sondern auch politisch-ideologische Faktoren auswirkten, ist schließlich Venezuela. Hier lag im Prinzip eine entgegengesetzte Ausgangssituation im Vergleich zu AOSIS vor. Hatte das Schicksal die AOSIS-Mitglieder zu einer Existenz auf Inseln bestimmt, die u.a. vom Anstieg des Meeresspiegels bedroht waren, hatte es Venezuela reiche Vorkommen an fossilen Energieträgern beschert, deren Verkauf durch starke weltweite Klimaschutzbemühungen gefährdet war. Im Sinne unserer „dynamischen“ Bewertung war die venezolanische Verhandlungsposition durchgängig souveränistisch. Wenn man die Untersuchungsperiode insgesamt betrachtet, weist kein anderer Staat der Region dieses Charakteristikum auf. Dies darf aber nicht dazu führen, den Wechsel zu verschweigen, der dennoch im neuen Jahrtausend im Vergleich zu den 1990er Jahren stattgefunden hatte. In letztgenannter Phase hatte sich Venezuela so verhalten, wie man es erwarten könnte, wenn man auf die „natürlichen“ Umstände des Landes fokussierte. Als Erdölexporteur versuchte es, die Bemühungen um ein strengeres internationales Klimaschutzregime zu bremsen – auch stärkere Klimaschutzziele für Industriestaaten. Zur Regierungszeit von Hugo Chávez und darüber hinaus reihte sich das Land aber in die Phalanx der lateinamerikanischen Staaten ein, die zwar erweiterte eigene Pflichten ablehnten, von den Industriestaaten dafür aber umso ambitioniertere Klimaschutzziele forderten, was den Exportinteressen des Landes auf den ersten Blick entgegenlief.

Dies könnte einerseits durch ideologische Motive bedingt sein. Zu denken wäre an eine Vorstellung von Solidarität zwischen Entwicklungsländern – gerade auch mit den ALBA-Partnern – und ein antikolonialistisches Denken, das unter Umständen auch dazu führen konnte, die wirtschaftlichen Zentren der Welt für den von ihnen angerichteten Schaden zahlen sehen zu wollen (auch bei Bolivien schien ja von Zeit zu Zeit ein Bestrafungsmotiv aufzublitzen). Auch hier könnte analog zu den am Schluss von Kapitel IV.I vorgestellten Gedanken und im Anschluss an die in Kapitel II angestellten Überlegungen vermutet (aber hier nicht belegt) werden, dass diese außenpolitischen Ausschläge letztlich ein „mitgekauftes“ Nebenprodukt von aus vorwiegend sozioökonomischen Gründen von bestimmten Bevölkerungskreisen herbeigewählten Regierungswechseln hin zu linksnationalistischen Staatsoberhäuptern waren.

Auf der anderen Seite konnte hinter der neuen venezolanischen Haltung aber auch ein aus umweltpolitischer Sicht perfides Kalkül stecken. Die Ansicht, dass die Industriestaaten stärkere Klimaschutzanstrengungen unternehmen sollten, hatte sich 1997 in Kyoto durchgesetzt. Offen dagegen anzuhängen konnte als wenig erfolgversprechend erscheinen. Gleichzeitig wurde immer deutlicher, dass die Industriestaaten ihre Verpflichtungen nur weiter auszubauen – oder auch nur beizubehalten – bereit waren, wenn auch die Entwicklungsländer nachzogen. Verweigerte man nun letzteres, konnte man eventuell darauf hoffen, nach außen lautstark immer ehrgeizigere Anstrengungen von den Industriestaaten fordern zu können, die aber wegen der eigenen Verweigerungshaltung nie Realität werden würden. Die Frage, welches Motiv die venezolanische Politik nun tatsächlich erklären kann, kann hier nur in den Raum gestellt, nicht aber beantwortet werden.

3.2 Internationale Biodiversitätspolitik

3.2.1 Die UN-Biodiversitätskonvention als Rahmen für ein weites Politikfeld

Mehr noch als auf dem Feld der internationalen Klimapolitik wäre im Falle der Biodiversitätspolitik eigentlich der Begriff einer „Rahmenkonvention“ passend gewesen. Schließlich ist in den letzten Jahrzehnten unter dem Stichwort „Biodiversität“ eine ganze Reihe unterschiedlichster Fragen verhandelt worden, die Berührungspunkte mit vielen anderen Themengebieten der internationalen Politik – ob in Umwelt- oder Handelsfragen – bieten. Eine Komplett Darstellung der Politik lateinamerikanischer Staaten auf diesem Feld würde diese Untersuchung völlig überfrachten, weswegen sich die Analyse in diesem Abschnitt auf wenige Verhandlungsprozesse konzentrieren wird. Mittelpunkt der Darstellung wird die Arbeit im Rahmen der UN-Biodiversitätskonvention (CBD) sein, während andere internationale Foren wie die Welternährungsorganisation FAO außen vor bleiben. Auch innerhalb der Sphäre der CBD werden die allermeisten Diskussionen ausgeblendet bleiben müssen. Wichtige Aspekte dieses Instruments werden im Anschluss kurz skizziert werden, bevor dann eine eingehendere Untersuchung der Position lateinamerikanischer Staaten in zwei Unterthemengebieten erfolgt, zu denen nach Inkrafttreten der CBD Protokolle bzw. ein Zusatzprotokoll ausgehandelt worden sind. Einerseits wird es um die Frage des Umgangs mit potentiell gefährlichen gentechnisch veränderten Organismen (LMO) gehen. Andererseits um das Problem, unter welchen Umständen Staaten Zugang zu wissenschaftlich

oder kommerziell verwertbaren genetischen Ressourcen gewähren sollten, die sich auf ihrem Territorium befinden. Wie schon im vorangegangenen Teilkapitel wird sich die Darstellung erneut wesentlich auf die Berichte des *International Institute for Sustainable Development* stützen.

Der Verhandlungsprozess, der schließlich zur CBD führte, fand zeitlich in etwa parallel zu dem der UN-Klimarahmenkonvention statt. 1989 war im Rahmen der Vereinten Nationen eine Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zum Thema Biodiversität eingerichtet worden, die 1991 analog zu den Weltklimaverhandlungen in *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC) umbenannt wurde. Dieser INC entwickelte dann in relativ kurzer Zeit im Verlaufe von sieben Sitzungen den Text für eine Konvention, der im kenianischen Nairobi angenommen und dann auf dem „Erdgipfel“ von Rio de Janeiro 1992 gemeinsam mit der Klimarahmenkonvention zur Unterschrift ausgelegt wurde. 1993 konnte die CBD schließlich in Kraft treten.¹⁶²⁸

Die CBD setzt sich drei Hauptziele. Erstens sollen sich die Vertragsparteien um eine *Bewahrung* der Biodiversität bemühen. Dies allerdings kann nicht als Aufforderung zu einem völligen Rückzug des Menschen aus der Natur verstanden werden, da als zweites Ziel die *nachhaltige Nutzung* von Biodiversität ausgegeben wird. Die Staaten können also durchaus ihre Ressourcen verwerten, allerdings in einer Art und Weise, die nicht zu deren Erschöpfung führt. Drittens schließlich werden die Vertragsstaaten dazu aufgerufen, auf eine *gerechte Verteilung der Vorteile und Gewinne* hinzuwirken, die aus der Nutzung von genetischen Ressourcen erwachsen.¹⁶²⁹ Um diese Ziele umzusetzen, sollen die Staaten Schutzgebiete einrichten und nationale Strategien und Pläne entwickeln und diese in ihre Politik integrieren. Über die Fortschritte bei der nationalen Umsetzung der Konventionsziele haben die Parteien regelmäßig schriftlich Bericht zu erstatten.¹⁶³⁰ Anders als bei der Klimarahmenkonvention ist in der CBD keine explizite Differenzierung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern enthalten, die sich in konkreteren Anforderungen an die Industriestaaten analog zu Art. 4.2 der UNFCCC (Rückführung der Emissionen auf den Stand von 1990) manifestieren würde. Allerdings enthalten viele wesentliche Artikel der CBD Vorbehalte, wonach die Parteien die verschiedenen Pflichten *im Rahmen ihrer Möglichkeiten* erfüllen werden. Zudem ist auch in der CBD ein Finanzmechanismus angelegt, der Entwicklungsländern die Erfüllung der Konventionsziele ermöglichen soll. Ausdrücklich wird festgestellt, dass diese Staaten ihren Pflichten nur dann nachkommen werden, wenn die entwickelten Nationen ihnen die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen.¹⁶³¹

Brasilien erwies sich bis zur ersten Konferenz der Vertragsstaaten (COP 1) Ende 1994 auf den Bahamas als äußerst unnachgiebig in finanziellen Fragen. Das Land wiederholte einerseits die oben genannte Konditionalität. Andererseits bestand es auch darauf, dass kein Entwicklungsland absolut gesehen mehr zum Budget der CBD beitragen solle als irgendein Industriestaat. Das Land ließ sich dabei auch von dem österreichischen Hinweis nicht beeindrucken, dass dann das kleine Luxemburg mehr zu zahlen haben würde als das riesige Brasilien.¹⁶³² Mit Blick auf den Finanzmechanismus (zu trennen vom Budget) ging es weniger um die Frage, wer wie viel zahlt, sondern darum, wer überhaupt zahlt. Hier erklärte sich beispielsweise Mexiko dazu bereit, selbst moderate Beiträge zu zahlen, wenn es dadurch

¹⁶²⁸ CBD, *Handbook of the Convention on Biological Diversity Including Its Cartagena Protocol on Biosafety*. 3rd Edition. S.XXIII; auf: <http://www.cbd.int/doc/handbook/cbd-hb-all-en.pdf> (letzter Abruf: 01.05.2015)

¹⁶²⁹ *Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 1; auf: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (letzter Abruf: 01.05.2015)

¹⁶³⁰ *Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 6; 8a; 26

¹⁶³¹ *Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 6; 8; 14; 20

¹⁶³² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 02; 08; 22; auf: <http://www.iisd.ca/vol09/> (letzter Abruf: 01.05.2015; auch alle anderen in diesem Teilkapitel verwendeten Ausgaben sind auf dieser Seite abrufbar)

nicht automatisch von der Möglichkeit ausgeschlossen würde, selbst aus dem Mechanismus gefördert zu werden.¹⁶³³

Mexiko war auch einer der Staaten, die in Fragen der Berichtspflichten keinen Staat aus der Verantwortung nehmen wollten. Das Land, das wie gesehen auch bei den nationalen Klimaschutzberichten stets mit gutem Beispiel voranging, forderte die übrigen Parteien 2002 auf COP 6 in Den Haag dazu auf, sich vor den anderen Vertragsstaaten offiziell zu rechtfertigen, wenn sie ihren Berichtspflichten nicht nachkamen.¹⁶³⁴ Als es in der Folge dann um die Frage ging, ob die Staaten ihre nationalen Berichte oder auch die nationalen Pläne und Strategien gegenseitig überprüfen sollten, meldeten sich verschiedene lateinamerikanische Staaten abwehrend zu Wort. So taten es 2005 Kolumbien und Peru, sowie 2014 Brasilien.¹⁶³⁵ Eine weitere formelle Frage, die sich darum drehte, wie viel Autonomie einzelne Parteien bewahren wollten, war die der Abstimmungsregeln für die Vertragsstaatenkonferenz. Bis heute hat es hier wie bei der „Klima-COP“ keine Einigung gegeben, auch wenn z.B. Mexiko und Kolumbien 2005 gefordert hatten, diesen Streitpunkt endlich zu klären. Zwar ließ sich den Einlassungen nicht explizit entnehmen, in welche Richtung diese Staaten die Frage denn geklärt sehen wollten. Die Tatsache aber, dass die bisherige Handhabung auf ein Vetorecht für jede Partei hinauslief, lässt darauf schließen, dass die beiden Länder diese Situation überwinden wollten. Ausdrücklich forderte dies bei gleicher Gelegenheit Ecuador.¹⁶³⁶

Die CBD gab Orientierung zu bestimmten Problemen, die nach Ansicht mancher Parteien so wichtig und gleichzeitig in der Konvention noch nicht ausreichend verbindlich geregelt waren, dass hierzu später spezifische Protokolle ausgehandelt wurden. Einerseits gibt die CBD den Vertragsstaaten auf, die Risiken gentechnisch veränderter Organismen zu erfassen und zu begrenzen. Zudem fordert die Konvention die Parteien dazu auf, zu beraten, ob ein weiter gehendes Rechtsinstrument zur Regelung des Umgangs mit potentiell gefährlichen LMO nötig sei.¹⁶³⁷ Art. 14 CBD, der die Frage nach der Notwendigkeit einer Regelung von Verantwortung und Entschädigung im Schadensfall stellt, bezieht sich zwar nicht nur auf LMO. Dieser Aspekt (englisch: *liability and redress* - L&R) erlangte aber später besonders im Kontext der Behandlung von LMO große Bedeutung. Dieser Themenkomplex firmierte unter dem Stichwort *biosafety*. Im Kern ging es um die Frage, wie man den grenzüberschreitenden Verkehr mit LMO international so regeln konnte, dass die Risiken der modernen Biotechnologie minimiert und Verantwortung für Schäden zugewiesen werden kann, ohne gleichzeitig die (beispielsweise wirtschaftlichen oder ernährungspolitischen) Chancen zu vergeben, die sich aus dieser Technologie ergeben. Diesem Problem wird sich Abschnitt 3.2.2 widmen.

Die Biodiversitätskonvention fordert die Parteien auf, ihre nationale Gesetzgebung so zu gestalten, dass Akteure aus anderen Staaten die Möglichkeit haben, Zugang zu genetischen Ressourcen zu erhalten, die auf dem Gebiet einer Partei vorkommen. Voraussetzung soll das vorherige Einverständnis des ressourcengebenden Staates (ab jetzt auch: Ursprungsstaat) sein. Zudem muss die Nutzung der so erworbenen Ressourcen mit den Zielen der CBD vereinbar sein und der Ursprungsstaat soll an den Gewinnen, die durch diese Nutzung entstehen (z.B. wissenschaftliche Erkenntnisse, aber auch Gewinne aus der Vermarktung eines Arzneimittels, das auf diesen Ressourcen basiert), beteiligt werden.¹⁶³⁸ Ähnlich äußert

¹⁶³³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 14

¹⁶³⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 232

¹⁶³⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 327; 639

¹⁶³⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 327

¹⁶³⁷ *Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 8g; 14; 19

¹⁶³⁸ *Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 15

sich die Konvention zum traditionellen Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften (ILC), wenn dieses die Ziele der CBD unterstützt. Dieses traditionelle Wissen kann sich beispielsweise auf Techniken zur nachhaltigen Nutzung von Biodiversität beziehen, aber auch in Zusammenhang mit der Kenntniss um das Vorhandensein und die Eigenschaften von genetischen Ressourcen stehen, die für auswärtige Akteure interessant sein können. Auch hier sind die Parteien aufgerufen, dieses Wissen zu bewahren und zugänglich zu machen. Gleichzeitig soll aber auch hier eine Beteiligung der ILC an den Gewinnen gefördert werden, die die angesprochenen Akteure unter Umständen aus diesem Wissen ziehen.¹⁶³⁹ Dieser Themenkomplex trug in den internationalen Verhandlungen die Überschrift *access and benefit-sharing* (ABS). Hier stellte sich die Frage, inwieweit die Staaten bereit waren, ein starkes internationales Regime zu errichten, das den Nutzen von genetischen Ressourcen für die Menschheit maximierte, indem es einerseits einen Zugang zu diesen Ressourcen sicherte, andererseits aber auch den zur Verfügung stellenden Staaten oder ILC unmittelbar einen Vorteil aus dieser Erlaubnis zum Zugang garantierte. Mit dieser Herausforderung wird sich Abschnitt 3.2.3 beschäftigen.

Genau wie auf dem Feld der Klimaschutzpolitik wird es auch hier manchmal Positionen geben, die sich klar als multilateralistisch oder souveränistisch einordnen lassen. Ebenso aber Haltungen, die sich einer schnellen Einordnung entziehen. Ein Beispiel für ersteres wäre es, wenn ein Staat sich dagegen wehrt, internationale Standards zu formulieren, die verhindern sollen, dass nationale Entscheidungen über den Zugang zu genetischen Ressourcen willkürlich getroffen werden. Unklarer könnte schon die Frage sein, ob ein Land aus sozioökonomischen oder sogar kulturellen Erwägungen heraus den Import eines LMO verbieten darf. Wären entsprechende Regeln in einem internationalen Regime ein nötiger Baustein für den Schutz gegen potentiell negative Auswirkungen durch die unkontrollierte Ausbreitung von LMO? Oder wäre nicht vielmehr auch dies ein willkürlicher, nicht objektiv begründeter Abschottungsschritt, der die volle Ausschöpfung der Vorteile von an sich ungefährlichen neuen Produkten zum Wohle vieler Konsumenten verhindert? Genau wie zuvor auf dem Gebiet der Klimapolitik sollen auch Positionen, die vor dem Hintergrund der Fragestellung dieser Arbeit nicht eindeutig zu interpretieren sind, dennoch erwähnt werden, um hier z.B. nachzuzeichnen, ob ein Staat in der *biosafety*-Frage eher dem Lager der Skeptiker oder der Technologiebefürworter zuzuordnen war.

3.2.2 *Biosafety*: moderne Biotechnologie als Fluch oder Segen?

Artikel 19 der CBD hatte den Parteien eine Aufgabe erteilt:

„Die Parteien werden die Notwendigkeit und Modalitäten eines Protokolls prüfen, um geeignete Verfahren im Bereich von Transfer, Handhabung und Gebrauch jeglichen lebenden durch Biotechnologie veränderten Organismus zu schaffen, der negative Auswirkungen auf den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität haben könnte – darunter insbesondere die vorherige fundierte Zustimmung.“¹⁶⁴⁰

Die Meinungen hierzu gingen zwischen den Unterzeichnerstaaten durchaus auseinander. Während der Diskussionen auf den ersten Vertragsstaatenkonferenzen und auch bereits

¹⁶³⁹ *Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 8j

¹⁶⁴⁰ *Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 19 (eigene Übersetzung)

zuvor bei den vorbereitenden Treffen für COP 1 (unter dem Namen „Intergouvernementaler Ausschuss für die CBD“: ICCBD) zeichnete sich dabei ab, dass die Entwicklungsländer relativ geschlossen von der Notwendigkeit eines solchen *biosafety*-Protokolls ausgingen, während es unter den OECD-Staaten auch einige gab, die ein solches Rechtsinstrument kritisch betrachteten.¹⁶⁴¹ Aus Lateinamerika kamen in jener Phase ausschließlich befürwortende Stimmen. Schon auf ICCBD 2 forderten im Juni 1994 Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Kuba und Uruguay ein rechtsverbindliches *biosafety*-Protokoll. Ende des Jahres vertrat besonders Brasilien auf COP 1 dann bei jeder sich bietenden Gelegenheit erneut diese Position und wurde dabei von anderen Staaten der Region unterstützt. Erneut Kuba und Kolumbien, aber auch Chile, standen an der Seite Brasiliens, wenn es verlangte, *biosafety* in das mittelfristige Arbeitsprogramm der COP aufzunehmen und auf COP 2 eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um so schnell wie möglich ein Protokoll zu diesem Thema auszuhandeln. Die Entscheidung zu *biosafety*, die schließlich auf den Bahamas getroffen wurde, enttäuschte manche Befürworter eines Protokolls: Zunächst wurde nur eine Expertengruppe zu diesem Thema eingerichtet, die sich 1995 in Madrid traf. Der Prozess sollte zudem nicht aus dem allgemeinen Budget, sondern durch freiwillige Beiträge finanziert werden, was angesichts der Tatsache, dass einige Industriestaaten erkennbar skeptisch waren, eine gewisse Unsicherheit über die Zukunft der Gespräche herbeiführte.¹⁶⁴² Ende 1995 war es auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz dann Peru, das nicht nur die Aushandlung eines *biosafety*-Protokolls forderte, sondern auch verlangte, dass bis zum Inkrafttreten eines solchen Rechtsinstruments ein Moratorium für den Umlauf gentechnisch veränderter Organismen gelten sollte.¹⁶⁴³ Nachdem sich schon die Experten in Madrid positiv zu einem Protokoll geäußert hatten, initiierte COP 2 schließlich einen Verhandlungsprozess, der möglichst bis 1998 zu einem Rechtsinstrument führen sollte, das die Risiken durch LMO minimieren, gleichzeitig aber auch negative Folgen für die Forschung an und Verteilung von Biotechnologie so gering wie möglich halten sollte.¹⁶⁴⁴

Diese *biosafety*-Arbeitsgruppe (BSWG) sollte tatsächlich in leichter Überschreitung des ursprünglichen Zeitplans von Juli 1996 bis Februar 1999 sechs mal tagen und dann ihren Bericht einer außerordentlichen Vertragsstaatenkonferenz (EX-COP 1) in Cartagena de Indias, Kolumbien, vorlegen, die sich allerdings zunächst nicht auf einen Protokolltext einigen konnte. Nach erneuten Verhandlungen u.a. in Wien im Sommer 1999 gelang es dann aber der wieder einberufenen EX-COP 1 zu Beginn des Jahres 2000 in Montreal doch noch, ein für alle Seiten akzeptables Ergebnis zu erzielen, das seitdem als Hommage an den ursprünglichen Tagungsort als „Cartagena-Protokoll“ bekannt ist und nach Ratifikation durch eine ausreichende Zahl von Staaten 2003 in Kraft trat.¹⁶⁴⁵ Während der Verhandlungen vertraten lateinamerikanische Staaten ihre Positionen teils individuell, teils kollektiv im Rahmen der Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik (GRULAC), dann aber auch verteilt auf verschiedene Interessengruppen, die sich im Laufe der Gespräche herausbildeten. Mexiko beispielsweise war gemeinsam mit Ländern wie Japan, Norwegen und der Schweiz Teil der *Compromise Group* (CG), während Argentinien, Uruguay und Chile mit Australien, Kanada und den USA die *Miami Group* (MG) bildeten. Die übrigen lateinamerikanischen Staaten waren Teil der fast alle Entwicklungsländer umschließenden *Like-minded Group* (LMG).¹⁶⁴⁶ Im Folgenden soll nun die individuelle oder kollektive Positionierung

¹⁶⁴¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 22

¹⁶⁴² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 11; 14; 19; 21; 22; 27; 28; 48

¹⁶⁴³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 32; 37

¹⁶⁴⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 39; 48; CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety: A Record of the Negotiations*. S.10; auf: <https://bch.cbd.int/database/attachment/?id=10886> (letzter Abruf: 07.05.2015)

¹⁶⁴⁵ Ebenda, S.12f; CBD, *Handbook of the Convention on Biological Diversity*. S.XXXIV

¹⁶⁴⁶ CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.5; 12

lateinamerikanischer Staaten in den Hauptdiskussionspunkten herausgearbeitet werden, die die Protokollverhandlungen kennzeichneten.

Der Grundkonflikt, der diese Verhandlungen durchziehen sollte, war im Verhandlungsmandat, das COP 2 der BSWG erteilt hatte, bereits vorgezeichnet: Sollte ein internationales Instrument möglichst streng sein und v.a. die Sicherheitsinteressen potentieller Importeure von LMO befriedigen, die solche Organismen in erster Linie als Gefahrenquelle sahen? Oder sollten die Regeln eines solchen Regimes – wenn es denn schon errichtet werden sollte – eher lasch ausfallen und somit beispielsweise potentiellen Exporteuren von LMO weitgehend freie Hand lassen und damit sowohl deren wirtschaftliche Interessen fördern als auch die Verbreitung möglicher positiver Effekte moderner Biotechnologie ermöglichen?

Ein Begriff, in dem sich diese Richtungsentscheidung verdichtete, war das „Vorsorgeprinzip“, das hier bedeutet hätte, dass auch in den Fällen, in denen keine wissenschaftliche Gewissheit über die möglichen negativen Effekte eines LMO herrscht, Maßnahmen getroffen werden sollen, um diese mögliche Gefahr abzuwenden. Sollte also ein Land z.B. den Import eines LMO verbieten, wenn nicht völlig sicher gestellt ist, dass der Organismus unschädlich ist? Oder sollte ein solches Verbot nur dann erfolgen, wenn die Schädlichkeit erwiesen ist? Brasilien war der erste lateinamerikanische Staat, der hier im Sommer 1994 Stellung bezog und sich für die Bekräftigung des Vorsorgeprinzips auch auf dem Gebiet *biosafety* aussprach. Es folgten im August 1998 Kolumbien und in Cartagena dann auch Venezuela. Argentinien dagegen hatte sich schon 1996 und 1997 vorsichtiger geäußert und zu bedenken gegeben, dass ein mögliches *biosafety*-Protokoll den Handel mit LMO und den Technologietransfer nicht über Gebühr behindern dürfe und flexibel genug sein müsse, um auf künftige Entwicklungen in der modernen Biotechnologie zu reagieren.

Als die außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz in Montreal wieder aufgenommen wurde, wurde deutlich, dass manche lateinamerikanischen Staaten dem Vorsorgeprinzip keine allzu große Bedeutung und Rechtsverbindlichkeit zukommen lassen wollten. Die MG nämlich hielt einen Bezug auf dieses Prinzip in der Präambel für ausreichend und wollte nicht, dass es im übrigen Text auftauchte. Genau dort aber wollte die LMG das Vorsorgeprinzip verankert sehen; eine Verbannung in die Präambel wurde als inakzeptabel abgelehnt.¹⁶⁴⁷ Mit dieser Position setzte sich die Gruppe der Entwicklungsländer dann auch durch. So wird das Vorsorgeprinzip nicht nur in der Präambel, sondern auch in Artikel 1, der das Ziel des Protokolls formuliert, ausdrücklich erwähnt. Zudem finden sich in den Bestimmungen, die regeln, wie Entscheidungen über den Import verschiedener LMO getroffen werden sollen, mehrfach Formulierungen, die im Prinzip genau der Definition des Vorsorgeprinzips entsprechen, wenn dieses auch nicht explizit zitiert wird.¹⁶⁴⁸

Der Disput zwischen MG und LMG setzte sich auch in einem Punkt fort, der an die von Argentinien geäußerte Sorge über Handelshemmnisse anschloss. Es ging darum, ob ein künftiges *biosafety*-Protokoll einen Artikel enthalten sollte, durch den es sich im Prinzip anderen internationalen Abkommen unterordnen würde, wenn seine eigene Umsetzung mit der jener anderen Verträge in Konflikt geriete. Die MG beharrte auf einem solchen Artikel und dachte dabei wohl v.a. an potentielle Konflikte mit WTO-Regeln. Die LMG dagegen forderte die Streichung dieses Artikels und argumentierte, ein künftiges *biosafety*-Protokoll dürfe sich nicht selbst fesseln.¹⁶⁴⁹ Auch hier konnte die MG ihr Anliegen am Ende nicht

¹⁶⁴⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 11; 48; 67; 107; 116; 135; 136

¹⁶⁴⁸ *Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 1; 10; 11; auf: <https://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf> (letzter Abruf: 07.05.2015)

¹⁶⁴⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, Informal Briefing Note: ExCOP Informals

durchsetzen. Man findet lediglich eine Passage in der Präambel, in der beteuert wird, dass das vorliegende Protokoll zwar nicht die Verpflichtungen der Parteien aus anderen internationalen Abkommen mindere, gleichzeitig aber klargestellt wird, dass dies keine Unterordnung bedeute.¹⁶⁵⁰

Eine weitere Frage, an deren Beantwortung sich ablesen ließ, wie stark ein internationales *biosafety*-Regime in den Augen verschiedener Staaten ausfallen sollte, war die nach der Breite bzw. dem Umfang des Rechtsinstruments. Wie weit sollte seine Zielsetzung ausfallen? Welche Sachverhalte sollte es regeln und welche Faktoren dabei einbeziehen? Konkret lauteten die Fragen beispielsweise folgendermaßen: Sollten nur Regeln formuliert werden, die bestimmten, wie Entscheidungen über den Import oder Nicht-Import eines bestimmten LMO gefällt werden sollten? Oder sollten auch andere Fragen, die sich mit dem Umlauf von LMO verbanden, geklärt werden – wie z.B. der Transit von LMO geregelt werden sollte oder welche Vorschriften es zu Verpackung und Kennzeichnung von LMO geben sollte? Weiter wurde in den Verhandlungen zwischen verschiedenen LMO je nach ihrem Verwendungszweck unterschieden. So sprach man etwa von LMO, die für die Einführung in die Umwelt bestimmt waren in Abgrenzung zu LMO, die ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken in abgeschlossenen Räumlichkeiten dienen sollten (*contained use*). Innerhalb der erstgenannten Gruppe wurden wiederum Medikamente als Sondergruppe angesprochen, genau wie LMO, die als menschliche oder Tiernahrung oder zur Weiterverarbeitung dienen sollten (LMO-FFP). Sollten alle Gruppen von LMO von einem Rechtsinstrument erfasst werden oder einzelne Untergruppen ausgenommen werden? Und was genau war darunter zu verstehen, wenn die Risiken durch potentiell gefährliche LMO minimiert werden sollten? Bezogen sich diese Risiken ausschließlich auf Schäden für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Biodiversität? Oder sollten auch Schäden für die menschliche Gesundheit, vielleicht sogar negative sozioökonomische und kulturelle Folgen ins Kalkül einbezogen werden?

Schon auf der ersten Sitzung der BSWG legte GRULAC einen Vorschlag für die Struktur eines Protokolls vor, der sich etwa von den Vorstellungen der EU und der USA dadurch unterschied, dass er auch Punkte zu Handhabung und Transport von LMO enthielt. Auf der nächsten Sitzung bestätigte Brasilien diese Linie, indem es forderte, dass nicht nur der Import gentechnisch veränderter Organismen, sondern auch Handhabung, Transport, Verpackung und Transit in einem *biosafety*-Protokoll behandelt werden sollten. Brasilien schlug in diesem Zusammenhang vor, dass jedem Staat, der als Transitland bei einem grenzüberschreitenden Transport von LMO dienen sollte, ein Recht auf vorherige Benachrichtigung zustehen solle. Mexiko wollte hier noch einen Schritt weiter gehen, indem es einem solchen Transitstaat zudem einen Erlaubnisvorbehalt einräumen wollte, durch welchen dieser Staat den Transport theoretisch ganz unterbinden könnte.¹⁶⁵¹ Wenn also lateinamerikanische Staaten hier eher ein breit angelegtes Protokoll verlangten, so schränkten Argentinien und Brasilien allerdings ganz zu Beginn der Verhandlungen bereits ein, dass Erforschung und Entwicklung von LMO eine nationale Angelegenheit seien und damit in einem internationalen *biosafety*-Regime keinen Platz hätten.¹⁶⁵²

Mit Blick auf die Frage, ob sich ein solches Regime auf sämtliche Arten von LMO beziehen oder ob es Ausnahmen geben solle, machte sich besonders die LMG immer wieder für ein umfassendes Protokoll stark. Während CG und MG den zunächst formulierten Artikel zum Umfang des Protokolls beibehalten wollten, der sich *nicht* auf sämtliche Arten von LMO

¹⁶⁵⁰ *Protocolo de Cartagena*, Präambel

¹⁶⁵¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 48; 67; CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.111

¹⁶⁵² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 48

bezog, wollte die LMG, dass dieser Artikel zunächst einmal die Anwendbarkeit des Protokolls auf *alle* LMO verkünde, um dann eventuelle Ausnahmen einzeln in weiteren Artikeln aufzuführen. Dies war teilweise eine formelle Frage, aber auch inhaltlich war der Gegensatz vorhanden. Brasilien, Ecuador, Venezuela und auch das CG-Mitglied Mexiko äußerten, dass sich das Protokoll auf alle LMO beziehen solle, während die MG dafür war, für Menschen bestimmte Medikamente auszunehmen.¹⁶⁵³

Auch bezüglich der Faktoren, die berücksichtigt werden sollten, wenn es um die Schädlichkeit von LMO ging, deuteten die meisten Äußerungen lateinamerikanischer Staaten auf einen eher extensiven Ansatz. Brasilien und El Salvador etwa plädierten dafür, dass nicht nur Schäden für die Biodiversität, sondern auch solche für die menschliche Gesundheit zu beachten seien. Bolivien und Venezuela forderten, dass auch potentiell negative sozioökonomische Auswirkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs von LMO Beachtung finden sollten. Kolumbien wollte in diesem Zusammenhang die Exporteure von LMO verpflichten, die Importseite zuvor über solche Effekte aufzuklären. Die Praktikabilität eines solchen Ansatzes erschien allerdings fraglich. Zudem gab es auch in Lateinamerika Gegner einer vermeintlich ausufernden Definition negativer Effekte. So versicherte Argentinien, dass sozioökonomische Auswirkungen selbstverständlich sehr wichtig seien. In einem *biosafety*-Protokoll aber seien sie deplatziert.¹⁶⁵⁴

Betrachtet man das Cartagena-Protokoll, so konnten sich hier am Ende eher die Anwälte einer breiteren Anlage des Regimes durchsetzen. Artikel 1 zum Ziel und Artikel 4 zum Anwendungsbereich des Cartagena-Protokolls erklären, dass dieses zwar einerseits einen Schwerpunkt auf den grenzüberschreitenden Verkehr von LMO legt, sich aber auch auf Transfer, Handhabung und Nutzung solcher Organismen bezieht.¹⁶⁵⁵ Artikel 4 entspricht zudem dem Wunsch der LMG, indem er klar festhält, dass der Anwendungsbereich des Protokolls sich im Prinzip auf „alle“¹⁶⁵⁶ LMO mit potentiell negativem Effekt bezieht. Gleich im darauffolgenden Artikel allerdings erfolgt dann die von der MG gewünschte Einschränkung: Medikamente, die für den Gebrauch durch Menschen bestimmt sind, unterliegen *nicht* den Anforderungen des Protokolls.¹⁶⁵⁷ Staaten wie Brasilien und El Salvador, die einen Einschluss von Erwägungen zu potentiell negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit befürwortet hatten, konnten jedenfalls einen Teilerfolg verbuchen. Sowohl bei der Formulierung von Ziel und Anwendungsbereich des Protokolls, als auch später in verschiedenen Einzelbestimmungen des Textes, findet die Sorge um die menschliche Gesundheit Erwähnung. Allerdings lässt die immer gleiche Formel, wonach es um LMO mit möglicherweise negativen Auswirkungen auf Erhalt und nachhaltige Nutzung der Biodiversität gehe – „wobei auch Risiken für die menschliche Gesundheit beachtet werden“¹⁶⁵⁸ – auch die Interpretation zu, dass letztgenannte Erwägung nicht selbstständig und gleichrangig neben negativen Folgen für die Biodiversität stand. Auch die Befürworter einer Klausel zu sozioökonomischen Folgen konnten mit Artikel 26 etwas vorweisen. Hier wird den Parteien erlaubt, unter Beachtung anderer internationaler Verpflichtungen bei Entscheidungen über Importe von LMO auch sozioökonomische Erwägungen einfließen zu

¹⁶⁵³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, Informal Briefing Note: ExCOP Informals; 132; 133; CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.26

¹⁶⁵⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 60; 74; 116

¹⁶⁵⁵ *Protocolo de Cartagena*, Art. 1; 4

¹⁶⁵⁶ *Protocolo de Cartagena*, Art. 4 (eigene Übersetzung)

¹⁶⁵⁷ *Protocolo de Cartagena*, Art. 5

¹⁶⁵⁸ *Protocolo de Cartagena*, Art. 1; 4; 7; 10; 11; 15 (eigene Übersetzung)

lassen, besonders mit Blick auf den Wert, den die Biodiversität für indigene und lokale Gemeinschaften habe.¹⁶⁵⁹

Wie solche Importentscheidungen genau gefällt werden sollten, war ein wesentliches Thema während der *biosafety*-Verhandlungen. Wenn zuvor bereits einige Positionen und Entscheidungen bezüglich der *Breite* des Protokolls dargestellt worden sind, geht es nun um die *Tiefe* des Regimes. Sollte für alle vom Protokoll erfassten Arten von LMO das Prinzip der vorhergehenden fundierten Zustimmung (englisch: *advance informed agreement/AIA*) durch den Importstaat gelten? Sollte dieser also die Möglichkeit bekommen, vor einem Import von LMO Informationen zum jeweiligen Organismus anzufordern und auf Grundlage dieser Informationen dann entweder eine Importerlaubnis oder ein Importverbot auszusprechen? Oder sollte es für einige oder sogar für die meisten LMO z.B. nur eine Kennzeichnungspflicht geben?

1997 äußerte Brasilien, dass im Prinzip kein LMO aufgrund seines Verwendungszwecks vom AIA-Verfahren ausgenommen werden sollte. Grundsätzlich sollte dieses also auf alle im Protokoll erfassten Organismen angewandt werden.¹⁶⁶⁰ Diese Stellungnahme konnte z.B. auf LMO für *contained use* bezogen werden, da es Staaten gab, die sich dafür aussprachen, solche Organismen von der AIA-Pflicht auszunehmen. Die LMG wehrte sich zunächst gegen solche Vorstöße, zeigte sich dann aber in den Wiener Gesprächen im Sommer 1999 doch bereit, LMO für *contained use* zwar innerhalb der Anwendungsbreite des Protokolls, aber außerhalb der AIA-Pflicht zu platzieren.¹⁶⁶¹ Weiterhin wollten die Staaten der LMG das AIA-Prinzip auch auf den Transit von LMO ausdehnen und damit im Prinzip eine Vetomöglichkeit für Staaten schaffen, die nur als Durchgangsstation beim Transport von gentechnisch veränderten Organismen dienen – oben ist bereits eine mexikanische Initiative mit demselben Ziel kurz angesprochen worden.¹⁶⁶²

Ein besonders eifrig diskutierter Punkt war der Einbezug von LMO-FFP in die AIA-Pflicht. Sollte ein Land beispielsweise im Rahmen von AIA den Import von genverändertem Weizen unterbinden können? Nicht ganz überraschend bildeten auch hier wieder die Agrarexporteure Chile, Argentinien und Uruguay im Rahmen der *Miami Group* die Opposition gegen strenge internationale Regeln in dieser Einzelfrage. Sie duellierten sich hierbei meist mit der LMG, während die *Compromise Group* mit Mexiko – ihrem Namen alle Ehre machend – eher eine vermittelnde Rolle ausfüllte. Die MG führte aus, dass der Umweltschutz nicht die wirtschaftliche Entwicklung agrarorientierter Entwicklungsländer ersticken dürfe, worauf die LMG erwiderte, dass eine solche Entwicklung aber doch bitte mit derjenigen in anderen Entwicklungsländern kompatibel sein müsse – wohl ein Hinweis auf befürchtete negative sozioökonomische Effekte in Importstaaten. Die CG äußerte sich zunächst nicht eindeutig. Die Worte ließen aber darauf schließen, dass sie durchaus den potentiellen Importstaaten die Möglichkeit einräumen wollte, Importe von LMO-FFP zu verhindern. Die LMG vertrat wiederholt die Auffassung, dass auch LMO-FFP von der AIA-Pflicht abgedeckt sein sollten oder andernfalls zumindest ein adäquater Ersatz erforderlich sei. Die MG erklärte sich bereit, LMO-FFP im Anwendungsbereich des Protokolls zu belassen, ließ aber durchblicken, dass die Gruppe keine Unterwerfung unter die AIA-Pflicht wünschte.

Die CG legte dann im Verlaufe der Verhandlungen einen Vorschlag vor, der ein Sonderverfahren für LMO-FFP etablierte. Dieses verpflichtete die Staaten nicht dazu,

¹⁶⁵⁹ *Protocolo de Cartagena*, Art. 26

¹⁶⁶⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 67

¹⁶⁶¹ CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.28

¹⁶⁶² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 132

Importe solcher Organismen dem AIA-Verfahren zu unterwerfen, nahm ihnen aber auch nicht die Möglichkeit, ein solches Verfahren in ihren nationalen Regelungen vorzusehen. Eine Pflicht zur vorherigen Information des Importstaates war ohnehin vorgesehen. Die LMG kritisierte diese Lösung als nicht robust genug, während die MG wiederum Nachbesserungen im Sinne einer größeren Flexibilität forderte. Auch mit einer revidierten Version war die MG noch nicht zufrieden, da diese vorsah, dass „legitime Sorgen“ der Importpartei berücksichtigt werden sollten – eine Formulierung, die aus Sicht der *Miami Group* offenbar zu dehnbar war. Am Ende der Verhandlungen stimmten dann aber sowohl MG als auch LMG einer Sonderregelung für LMO-FFP als Ersatz für das AIA-Verfahren zu.¹⁶⁶³

Brasilien war wie gesehen als Verfechter einer breiten Anwendung von AIA in den Verhandlungen aufgetreten. Gleichzeitig aber machte sich das Land dafür stark, dass die AIA-Pflicht nur dann gelten sollte, wenn ein bestimmter LMO *zum ersten Mal* in ein Land importiert werden soll. Für spätere Importe desselben LMO befürwortete Brasilien dann die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens, wobei es gemeinsam mit Mexiko und Peru aber zumindest darauf bestand, dass auch bei jedem Folgeimport eine Benachrichtigungspflicht fortbestehen sollte. Kolumbien hatte dagegen 1997 die Auffassung vertreten, dass AIA bei jedem einzelnen Import gefordert werden solle.¹⁶⁶⁴ Brasilien versuchte außerdem (erfolgreich), eine Revisionsklausel im späteren Cartagena-Protokoll unterzubringen, nach der jeder Exporteur von LMO, dem eine Transaktion verweigert worden war, vom ablehnenden Staat jederzeit eine Überprüfung der Entscheidung verlangen konnte, wenn sich aus seiner Sicht die Umstände oder Erkenntnisse zum fraglichen LMO geändert hatten.¹⁶⁶⁵

Auch in manchen Aspekten der konkreten Ausgestaltung des AIA-Verfahrens vertrat Brasilien eine Position, die eher den Interessen potentieller LMO-Exporteure entgegenkam. Während Kolumbien verlangte, dass der Exporteur die AIA-Prozedur in Gang setzen sollte, wollte Brasilien die Importseite in die Pflicht nehmen.¹⁶⁶⁶ Beide Länder aber forderten, dass die der Importseite zur Verfügung zu stellenden Informationen, auf deren Grundlage die Entscheidung über einen Import getroffen werden sollte, so umfangreich wie möglich ausfallen sollten. Kolumbien wollte dem Importstaat die Möglichkeit einräumen, während des Verfahrens noch zusätzliche Informationen anzufordern.¹⁶⁶⁷ Im Rahmen der Diskussion darüber, ob Exporteure den Importstaat darum bitten können sollten, Teile der übermittelten Informationen als vertraulich zu behandeln, setzte Kolumbien zudem einen Vorschlag durch, wonach bestimmte Informationen – etwa die Grundcharakteristika des LMO oder eine Zusammenfassung der Risikoanalyse – nicht vertraulich sein konnten und über einen Austauschmechanismus allen Parteien zugänglich sein sollten.¹⁶⁶⁸

Im Kontext der Debatte darüber, ob dem möglichen Importstaat eine bestimmte Frist gesetzt werden sollte, um eine Importentscheidung zu treffen, sprach sich Peru für eine sehr unverbindliche Lösung aus, wonach jeder Staat Gesetze erlassen solle, um eine Entscheidung innerhalb eines „vernünftigen“ Zeitraums zu garantieren.¹⁶⁶⁹ Gleichzeitig aber war Peru der einzige Staat aus Lateinamerika, der es jedem Staat überlassen wollte, ob ein Ausbleiben einer

¹⁶⁶³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, Informal Briefing Note: ExCOP Informals; 132 (Zitat in erstgenannter Ausgabe; eigene Übersetzung); CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.31; 42

¹⁶⁶⁴ Ebenda, S.29; 115; *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09; 67

¹⁶⁶⁵ CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.44

¹⁶⁶⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 67

¹⁶⁶⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 67; 74

¹⁶⁶⁸ CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.67

¹⁶⁶⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 67 (eigene Übersetzung; das Adjektiv wird in dem Bericht nicht als wörtliches Zitat der peruanischen Vertretung ausgewiesen)

Entscheidung innerhalb einer bestimmten Frist (auf die die Verhandlungen entgegen dem peruanischen Vorschlag doch hinausliefen) als implizite Zustimmung zu deuten war. Kolumbien und Brasilien, daneben die LMG als Ganze, sowie auch die CG, hatten stets auf einer *expliziten* Zustimmung bestanden.¹⁶⁷⁰

Eine Zustimmung oder Ablehnung musste natürlich auf der Grundlage bestimmter Kriterien und Bewertungsverfahren stattfinden. Die Frage war, wie detailliert in einem internationalen Regime geregelt werden sollte, wie ein solches Verfahren auszusehen hatte. Kuba forderte beispielsweise, in einem Annex zu einem künftigen Protokoll genaue Vorgaben zu der Risikoanalyse zu machen, die einer Importentscheidung voranzugehen hatte. Kolumbien aber zeigte sich eher zurückhaltend in diesem Punkt. Da das Land als Akteur auftrat, der eher die Abwehrmöglichkeiten gegen LMO-Importe sichern wollte, könnte vermutet werden, dass sich Kolumbien hier Spielraum bei der Entscheidungsfindung bewahren wollte, um möglicherweise auch dann einen aus einem bestimmten Grund kritisch beäugten Import verbieten zu können, wenn vermeintlich objektive wissenschaftliche Erkenntnisse dies nicht geboten erscheinen lassen. Andererseits war auch Argentinien, das in den Verhandlungen insgesamt eher die Chancen von LMO-Exporteuren wahren wollte, gegen Mindeststandards für nationale Gesetze zu Risikoanalyse und -management. Diesem Land konnte eigentlich nur daran gelegen sein, wenn ein internationales *biosafety*-Regime zwar u.U. strenge, aber zumindest Willkür verhindernde Standards setzte. In diesem Sinne forderte Argentinien auch gemeinsam mit Mexiko, dass das Thema Nicht-Diskriminierung in einem Protokoll angesprochen werden sollte, um etwa zu verhindern, dass ein Staat aus rein wirtschaftsprotektionistischen Gründen Importe von LMO verbietet, die er heimische Produzenten ungehindert auf dem Heimatmarkt platzieren lässt.¹⁶⁷¹

Die Ergebnisse all dieser Diskussionen sind vereinzelt schon angedeutet worden. Wie sah aber nun in der Gesamtschau das schließlich in Montreal beschlossene Regelwerk zu AIA aus? Die Bemühungen, auch den Transit von LMO oder Importe von LMO für *contained use* unter den AIA-Vorbehalt zu stellen, scheiterten letztlich. Artikel 6 des Cartagena-Protokolls nimmt diese zwar nicht aus dem Anwendungsbereich des Protokolls, aber doch aus dem der AIA-Pflicht, heraus.¹⁶⁷² Artikel 7, der sich mit ebendieser Pflicht befasst, schränkt den Anwendungskreis dann noch einmal weiter ein. Die Vertragsstaatenkonferenz kann bestimmte LMO benennen, die aus ihrer Sicht mit großer Wahrscheinlichkeit unschädlich sind. Auch diese unterliegen nicht AIA. Alle übrigen LMO, die zur Einführung in die Umwelt des Importlandes (bzw. nicht nur für den Gebrauch in abgeschlossenen Räumen) gedacht sind, sind somit die einzigen, für die das Protokoll über Informations- und Dokumentationspflichten hinaus Vorgaben zur Entscheidung über ihren Import macht. Dabei wird aber wiederum für LMO, die als menschliche oder Tiernahrung oder zur Weiterverarbeitung dienen, ein Sonderverfahren etabliert. Die eigentlichen AIA-Regeln, die für viele Entwicklungsländer in den Verhandlungen im Mittelpunkt standen, finden also am Ende nur auf Importe von LMO Anwendung, die in die Umwelt des Importlandes eingeführt werden, ohne dabei Konsumgüter oder Vorprodukte für solche zu sein.

Wenn aber AIA greift, dann hat der Exporteur die Pflicht, den Importstaat vor einer geplanten Handelsaktion zu benachrichtigen und ihm mindestens die Informationen zum betreffenden LMO zukommen zu lassen, die in einem Annex I zum Cartagena-Protokoll aufgeführt sind. Der Importstaat hat dann 90 Tage Zeit, um dem Exporteur mitzuteilen, ob nach dem im Protokoll vorgesehenen Verfahren oder nach nationalen Regeln vorgegangen

¹⁶⁷⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 67; 132

¹⁶⁷¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 67; 74

¹⁶⁷² *Protocolo de Cartagena*, Art. 6

werden soll, die den Zielen des Protokolls entsprechen. Im erstgenannten Fall hat der Importstaat dann 270 Tage Zeit, um auf Grundlage einer Risikoanalyse eine Entscheidung über eine bedingungslose oder bedingte Zustimmung, eine Verlängerung der Frist oder eine Ablehnung des Antrags zu treffen. Außer im Falle einer bedingungslosen Zustimmung ist die Entscheidung zu begründen.¹⁶⁷³ Importeure haben die Möglichkeit, bei Folgeimporten desselben LMO ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung kommen zu lassen, das im Prinzip einer reinen Benachrichtigungspflicht gleichkommt. Zudem dürfen zurückgewiesene Exporteure unter den oben bereits erwähnten Umständen eine Revision der Entscheidung beantragen.¹⁶⁷⁴

Mit Blick auf LMO-FFP gilt zunächst für jeden Staat, der es einem Produzenten erlaubt, einen solchen Organismus, der prinzipiell exportiert werden kann, auf dem eigenen Markt anzubieten, die Pflicht, die übrigen Parteien binnen 15 Tagen von dieser Erlaubnis zu unterrichten. Für den Import solcher Konsum- oder Zwischengüter sollen grundsätzlich nationale Gesetze angewandt werden, die aber ebenfalls den Zielen des Protokolls entsprechen sollen (ein solcher Rückgriff auf nationale im Gegensatz zu internationalen Regeln war von der MG in den Verhandlungen befürwortet worden). Für Länder, die über keine eigenen Gesetze in diesem Bereich verfügten, wurde aber in Artikel 11 eine Art Rückfallregelung geschaffen. Diese Staaten sollten bei Fehlen eigener Gesetze innerhalb von erneut 270 Tagen eine auf einer Risikoanalyse basierende Entscheidung über den Import fällen. Genau wie im eigentlichen AIA-Verfahren ist auch hier das Ausbleiben einer Antwort *nicht* als Zustimmung zu interpretieren. Gemeinsam hatten beide Verfahren, dass sowohl für die Risikoanalyse unter der in Artikel 10 geregelten Entscheidungsprozedur für AIA, als auch für diejenige unter der Rückfallregelung aus Artikel 11 zu LMO-FFP ein Annex III zum Cartagena-Protokoll einschlägig war, in dem Standards und Richtlinien für eine solche Risikobewertung formuliert wurden.¹⁶⁷⁵ Eine Nicht-Diskriminierungsklausel enthielt das Protokoll am Ende nicht. Insgesamt also unterschieden sich die Entscheidungsverfahren beim Import von LMO-FFP in ihren Konsequenzen nicht fundamental von denen für andere LMO, die in die Umwelt des Importstaates eingebracht werden sollten.

Dokumentationspflichten allerdings schafft das Protokoll auch für LMO, die nicht gezielt in die Umwelt eingeführt werden sollen. Auch hier waren die Positionen während der Verhandlungen nicht einheitlich gewesen. Brasilien hatte vorgeschlagen, dass sämtliche Ladungen mit LMO als solche gekennzeichnet werden müssen. Kolumbien hatte hierzu ein Sicherheitsinformationsblatt ins Spiel gebracht, das alle derartigen Ladungen begleiten sollte. Gemeinsam mit der Weltzollorganisation wollte Kolumbien zudem einen speziellen Zollcode entwickeln, durch den Ladungen, die LMO enthielten, gleich als solche identifizierbar wären.¹⁶⁷⁶ Einen ganz anderen Standpunkt vertrat erneut die *Miami Group*, die sich dafür einsetzte, dass nur solche LMO, für die eine AIA-Pflicht bestand, auch besonderen Dokumentationspflichten unterliegen sollten.¹⁶⁷⁷ Mit diesem Anliegen kam die Gruppe letztlich aber nicht durch. Statt dessen gebietet Artikel 18 des Cartagena-Protokolls, dass sowohl LMO für *contained use* als auch LMO-FFP und andere LMO zur Einführung in die Umwelt (also diejenigen, die AIA unterliegen) als jeweils solche gekennzeichnet werden müssen. Während aber bezüglich Ladungen aus der ersten und dritten Gruppe neben der Aussage, dass es sich um LMO für *contained use* bzw. LMO zur Einführung in die Umwelt handelt, auch noch weitere Informationen wie etwa Grundcharakteristika des LMO

¹⁶⁷³ *Protocolo de Cartagena*, Art. 7-11; Annex I

¹⁶⁷⁴ *Protocolo de Cartagena*, Art. 12; 13

¹⁶⁷⁵ *Protocolo de Cartagena*, Art. 10; 11; Annex III; IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, Informal Briefing Note: ExCOP Informals

¹⁶⁷⁶ CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety*. S.59

¹⁶⁷⁷ Ebenda, S.60

angegeben werden müssen, fällt die Vorgabe zu LMO-FFP weicher aus. Hier muss aus der Dokumentation lediglich allgemein hervorgehen, dass die Ladung gentechnisch veränderte Organismen „enthalten kann“.¹⁶⁷⁸ Weitere Details zur Dokumentation von LMO-FFP sollte die Konferenz der Protokollparteien (*biosafety*-COPMOP) zwei Jahre nach Inkrafttreten des *biosafety*-Regimes geklärt haben.¹⁶⁷⁹

Das Protokoll trifft neben all den zuvor behandelten präventiven Maßnahmen auch Vorkehrungen für den Fall, dass dennoch ein Schaden droht oder eintritt, bzw. es zu einem illegalen – den Regeln des Protokolls widersprechenden – Transfer eines LMO in einen anderen Staat kommt. Gelangt ein möglicherweise schädlicher Organismus ungewollt in einem Vertragsstaat in die Umwelt, so muss dieser Staat sämtliche potentiell betroffenen Parteien hiervon unverzüglich informieren und sie über mögliche Maßnahmen beraten, die zu treffen sind, um einen Schaden abzuwenden oder zu minimieren.¹⁶⁸⁰ Im Falle eines illegalen Transfers kann die betroffene Partei die Exportpartei auffordern, den gentechnisch veränderten Organismus auf eigene Kosten zurückzuholen oder zu entsorgen.¹⁶⁸¹ Zudem enthält das Protokoll in Artikel 27 den Auftrag an *biosafety*-COPMOP 1, einen Prozess zur Erarbeitung internationaler Normen und Verfahren zu initiieren, um Fragen von Verantwortlichkeit und Entschädigung in Fällen von Schäden durch den grenzüberschreitenden Verkehr von LMO zu klären. Diesen Prozess sollten die Parteien innerhalb von vier Jahren abzuschließen versuchen.¹⁶⁸² Auf diese Verhandlungen soll zum Ende dieses Abschnitts eingegangen werden.

Im Kontext der Frage nach der Befolgung oder Nicht-Befolgung der Protokollvorschriften stand auch die Diskussion zu einem *compliance*-Mechanismus, die ebensowenig wie diejenige über L&R in Montreal zu einem Abschluss gebracht wurde. Auch hier enthält der Text nur den Auftrag an *biosafety*-COPMOP 1, über einen solchen Mechanismus zu beraten und ihn zu beschließen. Dieser Mechanismus sollte jedenfalls auch einen unterstützenden (im Gegensatz zu *strafenden*) Ansatz verfolgen, wie es etwa Brasilien in den Verhandlungen gefordert hatte.¹⁶⁸³ Ihre nationalen Bemühungen zur Umsetzung der Ziele des Cartagena-Protokolls sollten die Parteien in nationalen Berichten darlegen, deren Intervalle ebenfalls noch von der Konferenz der Protokollstaaten festzulegen waren.¹⁶⁸⁴

Mit Argentinien und Chile haben zwei Mitglieder der *Miami Group* das Cartagena-Protokoll bis heute nicht ratifiziert; Uruguay, das dritte lateinamerikanische Mitglied dieser Gruppe, tat dies erst 2011.¹⁶⁸⁵ Auch die Nicht-Protokollparteien konnten aber nach Inkrafttreten des *biosafety*-Instruments 2003 ihre Sichtweise in die Gespräche und Verhandlungen einbringen, als es darum ging, bestimmte im Protokoll nicht abschließend entschiedene Fragen zu klären oder zu anderen Aspekten des Protokolls weiterführende Diskussionen zu führen. Argentinien beispielsweise tat dies immer wieder, u.a. bei Debatten über die Ausgestaltung des *compliance*-Mechanismus, die bereits Ende 2000 einsetzten, sich dann bei weiteren vorbereitenden Sitzungen vor der ersten *biosafety*-COPMOP fortsetzten und bei dieser auch keinen Abschluss fanden. Die Diskussionen um Prozeduren und Sanktionen setzten sich vielmehr insgesamt etwa zehn Jahre lang fort und haben in manchen Fällen scheinbar bis heute zu keinem abschließenden Ergebnis geführt. Die überwiegende Zahl der Äußerungen

¹⁶⁷⁸ *Protocolo de Cartagena*, Art. 18 (eigene Übersetzung)

¹⁶⁷⁹ Ebenda

¹⁶⁸⁰ *Protocolo de Cartagena*, Art. 17

¹⁶⁸¹ *Protocolo de Cartagena*, Art. 25

¹⁶⁸² *Protocolo de Cartagena*, Art. 27

¹⁶⁸³ *Protocolo de Cartagena*, Art. 34; IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 67

¹⁶⁸⁴ *Protocolo de Cartagena*, Art. 33

¹⁶⁸⁵ <https://bch.cbd.int/protocol/parties/> (letzter Abruf: 07.05.2015)

lateinamerikanischer Staaten zielte dabei darauf ab, den Mechanismus möglichst weich auszugestalten, einzelnen Staaten Handlungsspielraum zu erhalten und Strafen zu vermeiden. Allenfalls Kolumbien und Peru äußerten sich vereinzelt im entgegengesetzten Sinne. Kolumbien war es auch, das Ende 2000 dazu aufrief, sich des Themas *compliance* schnell anzunehmen, was von Argentinien sogleich als verfrüht bezeichnet wurde. Ein *compliance*-Mechanismus, so fügte das Land hinzu, dürfe zudem nicht strafender Natur sein.¹⁶⁸⁶

In der Frage, ob die Mitglieder eines *compliance*-Ausschusses als Staatenvertreter oder als unabhängige Hüter des Protokolls fungieren sollten, plädierte Kolumbien dann allerdings Anfang 2004 gemeinsam mit Ecuador für erstgenannte Version, während Peru die letztgenannte favorisierte.¹⁶⁸⁷ Brasilien und Kuba wollten den Kreis derjenigen Akteure einschränken, die ein Fehlverhalten einer anderen Partei anzeigen konnten. Brasilien war dagegen, jeder beliebigen anderen Partei dieses Recht zuzugestehen. Kuba ergänzte, nur direkt von einem Verstoß betroffene Parteien sollten dieses besitzen.¹⁶⁸⁸ Brasilien war über die Jahre hinweg immer wieder bemüht, dem Mechanismus jegliche Schärfe zu nehmen. Regelmäßig (und unterstützt von Argentinien) gab es zu Protokoll, dass der Mechanismus nicht-konfrontativ sein solle; weder Verstöße gegen die Benachrichtigungspflichten noch die Berichtspflichten aus dem Protokoll wollte Brasilien mit Sanktionen belegen lassen; zudem wehrte sich das Land gegen die Möglichkeit, Entscheidungen im Ausschuss mit Zwei-Drittel-Mehrheit fällen zu lassen, während Peru und Kolumbien sich im Mai 2008 genau hierfür aussprachen.¹⁶⁸⁹

Seit *biosafety*-COPMOP 2 im Mai 2005 wurde diskutiert, ob in Anlehnung an die Vorgaben aus dem Cartagena-Protokoll genauere Richtlinien für Risikoanalyse und Risikomanagement erarbeitet werden sollten. Kolumbien knüpfte hier zunächst an seine Position aus den Protokollverhandlungen an und verlangte, dass solche Richtlinien unverbindlich bleiben sollten. Kontinuität gab es auch bei Argentinien, das die Anwendungsbreite verringern wollte, indem Fragen der menschlichen Gesundheit aus den Risikoanalysen verbannt werden sollten. Ebenso verhielt es sich bei Kuba, das sich wie Panama als Befürworter der angesprochenen Richtlinien zeigte und eine Expertengruppe mit der Ausarbeitung beauftragen wollte.¹⁶⁹⁰ In der Folge zeigte sich dann insbesondere Bolivien als Freund neuer Richtlinien. Im März 2006 forderte das Land, die Öffentlichkeit in die Risikobewertung mit einzubeziehen.¹⁶⁹¹ Dies war allerdings wahrscheinlich als Versuch zu werten, jenseits vermeintlich objektiver wissenschaftlicher Kriterien größeren Spielraum für die Verhinderung der Einfuhr bestimmter LMO zu erhalten, da so im Zweifelsfall auf den Widerstand einer Mehrheit oder einer besonders aktiven Minderheit der Bevölkerung verwiesen werden konnte. Als die Protokollparteien dann 2014 vor der Frage standen, ob sie die in der Zwischenzeit tatsächlich entwickelten neuen Richtlinien auch offiziell unterstützen sollten, sprach sich erneut Bolivien dafür aus und betonte in diesem Zusammenhang das Vorsorgeprinzip. Argentinien, Brasilien, Paraguay, die Dominikanische Republik und Honduras jedoch wandten sich dagegen.¹⁶⁹²

Eine ähnliche Frontstellung – Bolivien, mit wenig Unterstützung, gegen Argentinien, Brasilien und andere – ergab sich kontinuierlich auch in der Frage nach der Berücksichtigung sozioökonomischer Erwägungen bei Entscheidungen über den Import von LMO. Auch hier

¹⁶⁸⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 171

¹⁶⁸⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 286

¹⁶⁸⁸ Ebenda

¹⁶⁸⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 316; 317; 348; 437; 529

¹⁶⁹⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 316; 317

¹⁶⁹¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 348

¹⁶⁹² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 581; 632

war Bolivien sichtlich bemüht, seine Möglichkeiten zu erweitern, solche Importe zu verhindern. Argentinien und Brasilien jedoch warnten 2005, dass es keine allgemein akzeptierten Kriterien gebe, um sozioökonomische Auswirkungen zu messen. Es bestehe vielmehr die Gefahr, dass hier unter einem solchen Vorwand Handelsbarrieren errichtet würden. Derartige Erwägungen dürften daher keinen Einfluss auf Importentscheidungen haben. Hier war es allerdings Mexiko, das nicht ausschließen wollte, dass Studien zu sozioökonomischen Folgen ihren Eingang in eine Entscheidung finden dürften.¹⁶⁹³ Kolumbien forderte 2008, dass sozioökonomische Erwägungen zwar nicht von vornherein aus der Entscheidungsfindung auszuschließen seien, dass sie aber auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und objektiven Kriterien beruhen mussten. Bolivien und Mexiko waren im Anschluss gleich wieder bemüht, den Begriff der sozioökonomischen Erwägungen breit zu definieren. Einflüsse auf die menschliche Gesundheit wollte Bolivien genauso einbeziehen wie die Folgen für indigene Gemeinschaften. Letzteres unterstützte Mexiko.¹⁶⁹⁴

Zur Einrichtung einer Expertengruppe kam es dann im Oktober 2012 gegen den Willen Paraguays. Dieses Land gab zu bedenken, dass man auch mögliche *positive* sozioökonomische Auswirkungen von LMO berücksichtigen müsse. Dies war kein völlig unberechtigter Einwand, man kann aber davon ausgehen, dass es Paraguay darum ging, *vor allem* positive Auswirkungen herauszustellen. Brasilien zeigte sich erneut eher bremsend und gab zu bedenken, sozioökonomische Erwägungen seien nicht losgelöst als eigener Faktor, sondern immer nur im Zusammenhang mit Schäden für Erhalt und nachhaltige Nutzung von Biodiversität zu betrachten. Unterstützt wurde die Einrichtung der Expertengruppe von Mexiko, Bolivien und Uruguay. Bolivien bot sich auch gleich als Gastgeber für das Gremium an.¹⁶⁹⁵ Die Frage der sozioökonomischen Erwägungen war offenbar ein bolivianisches Lieblingsprojekt. Dass der Andenstaat hierin v.a. ein Instrument zur Verhinderung von LMO-Importen und nicht in erster Linie eine Möglichkeit zur Verfeinerung der Risikoanalyse sah, zeigte sich auch 2014 wieder. Peru hatte wie zuvor Paraguay betont, man müsse im Prinzip sowohl negative als auch positive sozioökonomische Effekte, wenn es sie denn gäbe, erfassen können. Hiergegen wandte sich sofort Bolivien, das anscheinend von vornherein wusste, dass es letztgenannte Effekte gar nicht geben konnte oder vielleicht nicht geben *durfte*.¹⁶⁹⁶

Auch im vielleicht größten Streitpunkt der Post-Cartagena- oder Post-Montreal-Verhandlungen waren die Lager in etwa dieselben. Es ging um Protokollartikel 18 zur Kennzeichnungspflicht von LMO. Argentinien argumentierte seit dem Jahr 2000 beständig gegen eine Ausdehnung der Kennzeichnungspflichten. Nicht alle LMO sollten pauschal als Gefahrgüter gesehen werden. Zudem entdeckte Argentinien in diesem Zusammenhang plötzlich seine Liebe zu sozioökonomischen Erwägungen und forderte, die wirtschaftlichen Folgen zu prüfen, die aus erweiterten Dokumentationspflichten entstünden.¹⁶⁹⁷ Mit Blick auf LMO-FFP war eine weitere Beschäftigung der Protokollparteien mit dem Thema ja bereits im Cartagena-Text vorgegeben. Als es dann schnell auch Bestrebungen gab, eine Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Dokumentationspflichten für LMO für *contained use* und gezielte Einführung in die Umwelt einzurichten, wehrte wieder Argentinien ab. Solche Aktivitäten seien völlig verfrüht.¹⁶⁹⁸ Im März 2004 war es dann Brasilien, das sich gegen die Weiterentwicklung der Vorschriften für *contained use* aussprach.¹⁶⁹⁹ 2012 machten

¹⁶⁹³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 581; 317; 319

¹⁶⁹⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 581; 317; 437; 438

¹⁶⁹⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 581; 317; 582; 585

¹⁶⁹⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 634

¹⁶⁹⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 170; 172

¹⁶⁹⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 171

¹⁶⁹⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 288

Paraguay, Kolumbien und Mexiko Front gegen neue Richtlinien für die Dokumentation von LMO für *contained use* und gezielte Einführung in die Umwelt. Befürwortet wurden solche Richtlinien von Bolivien.¹⁷⁰⁰

Auch wenn eine weitere Diskussion zum Thema Kennzeichnung von LMO-FFP laut Cartagena-Protokoll erst zwei Jahre nach Inkrafttreten zu einer Entscheidung führen sollte, gab es schon vor der ersten *biosafety*-COPMOP Debatten zu diesem Punkt. Brasilien, Argentinien und Uruguay waren bemüht, diese abzuwehren: Die Zweijahresfrist aus dem Protokoll sei sinnvoll und solle ausgeschöpft werden. Der Güterhandel dürfe durch Kennzeichnungspflichten nicht gestört werden.¹⁷⁰¹ Eine Einigung auf eine Entscheidung, die eigentlich auf *biosafety*-COPMOP 2 im Jahr 2005 fällig gewesen wäre, scheiterte letztlich insbesondere am Widerstand Neuseelands und Brasiliens. Bestimmte Schwellenwerte für den Gehalt an LMO in Konsum- und Zwischengütern, ab denen eine genauere Kennzeichnung verpflichtend werden würde, waren ein entscheidender Streitpunkt. Andere Staaten wie Mexiko, Argentinien und Uruguay hatten schon ein Jahr zuvor erneut Versuche ausgebremst, anspruchsvollere Kennzeichnungspflichten für LMO-FFP zu formulieren, während Peru 2005 auf eine Einigung und eine Überwindung der schwammigen Formulierung „kann enthalten“ aus dem Cartagena-Protokoll drängte.¹⁷⁰² Umso bemerkenswerter war es, dass ausgerechnet Peru auf *biosafety*-COPMOP 3 in Brasilien dann plötzlich mit Mexiko und Paraguay zu den Staaten zählte, die bei der vorher ungeliebten Formulierung bleiben wollten (bei Mexiko lag die Erklärung nahe, dass die NAFTA zuvor relativ lasche eigene Regeln zu dieser Frage beschlossen hatte). Gemeinsam mit Argentinien plädierte Peru nun dafür, dass Schwellenwerte für eine Kennzeichnungspflicht nicht international, sondern national festgelegt werden sollten; und genau wie Argentinien und Venezuela hatte Peru nun keine Eile mehr bei der Entwicklung internationaler Standards für LMO-FFP.

Ergebnis des Treffens waren schließlich die „Curitiba-Regeln“, die darauf hinausliefen, dass die Formulierung „kann enthalten“ für LMO-FFP weiter verwendet werden konnte, wenn keine genaueren Informationen vorlagen.¹⁷⁰³ Auch spätere Aufforderungen Boliviens im Jahr 2010, eine Entscheidung über anspruchsvollere Kennzeichnungspflichten für LMO in Konsum- und Zwischengütern nicht länger aufzuschieben, wischte Argentinien, unter Verweis auf die Vermeidung von Handelshemmnissen, beiseite.¹⁷⁰⁴ In jüngerer Zeit drehten sich die Diskussionen dann vor allen Dingen um die Frage, ob für Ladungen von LMO-FFP ein eigenständiges Informationsdokument gefordert werden sollte, nachdem die Informationen bislang in die ohnehin notwendigen Dokumente für die Handelsabfertigung integriert waren. 2014 setzten sich Bolivien und weniger eindeutig Peru für die Einführung eines solchen Dokuments ein, während Argentinien, Brasilien, Paraguay, Honduras, Ecuador, Kolumbien und die Dominikanische Republik ihre Ablehnung bekundeten.¹⁷⁰⁵

Ein Diskussionsstrang, der an den Text des Cartagena-Protokolls anknüpfte, ist besonders hervorzuheben, da er zur Annahme eines Zusatzprotokolls führte: Es geht um das Thema von Verantwortlichkeit und Entschädigung für Schäden, die durch den grenzüberschreitenden Verkehr von gentechnisch veränderten Organismen entstehen können. Schon auf dem Expertentreffen zu *biosafety* in Madrid im Sommer 1995 war L&R eines der Themen gewesen, bei denen Uneinigkeit bestanden hatte.¹⁷⁰⁶ Costa Rica sprach sich

¹⁷⁰⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 581

¹⁷⁰¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 241

¹⁷⁰² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 288; 317; 320

¹⁷⁰³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 289; 347; 348; 351

¹⁷⁰⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 530

¹⁷⁰⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 632; 633; 635

¹⁷⁰⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 48

dann aber in den weiteren Verhandlungen zum Cartagena-Protokoll dafür aus, auch Themen, die sich in der spanischen Hauptstadt als strittig erwiesen hatten, weiter zu behandeln. Auch Venezuela und Bolivien befürworteten weitere Gespräche über L&R im Rahmen der *biosafety*-Protokollverhandlungen.¹⁷⁰⁷ Kolumbien drängte dann 1997/98 wiederholt, die Behandlung dieses Themas nicht länger aufzuschieben und während der allerletzten Verhandlungsphase plädierte auch Mexiko für einen Einschluss von Verantwortlichkeit und Entschädigung in einem *biosafety*-Protokoll.¹⁷⁰⁸

Währenddessen versuchte Argentinien, den Prozess zu verlangsamen bzw. ganz zu unterbinden. Das Land schien weiter seine Interessen als Agrarexporteur zu verfolgen und hielt eigene L&R-Vorkehrungen in einem *biosafety*-Protokoll für überflüssig.¹⁷⁰⁹ Ergebnis der Verhandlungen war wie gesehen ein Artikel, der die *biosafety*-COPMOP aufforderte, einen Verhandlungsprozess zur Ausarbeitung von L&R-Regeln zu initiieren, der möglichst binnen vier Jahren abgeschlossen sein sollte. Während Kolumbien und zunächst auch noch Peru gleich nach der Einigung auf das Cartagena-Protokoll an diesem Thema weiter arbeiten wollten, mahnte Argentinien - diesmal im Verbund mit Brasilien – erneut zur Ruhe. Nachdem dann aber auf *biosafety*-COPMOP 1 im Jahr 2004 eine Arbeitsgruppe für die Erarbeitung eines L&R-Regelwerks eingerichtet worden war, vollzog Peru auch hier wie bei den Kennzeichnungspflichten für LMO-FFP eine Wende. Während Mexiko und Kolumbien drängten, die Arbeitsgruppe solle in jedem Fall innerhalb von vier Jahren ihr Ziel erreichen, erinnerten Peru und Brasilien an den genauen Wortlaut des einschlägigen Protokollartikels, wonach die Gruppe sich nur darum zu *bemühen* hatte.¹⁷¹⁰ Tatsächlich konnte das Werk nicht auf *biosafety*-COPMOP 4, sondern erst auf dem Folgetreffen 2010 in Nagoya, Japan, vollendet werden.¹⁷¹¹

Offen war über einen längeren Zeitraum, welche Rechtsnatur ein Text zu L&R haben sollte: Sollte es sich um unverbindliche Richtlinien handeln oder sollte ein rechtsverbindliches Protokoll ausgehandelt werden? Ecuador, Bolivien, Kolumbien, Kuba und nun auch wieder Peru forderten 2007 ein rechtsverbindliches Protokoll, während sich andere Staaten noch nicht festlegen wollten. Später setzte sich weitgehend die Auffassung durch, dass ein rechtsverbindliches Protokoll das Ziel des Verhandlungsprozesses sein sollte. Einzig Paraguay äußerte bis zuletzt bei jeder Gelegenheit den Vorbehalt, dass über die Rechtsnatur des Textes erst ganz zum Schluss entschieden werde. Am Ende stand dann aber tatsächlich das verbindliche Nagoya-Kuala Lumpur-Zusatzprotokoll zu Fragen von Verantwortung und Entschädigung bei Schäden durch den grenzüberschreitenden Verkehr von gentechnisch veränderten Organismen.¹⁷¹²

Ähnlich wie während der Verhandlungen zum Cartagena-Protokoll war auch bei den L&R-Verhandlungen die Frage nach dem Anwendungsbereich aufschlussreich hinsichtlich der Frage, wie stark verschiedene Staaten ein künftiges internationales Regime ausgestalten wollten. Argentinien führte hier erneut das Heer derjenigen an, die Verantwortlichkeit und Haftung möglichst begrenzen wollten. Buenos Aires machte sich beispielsweise für Schwellenwerte für Schäden stark. Würden diese nicht erreicht – handelte es sich also um vergleichsweise geringe Schäden – sollte das internationale Regelwerk erst gar nicht greifen.¹⁷¹³ Weiter stellte sich die Frage, ob sich dieses Regelwerk nur auf den Vorgang des

¹⁷⁰⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 48; 60

¹⁷⁰⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 74; 107; 116

¹⁷⁰⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 74

¹⁷¹⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 157; 200; 287; 289; 318

¹⁷¹¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 441; 533

¹⁷¹² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 370; 400; 429; 453; 457

¹⁷¹³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 314

LMO-Imports selbst, oder auch auf andere Aspekte wie Transit, Handhabung und Gebrauch beziehen sollte. Argentinien war selbstredend für erstgenannte Option, während Brasilien, Kuba, Mexiko und Peru die breitere Anwendung favorisierten.¹⁷¹⁴

Im Laufe der Verhandlungen entspann sich eine Diskussion um die Frage, ob nur Schäden durch LMO, oder auch solche durch Produkte von LMO – beispielsweise mit gentechnisch verändertem Weizen hergestelltes Mehl – von einem internationalen L&R-Regelwerk abgedeckt werden sollten. Hier stand Bolivien allein auf weiter Flur. Diesem lateinamerikanischen Befürworter eines solchen Einschlusses stellte sich u.a. Mexiko entgegen, das den Standpunkt vertrat, dass sich die Frage nicht stelle, da das Cartagena-Protokoll nur von LMO, nicht aber Produkten von LMO spreche. Auch Brasilien, Paraguay, Ecuador, Kolumbien, Kuba und Panama positionierten sich 2009 und 2010 ähnlich.¹⁷¹⁵

Neben dem Problem der von einem internationalen Regelwerk abzudeckenden Vorgänge und Produkte stellte sich auch hier erneut die Frage nach den abzudeckenden Schäden. Brasilien sprach immer wieder die Notwendigkeit an, neben Schäden für Erhalt und nachhaltige Nutzung von Biodiversität auch Schäden für die menschliche Gesundheit zu erfassen. Panama und Mexiko vertraten ebenso die Position, dass Schäden für die Biodiversität und Schäden für die menschliche Gesundheit Gegenstand eines L&R-Instruments sein sollten. Kolumbien lehnte zunächst wie (natürlich) Argentinien einen Bezug auf die menschliche Gesundheit ab, erklärte sich dann aber wie Paraguay dazu bereit, diesen Faktor – wenn auch nicht als selbstständige Größe, sondern gekoppelt an Schäden für die Biodiversität – anzuerkennen. Peru nahm erneut eine etwas widersprüchliche Position ein. Hatte es Anfang 2006 noch eingewandt, dass von menschlicher Gesundheit in Artikel 27 des Cartagena-Protokolls überhaupt nicht die Rede sei, so verteidigte es 2008 auf einmal einen Bezug auf diesen Faktor.¹⁷¹⁶

Vorschläge für weitere mögliche Arten von Schäden waren vorhanden. Schäden an den Bedürfnissen und Bestrebungen künftiger Generationen abzudecken ging Mexiko und Paraguay zu weit. Auch Argentinien wehrte wieder Versuche ab, die Schadensdefinition auszudehnen. Sogenannte „traditionelle“ Schäden – also Schäden an Personen und deren Eigentum – hatten in einem L&R-Regelwerk für Argentinien ebenso wenig zu suchen wie sozioökonomische Schäden. Letztere hatte Kolumbien ins Spiel gebracht, genau wie das Konzept von moralischem und kulturellem Schaden – auf eine Operationalisierung hätte man gespannt sein können.¹⁷¹⁷ Am Ende aber war im Nagoya-Kuala Lumpur-Zusatzprotokoll keine Rede von solchen schwer fassbaren und letztlich subjektiven Schäden. Das Zusatzprotokoll deckte stattdessen nur Schäden für Erhalt und nachhaltige Nutzung der Biodiversität unter Berücksichtigung der menschlichen Gesundheit – dieselbe Formulierung wie im Cartagena-Protokoll – ab. Produkte von LMO werden nicht ausdrücklich in dem Text erwähnt, während die Frage nach dem Einschluss von Transit, Handhabung und Nutzung nicht eindeutig geklärt wird. Der Anwendungsumfang des Zusatzprotokolls erstreckt sich gemäß dessen Artikel 3 auf „Schäden auf Grund von lebenden gentechnisch veränderten Organismen, die aus einem grenzüberschreitenden Transfer stammen“.¹⁷¹⁸

¹⁷¹⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 313; 491

¹⁷¹⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 453; 491; 528

¹⁷¹⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 287; 345; 401; 402; 430; 434; 456

¹⁷¹⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 314; 401; 402

¹⁷¹⁸ *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología*. Art. 1; auf:

http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/comunicacion/publicaciones/protocolsupplement_s p.pdf (letzter Abruf: 08.05.2015) (eigene Übersetzung)

Neben der Frage der Anwendungsbreite eines internationalen L&R-Regelwerks stellten sich mehrere weitere Fragen zu seiner Ausgestaltung. Welche Art von Akteuren sollte beispielsweise grundsätzlich für einen Schaden verantwortlich gemacht werden? Ein Betreiber (*operator*) eines LMO, also beispielsweise ein Exporteur oder Importeur? Oder der Staat, aus dem der betreffende Betreiber stammt? Relativ einig waren sich lateinamerikanische Staaten darin, dass nicht in erster Linie der Staat haftbar gemacht werden solle. In diesem Sinne äußerten sich Argentinien, Brasilien, Mexiko und Paraguay. Kuba und Kolumbien, zunächst auch noch Ecuador, waren allerdings der Meinung, dass es eine Option sein könnte, den Staat zur Verantwortung zu ziehen, wenn der Betreiber aus einem bestimmten Grund nicht haftbar gemacht werden kann (*residual state responsibility*). Brasilien, Mexiko und später auch Ecuador lehnten allerdings auch diese Rückfalloption ab und letztendlich taucht sie auch im Zusatzprotokoll nicht auf. Stattdessen soll die Verantwortung und Schadensersatzpflicht ausschließlich einem Betreiber zugewiesen werden. Welche Personen genau unter diesem Begriff zu verstehen sein können, wird nationaler Gesetzgebung überlassen.¹⁷¹⁹

Welcher Grundansatz sollte weiterhin gewählt werden, um einen Betreiber, der vermeintlich für einen Schaden verantwortlich war, auch verantwortlich zu *machen* und in die Pflicht zu nehmen? Die Diskussion drehte sich im Wesentlichen um zwei mögliche Herangehensweisen: Erstens konnte den zuständigen Behörden des Importstaates, in dem der Schaden aufgetreten war, die Aufgabe zugewiesen werden, den Verantwortlichen in solchen Fällen auf bestimmte Maßnahmen zur Begrenzung und Wiedergutmachung des Schadens zu verpflichten. Dies firmierte in den Verhandlungen unter dem Stichwort *administrative approach*. Dieser Ansatz eröffnete den nationalen Behörden des Importstaates einen gewissen Handlungsspielraum, beschränkte aber auch die Möglichkeiten, einen Schadensverursacher über das Territorium des Importstaates hinaus zu belangen.

Hier kam eine zweite Option ins Spiel, nämlich die zivilrechtliche Haftung. Sollte man die Exportstaaten bzw. die Staaten, in denen der LMO-Exporteur niedergelassen war, verpflichten, für die Möglichkeit einer zivilrechtlichen Verfolgung des Schadensverursachers zu sorgen oder sogar gleich ein im Importstaat gefälltes Gerichtsurteil gegen den Verursacher zu vollstrecken? Hierfür stand in den Diskussionen das Schlagwort *civil liability*.¹⁷²⁰ Beide Optionen schlossen sich natürlich nicht gegenseitig aus und wurden auch in der Tat im späteren Zusatzprotokoll kombiniert. Vielen lateinamerikanischen Staaten war sichtlich daran gelegen, den nationalen Handlungsspielraum beim Umgang mit Akteuren zu bewahren, die verantwortlich für einen Schaden auf ihrem Staatsgebiet waren. Kolumbien sprach sich mehrfach dafür aus, sich in erster Linie auf nationale Gesetze zu konzentrieren. Auch Brasiliens Äußerungen deuteten klar darauf hin, dass man den eigenen Behörden im Schadensfall einen möglichst großen Ermessensspielraum zugestehen wollte. Gemeinsam mit Mexiko forderte Brasilien, dass die Parteien Gesetze erlassen sollten, die die Vollstreckung ausländischer Gerichtsurteile auf dem Gebiet von Schäden durch LMO sicherstellten. GRULAC stellte klar, dass aus Sicht dieser Regionalgruppe eine Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen nicht davon abhängig sein sollte, ob sie auf nationalen Gesetzen beruhten, die internationalen Standards entsprachen. Neben Mexiko und Brasilien sprachen sich zum Ende der Verhandlungen auch Kuba, Kolumbien und Ecuador dafür aus, jeder Vertragspartei vorzuschreiben, ein eigenes System zu zivilrechtlicher Haftung zu schaffen, während einzig Paraguay gegen eine solche Vorschrift war.¹⁷²¹

¹⁷¹⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 314; 370; 400; 430; *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur*, Art. 2

¹⁷²⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 457

¹⁷²¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 74; 240; 434; 455; 492

Tatsächlich werden die Parteien in Artikel 12 des Zusatzprotokolls dazu aufgerufen, nationale Normen zu zivilrechtlicher Haftung zu entwickeln und die Anwendung bestehender Normen nicht zu stoppen. Eine explizite Pflicht zur Vollstreckung ausländischer Urteile ist allerdings nicht zu finden. Der Hauptansatz des Nagoya-Kuala Lumpur-Zusatzprotokolls ist dagegen der *administrative approach*. Die zuständigen nationalen Behörden sollen den Verantwortlichen im Schadensfall zu geeigneten Maßnahmen verpflichten oder für durch den Staat getroffene Maßnahmen zahlen lassen. Dabei soll dem Verantwortlichen die Möglichkeit eingeräumt werden, rechtlich oder auf anderem Wege Einwände gegen das Vorgehen der Behörden geltend zu machen, ohne dass allerdings dadurch letztere ihrer Handlungsmöglichkeiten beraubt werden.¹⁷²²

Auf welcher Basis sollte nun aber einem Betreiber Verantwortung zugewiesen und ein möglicher Schadensersatzanspruch begründet werden? Hier lagen verschiedene Möglichkeiten auf dem Tisch, die die Durchsetzung von Ansprüchen in einem Fall leichter, im anderen komplizierter gestaltet hätten. Die meisten lateinamerikanischen Staaten, die sich in dieser Frage äußerten, sprachen sich dafür aus, einen Kausalzusammenhang zwischen der Aktivität eines Betreibers und einem Schaden zur Voraussetzung für die Haftbarmachung des Betreibers zu machen (*strict liability*). Diese Variante wurde von Brasilien, Mexiko, Ecuador und Kuba vertreten. Eine andere Option präferierten dagegen Argentinien und Paraguay. Diese beiden Staaten wollten einen Betreiber nur dann für einen Schaden haftbar machen, wenn nicht nur ein Kausalzusammenhang zwischen den Aktivitäten des Betreibers und dem Schaden, sondern auch ein *Versäumnis* des Betreibers nachgewiesen werden kann (*fault-based liability*). An dieser Stelle konnten sich die Vertreter aus Buenos Aires und Asunción aber nicht durchsetzen: Das Zusatzprotokoll stellt in Artikel 4 kurz und knapp fest: „Es muss gemäß nationaler Gesetzgebung ein Kausalzusammenhang zwischen den Schäden und dem fraglichen lebenden gentechnisch veränderten Organismus hergestellt werden.“¹⁷²³ Mehr Erfolg hatte Argentinien in der Frage, bei wem die Beweislast im Schadensfall liegen sollte. Gemeinsam mit Brasilien und Mexiko forderte es, dass der Kläger die Verantwortlichkeit des Betreibers beweisen müsse, während Kuba und Bolivien die Beweislast dem Betreiber zuweisen wollten. Tatsächlich aber muss nun im Rahmen des *administrative approach* des Zusatzprotokolls die nationale Behörde die Beweislast schultern.¹⁷²⁴

Von Belang war auch die Frage, ob es zeitliche und quantitative Grenzen für Schadensersatzansprüche geben sollte. Panama und Brasilien sprachen sich z.B. 2007 dafür aus, dass nach zehn Jahren der Anspruch auf Schadensersatz erlöschen sollte. Mexiko wollte hier flexiblere Regelungen und sprach sich wenig später mit Argentinien, Kolumbien und auch Brasilien für *relative* Fristen aus (wobei aus dem Bericht nicht klar hervorgeht, was hiermit genau gemeint ist: etwa eine Frist, die länger ausfällt, wenn auch der Schaden größer ist?).¹⁷²⁵ Umstritten war das Thema einer möglichen Rückwirkung. Während Mexiko dafür war, dass nur Schäden aus LMO abgedeckt sein sollten, die nach Inkrafttreten eines L&R-Instruments in ein Land importiert worden sind, wollte Kolumbien alle Schäden einbeziehen, die nach diesem Inkrafttreten entstehen. Diese konnten dann allerdings auch von LMO herrühren, die bereits zuvor importiert worden waren, was eine gewisse Rückwirkung des L&R-Regimes bedeutet hätte.¹⁷²⁶ Als die EU 2007 vorschlug, die Haftungssumme für einen einzelnen Schaden zu deckeln, lehnten dies zunächst neben Mexiko und Panama auch Argentinien und Brasilien ab. Diese beiden letztgenannten Staaten befürworteten dann aber

¹⁷²² *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur*, Art. 5; 12

¹⁷²³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 314; 345; 402; 430; *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur*, Art 4 (eigene Übersetzung)

¹⁷²⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 430; 491; 533

¹⁷²⁵ IISD; *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 402; 430

¹⁷²⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 453; 456

plötzlich bald darauf im Gegensatz zu Mexiko und Ecuador eine solche Obergrenze. Die Verwirrung war perfekt als Brasilien 2009 dann schließlich doch wieder gegen eine Deckelung des Haftungsbetrags argumentierte, während Mexiko, Kolumbien, Panama und Paraguay einzelnen Staaten die Möglichkeit belassen wollten, individuell Höchstsummen zu bestimmen.¹⁷²⁷ Genau dies war dann auch die Lösung, die im Nagoya-Kuala Lumpur-Zusatzprotokoll gewählt wurde. Analog dazu konnten die Staaten auch individuell zeitliche Fristen setzen, um Schadensersatzansprüche geltend zu machen. Die partielle Rückwirkung des Protokolls, wie sie Kolumbien vorgeschwebt hatte, wird aber in Artikel 3 klar ausgeschlossen.¹⁷²⁸

Mexiko hatte sich im Laufe der Verhandlungen dafür stark gemacht, mögliche Ausnahmen von der Verantwortungszuweisung gemäß Kausalzusammenhang in engen Grenzen zu halten. Von einer Liste mit sechs verschiedenen Optionen wollte Mexiko nur zwei gelten lassen: höhere Gewalt und eine Störung der öffentlichen Ordnung bzw. kriegerische Gewalt. Peru sprach sich zudem dafür aus, dass Staaten auf keinen Fall einseitig Ausnahmetatbestände etablieren können sollten. Das Endergebnis widerspricht im Prinzip beiden Positionen. Artikel 6.1 nennt zwar zunächst die beiden von Mexiko vertretenen Ausnahmetatbestände; allerdings nur, damit in Artikel 6.2 dann sofort hinzugefügt wird, dass jeder Staat nach Belieben andere Ausnahmen ergänzen kann, die ihm angemessen erscheinen.¹⁷²⁹

Ein letzter Aspekt schließlich, dem lateinamerikanische Staaten eine große Bedeutung zumaßen, war die Frage, ob Betreiber von LMO, wenn sie internationalen Handel mit diesen betrieben, finanzielle Sicherheiten vorweisen mussten, um sicherzustellen, dass sie im Schadensfall überhaupt in der Lage wären, Schadensersatz zu leisten. Brasilien wandte sich wiederholt gegen eine solche Forderung, da sie den Handel besonders unter Entwicklungsländern hemme. Das Land schaffte es auch, GRULAC auf diese Position einzuschwören und in der Tat wandten sich später auch Paraguay und Mexiko mit Brasilien gegen eine geplante Bestimmung, die den Nachweis einer solchen finanziellen Sicherheit nicht selbst vorschrieb, aber den einzelnen Staaten die Möglichkeit offen ließ, dies individuell zu tun. Peru und Bolivien dagegen befürworteten diese Option; und so schaffte sie es letztlich auch in den endgültigen Text des Zusatzprotokolls, versehen allerdings mit der Bedingung, dass die betreffenden Staaten hierbei andere internationale Verpflichtungen (gedacht war wohl wie so oft an die Regeln der WTO) zu beachten hätten.¹⁷³⁰ Auch wenn wir der Tatsache angesichts des noch nicht sehr lange zurückliegenden Datums der Aushandlung des Zusatzprotokolls keine zu große Beachtung schenken wollen, sei dennoch erwähnt, dass Brasilien, Kolumbien, Panama und Peru diejenigen lateinamerikanischen Staaten sind, die das Dokument bislang unterzeichnet haben, während Mexiko es als einziger Staat der Region bereits ratifiziert hat.¹⁷³¹

¹⁷²⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 402; 430; 455

¹⁷²⁸ *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur*, Art. 3; 7; 8

¹⁷²⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 345; 370; 434; *Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur*, Art. 6

¹⁷³⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 434; 455; 492; 528

¹⁷³¹ <https://bch.cbd.int/protocol/parties/#tab=1> (letzter Abruf: 08.05.2015)

3.2.3 ABS: Zugang gegen Gewinnbeteiligung?

Als Ansatzpunkte für eine weitere Diskussion um Zugang und Gewinnbeteiligung konnten Artikel 15 und Artikel 8 j) der CBD gelten. Erstgenannter Artikel bezog sich auf genetische Ressourcen, während letztgenannter das traditionelle Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften thematisierte. Anders als im Bereich *biosafety* enthielt die CBD beim Thema ABS zwar keine explizite Aufforderung zu Gesprächen über ein weitergehendes Rechtsinstrument in diesem Teilbereich. Viele Staaten äußerten dennoch nach Inkrafttreten der Konvention ihre Auffassung, dass dem ABS-Komplex besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Brasilien und Kolumbien beispielsweise forderten 1994 auf den Bahamas im Rahmen von COP 1, die Themenbereiche ABS und traditionelles Wissen (TK) zu diskutieren.¹⁷³² Kolumbien sprach sich zwei Jahre später sogar dafür aus, ein Moratorium für den Zugang zu genetischen Ressourcen auszurufen, solange dieses Thema nicht hinreichend geregelt sei.¹⁷³³ Auf COP 4 waren es Ecuador, Bolivien und Kolumbien, die forderten, ABS zu einem ständigen Tagesordnungspunkt der Vertragsstaatenkonferenz zu machen. Besonders Kuba, aber auch Costa Rica, Kolumbien, Paraguay und Chile hatten teils mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, besonders Gespräche über die Teilung von Gewinnen aus dem Zugang zu genetischen Ressourcen zu führen.¹⁷³⁴

Auch der Umgang mit dem TK von ILC wurde von verschiedenen lateinamerikanischen Staaten als bedeutend hervorgehoben. Costa Rica z.B. sprach sich früh dafür aus, die Rechte der Gemeinschaften an solchem Wissen anzuerkennen und sie dafür zu entlohnen. Solches Wissen *musste* nicht, *konnte* aber auch in Zusammenhang mit dem Vorkommen und den Eigenschaften von genetischen Ressourcen stehen und einen Zugang zu diesen erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen. Hierher rührte die inhaltliche Verbindung zwischen den Diskussionspunkten ABS für genetische Ressourcen einerseits, und Behandlung traditionellen Wissens andererseits. Als Indigenenverbände die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu TK vorschlugen, wurden sie schnell von Staaten wie Ecuador, Honduras, Uruguay, Kolumbien, Costa Rica, Chile und Venezuela unterstützt.¹⁷³⁵ Tatsächlich wurde auf COP 4 eine solche Arbeitsgruppe („Artikel 8j-Gruppe“) eingerichtet. Zu ihr gesellte sich eine Expertengruppe zu Zugang und Gewinnteilung, die bald ebenfalls in eine Arbeitsgruppe (ABS-WG) umgewandelt wurde.¹⁷³⁶ ABS-WG beschäftigte sich zunächst mit unverbindlichen ABS-Richtlinien („Bonn-Richtlinien“), die 2002 von COP 6 angenommen wurden.¹⁷³⁷

Viele lateinamerikanische Staaten zeigten sich allerdings unzufrieden mit diesem Ergebnis und drängten darauf, ein rechtsverbindliches ABS-Instrument auszuhandeln. Brasilien beispielsweise verlangte, dass COP 7 das Mandat für Protokollverhandlungen erteilen solle. Auch die Gruppe der *Like-minded Megadiverse Countries* (LMMC), zu deren Mitgliedern Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Costa Rica, Ecuador, Mexiko, Peru und Venezuela zählen, plädierte für ein rechtsverbindliches ABS-Instrument. Diese Forderung wiederholte die Gruppe in der Folge immer wieder.¹⁷³⁸ Tatsächlich erhielt ABS-WG den Auftrag, ein internationales ABS-Regime auszuarbeiten, was von 2005 bis 2010 in insgesamt elf Sitzungen geschah. Jenseits der Mitglieder der LMMC unterstützten 2005 auch Haiti und El Salvador

¹⁷³² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 21

¹⁷³³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 59

¹⁷³⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 27; 33; 57; 59; 61; 93

¹⁷³⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 33; 75

¹⁷³⁶ <http://www.cbd.int/doc/publications/CBD-the-first-years.pdf> (letzter Abruf: 08.05.2015)

¹⁷³⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 239

¹⁷³⁸ <http://pe.biosafetyclearinghouse.net/actividades/2009/grouplmmc.pdf> (letzter Abruf: 05.05.2015); IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 253; 267; 413

ein rechtsverbindliches Instrument, 2009 tat dies die gesamte Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik.¹⁷³⁹

Innerhalb dieser Gruppe hatte es dennoch auch vereinzelt Staaten gegeben, die sich zurückhaltender hinsichtlich der Erarbeitung eines internationalen Regelwerks zu ABS gezeigt hatten. Argentinien hatte sich im März 2003 noch nicht abschließend zur Rechtsnatur eines möglichen künftigen ABS-Dokuments äußern wollen, hatte im Oktober 2007 diese Position dann aber revidiert. Kuba hatte zu dem früheren Zeitpunkt sogar Zweifel durchblicken lassen, ob ein neues internationales ABS-Regelwerk denn überhaupt von Nöten sei oder ob nicht bestehende Regeln ausreichten.¹⁷⁴⁰ Diese Position entsprach eher der Haltung einiger Industriestaaten, die sich in erster Linie als Nutzer, nicht als Ursprungsländer von genetischen Ressourcen sahen und mit dem *status quo* auf diesem Gebiet – der Abwesenheit internationaler Regeln, die den Zugang wesentlich eingeschränkt hätten – im Prinzip relativ zufrieden waren.¹⁷⁴¹ Tatsächlich aber führten die Verhandlungen in ABS-WG, die thematisch teilweise mit denen in der Artikel 8j-Gruppe verknüpft waren, zur Annahme eines rechtsverbindlichen Protokolls über Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechte Teilung der aus ihrer Nutzung entstehenden Gewinne im Jahr 2010 im japanischen Nagoya.¹⁷⁴²

Auch im Rahmen dieser Verhandlungen stellte sich natürlich erneut das Problem, wie groß der Anwendungsbereich eines internationalen ABS-Regelwerks sein sollte. Dass genetische Ressourcen von einem solchen Regelwerk erfasst werden mussten, war unumstritten. Kolumbien machte aber schon vor Beginn der offiziellen Verhandlungen, im Jahr 2004, klar, dass ein künftiges ABS-Regime sowohl genetische Ressourcen als auch traditionelles Wissen von ILC umfassen solle. Zudem sollten sogenannte *derivatives* abgedeckt sein, also Dinge, die in irgendeiner Weise von einer bestimmten genetischen Ressource abstammten oder produziert wurden.¹⁷⁴³ Zu denken war hier beispielsweise an die Duftessenzen, die eine bestimmte Pflanze versprüht. Im folgenden Jahr wurde diese Position auch von den LMMC und El Salvador vertreten, wieder ein Jahr später positionierte sich offiziell die gesamte GRULAC hinter der Forderung, in ein künftiges ABS-Regime neben genetischen Ressourcen auch deren abgeleitete Produkte und hiermit in Zusammenhang stehendes TK einzubeziehen. Diese Forderung wurde dann bis in die späten Verhandlungsphasen aufrecht erhalten.¹⁷⁴⁴

Auch hier gab es aber durchaus Dissidenten. Die Geister schieden sich nicht am Einbezug von TK, sondern an dem von abgeleiteten Produkten. Argentinien und Mexiko zeigten sich zwischen 2007 und 2009 wiederholt skeptisch bezüglich einer solchen Ausdehnung des Anwendungsbereichs. Diese komme allenfalls infrage, wenn *derivatives* klar definiert würden.¹⁷⁴⁵ Eine solche Definition tauchte dann am Ende zwar in Artikel 2 des Nagoya-Protokolls auf. Dies war zum Leidwesen der Befürworter aber auch so ziemlich die einzige Stelle, an der von abgeleiteten Produkten die Rede war. In den entscheidenden Bestimmungen des Vertragstextes dagegen sucht man sie vergeblich. Beispielhaft kann hier

¹⁷³⁹ <http://www.cbd.int/abs/background/default.shtml> (letzter Abruf: 08.05.2015); IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 309; 483

¹⁷⁴⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 253; 395

¹⁷⁴¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 311

¹⁷⁴² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 544

¹⁷⁴³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 277

¹⁷⁴⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 308; 341; 459; 536

¹⁷⁴⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 389; 390; 412; 413; 459

Artikel 3 angeführt werden, der klarstellt, dass das Protokoll sich nur auf genetische Ressourcen und mit diesen in Verbindung stehendes traditionelles Wissen bezieht.¹⁷⁴⁶

Nicht ganz klar war zu Beginn der Verhandlungen auch, ob sich ein künftiges internationales Regelwerk überhaupt auf Gewinnteilung *und* Zugang beziehen sollte. Der UN-Gipfel zu nachhaltiger Entwicklung hatte 2002 in Johannesburg zunächst nur den Auftrag erteilt, ein internationales Regime zur *Gewinnteilung* auszuarbeiten. Vielen Entwicklungsländern, die zugleich meist eher Ursprungsstaaten als Nutzerstaaten von genetischen Ressourcen waren, war nicht daran gelegen, diesen ursprünglichen Auftrag um das Thema Zugang zu erweitern. Die LMMC etwa bezogen sich mehrfach auf dieses Johannesburg Mandat. Im Rahmen der CBD gelang es dennoch relativ schnell und problemlos, den Verhandlungsauftrag um den Bereich Zugang zu erweitern. Auch ein Land wie El Salvador forderte mehrfach ausdrücklich, *beide* Aspekte in die Verhandlungen aufzunehmen. *Zentrales* Ziel aber – hier war sich El Salvador mit Haiti und den LMMC einig – sollte die Sicherstellung einer Gewinnbeteiligung sein.¹⁷⁴⁷ Wie zu erwarten, enthielt das fertige Nagoya-Protokoll dann Vorkehrungen sowohl für Zugang als auch für Gewinnteilung.

Das gering ausgeprägte Bedürfnis vieler lateinamerikanischer Staaten, das Thema Zugang zu diskutieren, deutete darauf hin, dass sie hier die Schaffung internationaler Regeln, die ihren Handlungsspielraum beschneiden würden, zu vermeiden suchten. Insgesamt versuchten die lateinamerikanischen Staaten in den Verhandlungen dann auch in der Regel, gerade mit Blick auf das Zugangsthema *nationale* Gesetze als Handlungsgrundlage zu verteidigen. Der Begriff der nationalen Souveränität hatte in diesem Zusammenhang Hochkonjunktur. Ob Kuba oder Costa Rica, Mexiko oder El Salvador, Peru, die LMMC oder schließlich die komplette GRULAC: Stets ging es um die Verteidigung der souveränen Rechte jedes Staates über die Gewährung oder Verweigerung des Zugangs zu seinen Ressourcen.¹⁷⁴⁸ Eine solche Haltung musste nicht zwangsläufig Ausdruck des Willens sein, den Zugang tatsächlich möglichst oft zu verwehren. Mexiko und Costa Rica z.B. beteuerten ausdrücklich, dass sie willens seien, einen solchen Zugang zu gewähren. Im gleichen Atemzug aber sprachen sie einem internationalen Zugangsregime den Sinn ab. Ein Grund hierfür konnte schlicht und einfach auch darin liegen, dass Staaten, die bereits eine eigene Gesetzgebung in diesem Bereich formuliert hatten, diese nicht wieder aufgeben oder reformieren wollten, um sie kompatibel mit den neuen internationalen Verpflichtungen zu machen. Costa Rica äußerte sich im Prinzip in diesem Sinne, wenn es vorschlug, in einem internationalen Abkommen nur Orientierung für solche Staaten zu geben, die noch keine eigene Gesetzgebung in dieser Materie besitzen.¹⁷⁴⁹ Dieser mittelamerikanische Staat sprach sich 2009 dann auch für einen erleichterten Zugang aus.

Damit stand er weitgehend allein im Kreis seiner Nachbarn. Den meisten von diesen ging es nämlich – wenn Zugang schon ein Bestandteil der Verhandlungen war – darum, diesen eher zu regulieren als zu erleichtern. Genau so formulierte es 2006 Uruguay.¹⁷⁵⁰ Dabei war Uruguay noch gemeinsam mit Argentinien eines der Länder, denen man am wenigsten unterstellen konnte, einseitig auf eine Abschottung abzielen. Während sich etwa die LMMC und namentlich auch Brasilien dagegen wehrten, in den Verhandlungen ein

¹⁷⁴⁶ *Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la diversidad biológica*. Art. 2; 3; auf:

<http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/comunicacion/publicaciones/nagoya-protocol-es.pdf> (letzter Abruf: 08.05.2015)

¹⁷⁴⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 255; 256; 266; 268; 309; 390

¹⁷⁴⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 59; 93; 125; 205; 254; 341; 390; 413; 460; 500; 526

¹⁷⁴⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 341; 390

¹⁷⁵⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 341; 355

Abkommen der FAO zu pflanzlichen genetischen Ressourcen (das eher auf dem Grundprinzip des freien Zugangs basierte) als Bezugspunkt zu nehmen, hatten Argentinien und Uruguay kein Problem hiermit.¹⁷⁵¹ Argentinien setzte sich zudem 2009 dafür ein, einen erleichterten Zugang als Ziel eines künftigen ABS-Regimes festzuschreiben, während die LMMC, die ein solches Ziel schon vorher bekämpft hatten, allenfalls einen „angemessenen Zugang“ vorschlugen.¹⁷⁵² Während allerdings z.B. Mexiko und Kolumbien angeregt hatten, zwischen kommerzieller Nutzung und der Forschung zu unterscheiden (wohl um den Zugang zwecks letzterer zu erleichtern), lehnte Ecuador dies ab, genau wie es später die LMMC als Gruppe taten. In der Folge allerdings revidierten Ecuador, Peru und Venezuela hier ihre Haltung. Kollektiv und individuell hatten die Mitglieder der LMMC wiederholt die Verhinderung illegalen Zugangs zu genetischen Ressourcen („Biopiraterie“) zu einem Hauptanliegen des Protokolls machen wollen. Hier sprang ihnen vereinzelt El Salvador bei.¹⁷⁵³

Dass Biopiraterie verhindert werden sollte, war natürlich ein völlig legitimes Anliegen. Die Frage, wann ein Zugang illegal war, hing aber von den jeweiligen nationalen Zugangsgesetzen ab. Fielen diese nur restriktiv oder willkürlich genug aus, konnte legaler Zugang theoretisch nahezu unmöglich gemacht werden. Ebenso legitim waren daher Bestrebungen, die darauf zielten, zumindest gewisse Grundstandards und Prinzipien für nationale Zugangsregeln zu formulieren. So schlug die EU in der Schlussphase der Verhandlungen im Juli 2010 vor, dass Staaten nicht gegen in ihnen niedergelassene vermeintlich illegale Nutzer genetischer Ressourcen eines anderen Staates vorgehen müssen, wenn die Illegalität der Nutzung aus nationalen Gesetzen resultiert, die nicht in Einklang mit einer im Protokoll unterzubringenden Kriterienliste stehen. Dieser Vorstoß wurde von LMMC und GRULAC auf der Stelle zurückgewiesen.¹⁷⁵⁴ Internationale Standards für den Zugang zu genetischen Ressourcen hatten die LMMC und individuell auch Peru bereits zuvor einmal abgelehnt. Ebenso lehnten die LMMC im Juli 2010 den Vorschlag Kanadas zu einer Nicht-Diskriminierungsklausel ab.¹⁷⁵⁵ Eine solche Klausel hätte eine willkürliche Gewährung oder Verweigerung des Zutritts eindämmen können, indem einem bestimmten Antragsteller ein Zugang, der einem anderen Antragssteller unter ähnlichen Umständen gewährt worden war, nicht hätte verwehrt werden können. Brasilien, Kuba, Bolivien, Honduras und Peru hatten eine solche Klausel bereits einmal zu einem viel früheren Zeitpunkt, im Oktober 2001, verworfen. Mexiko dagegen hatte bei genau derselben Gelegenheit ein Diskriminierungsverbot unterstützt.¹⁷⁵⁶

Aus der vorangegangenen Darstellung ist hervorgegangen, dass viele lateinamerikanische Staaten bestrebt waren, durch ein internationales ABS-Regelwerk vor allen Dingen ihre Fähigkeit zu einer effektiven nationalen Regulierung des Zugangs zu genetischen Ressourcen und damit in Zusammenhang stehendem traditionellem Wissen zu bewahren oder auszubauen, sowie eine gerechte Teilung der aus der folgenden Nutzung entstehenden Gewinne zu garantieren. Wie aber sahen die Vorstellungen dieser Staaten über die genaueren Modalitäten einer Umsetzung dieser Ziele aus? Ein zentrales Konzept, das immer wieder in den Mittelpunkt gestellt wurde, hieß PIC (*prior informed consent*). Im Prinzip handelte es sich um das Äquivalent zum AIA-Konzept aus den *biosafety*-Verhandlungen. Schon auf dem ersten Treffen von ABS-WG stellte sich Peru hinter dieses Konzept, wonach der Zugang zu

¹⁷⁵¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 255; 267; 344

¹⁷⁵² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 267; 463 (Zitat aus letztgenannter Ausgabe; eigene Übersetzung)

¹⁷⁵³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 125; 267; 309; 340-342; 445

¹⁷⁵⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 525

¹⁷⁵⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 463; 523

¹⁷⁵⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 206

den genetischen Ressourcen eines Staates grundsätzlich nur dann erfolgen durfte, wenn dieser Staat zuvor ausgehend von einer ausreichenden Informationsgrundlage sein Einverständnis gewährt hatte. Die LMMC machten sich schnell zu einem Fürsprecher dieses Konzepts und auch einzelne Staaten wie Mexiko, Kolumbien, Ecuador, Venezuela, Brasilien und Argentinien machten sich für diesen Ansatz stark, der schließlich auch von GRULAC kollektiv vertreten wurde.¹⁷⁵⁷ Die LMMC machten zudem deutlich, dass für die Erteilung von PIC schon per Definition ein Minimum an Informationen über das Zugangs- und Nutzungsprojekt nötig war, die dem Ursprungsstaat vor einer Entscheidung zur Verfügung gestellt werden mussten.¹⁷⁵⁸ Ganz im Sinne der allgemeinen Stoßrichtung vieler lateinamerikanischer Staaten in der ABS-Frage erklärten Brasilien und Ecuador, dass die Umsetzung der PIC-Pflicht durch *nationale* Gesetze erfolgen solle. Ein internationales Regime sollte nicht selbst Standard-PIC-Regeln etablieren, die für alle Staaten gelten würden. Vielmehr sollte durch ein solches Abkommen nur allen Parteien die Pflicht auferlegt werden, jeweils eigene Gesetze zu erlassen, um die Befolgung des PIC-Prinzips sicherzustellen.¹⁷⁵⁹ Gerade bei grenzüberschreitenden genetischen Ressourcen – solchen also, die auf einem Gebiet vorkommen, das sich auf die Territorien mehrerer Staaten erstreckt – sahen die LMMC die Gefahr einer Aushöhlung des internationalen Regelwerks, wenn einzelne Staaten von der PIC-Pflicht abwichen.¹⁷⁶⁰ In einem solchen Fall hätten ausländische Interessenten die Auflagen – etwa zur Gewinnbeteiligung – eines Staates, auf dessen Gebiet eine genetische Ressource vorkam, leicht durch das Ausweichen auf einen Laisser-Faire-Staat unterlaufen können, der ebenfalls einen Anteil an der Ressource besaß.

Gewinnbeteiligung, so Peru in einem frühen Stadium der Verhandlungen, dürfe nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Ursprungsstaat irgendeinen eigenen Beitrag zur Nutzbarmachung einer genetischen Ressource leiste. Allein die Tatsache, dass diese Ressource auf dem Gebiet dieses Staates vorkam und dieser den Zugang zu ihr gewährte, sollte ein Recht auf Gewinnbeteiligung begründen.¹⁷⁶¹ So forderte auch Kolumbien 2006, dass eine Beteiligung des Ursprungsstaates an den Gewinnen, die bei der Nutzung der auf seinem Territorium erlangten genetischen Ressourcen entstehen, nicht freiwillig, sondern grundsätzlich Teil der Bedingungen sein sollte, die für die Erteilung von PIC gelten. Auch diese Position wurde später von den LMMC aufgenommen. GRULAC forderte schließlich ebenfalls, eine Gewinnbeteiligung grundsätzlich verpflichtend zu machen.¹⁷⁶² Peru und Kuba sprachen von einem Mechanismus, der eine Gewinnbeteiligung garantieren solle, ohne aber einen solchen Mechanismus näher zu präzisieren. Mexiko wiederum erklärte, Gewinnbeteiligung solle durch die Befolgung entsprechender *nationaler* Gesetze gesichert werden.¹⁷⁶³

Diese Positionen vertraten viele Staaten der Region nicht nur mit Blick auf den Zugang zu genetischen Ressourcen, sondern auch in Fragen des Zugangs zum mit solchen Ressourcen verbundenen traditionellen Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften. So plädierte Brasilien 2005 dafür, dass das PIC-Konzept auch auf diesen Bereich anzuwenden sei. Auch ILC sollten also ihr vorheriges, auf ausreichender Information basierendes Einverständnis geben, bevor auf ihr traditionelles Wissen zurückgegriffen werden konnte. Die LMMC, genau wie GRULAC, übernahmen diese Position auch hier, nachdem sich z.B. auch Ecuador bereits individuell dafür ausgesprochen hatte. Als andere Staaten zum Ende der

¹⁷⁵⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 207; 253; 264; 307; 341; 342; 389; 501

¹⁷⁵⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 486

¹⁷⁵⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 389; 390

¹⁷⁶⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 500

¹⁷⁶¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 130

¹⁷⁶² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 341; 460; 498

¹⁷⁶³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 340; 389; 412

Verhandlungen versuchten, PIC im Falle von ILC und ihrem TK durch weichere Formulierungen und Konzepte zu ersetzen, setzte sich die Regionalgruppe zur Wehr.¹⁷⁶⁴ Kolumbien und Peru hatten sich schon bei Annahme der Biodiversitätskonvention in offiziellen Erklärungen darüber beklagt, dass die Formulierung zur Gewinnbeteiligung von ILC zu schwach ausgefallen sei. Eine solche Beteiligung solle nicht nur *gefördert* werden, wie es in der CBD hieß, sondern *garantiert*.¹⁷⁶⁵ Als Japan in der Schlussphase der ABS-Verhandlungen erneut mit einem Formulierungsvorschlag aufwartete, wonach eine Gewinnbeteiligung von ILC nur angeregt, aber nicht gesichert werden sollte, leistete GRULAC Widerstand.¹⁷⁶⁶

Ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung all dieser Ziele sollten international anerkannte *compliance*-Zertifikate sein. Dieses Konzept wurde von den LMMC und GRULAC intensiv unterstützt. Auch viele lateinamerikanische Einzelstaaten stellten sich hinter diese Idee – so taten es Mexiko, von dem der Vorschlag ursprünglich 2003 ausgegangen war, Brasilien, El Salvador, Costa Rica, Kolumbien, Peru und Kuba.¹⁷⁶⁷ Zurückhaltend zeigte sich dagegen Ende 2003 zunächst noch Argentinien. Es stellte sich dann aber nicht aktiv gegen die Idee, gab jedoch auch im Oktober 2007 noch zu bedenken, dass die Kosten für ein solches *compliance*-Zertifikat nicht zu hoch ausfallen dürften.¹⁷⁶⁸ Der Name, den Mexiko diesem Instrument, das es als Kern eines künftigen ABS-Regimes bezeichnete, gab – „certificate of legal origin“¹⁷⁶⁹ – deutete bereits an, was aus der Sicht auch anderer Staaten der Region durch ein solches Dokument genau zertifiziert werden sollte. Brasilien und Kolumbien beispielsweise führten 2007 aus, dass ein *compliance*-Zertifikat ganz einfach als offizielle Bestätigung eines Ursprungsstaates dafür dienen sollte, dass seine Zugangsgesetze beachtet worden waren.¹⁷⁷⁰ Dementsprechend forderte GRULAC, dass das Zertifikat vom jeweiligen Herkunftsstaat ausgestellt werden sollte.¹⁷⁷¹ Wenn man bedenkt, dass viele lateinamerikanische Staaten forderten, durch nationale Gesetze PIC vorzuschreiben, lief der Vorschlag zu einem *compliance*-Zertifikat also darauf hinaus, dass dieses die Befolgung des PIC-Prinzips garantieren sollte. Genau so drückten es dann auch viele Staaten der Region aus. Ziel sei die Durchsetzung von PIC unter der Bedingung von Gewinnbeteiligung unter zwischen Ursprungsstaat und Nutzer vereinbarten Bedingungen (*mutually agreed terms*: MAT). Diese Maxime gaben explizit Costa Rica und Mexiko aus.¹⁷⁷² Letztgenannter Staat hatte 2005 noch angeregt, das *compliance*-Zertifikat zunächst nicht auf TK anzuwenden. Im November 2009 schlugen die LMMC dann aber vor, dass ein Zertifikat die Einhaltung nationaler Gesetze über PIC unter MAT mit Blick auf genetische Ressourcen, aber auch traditionelles Wissen, sichern sollte. Kuba vertrat in der Folge eine ähnliche Position.¹⁷⁷³ Allgemein sprach sich GRULAC dafür aus, dass in einem ABS-Protokoll Mindeststandards für die national ausgestellten Zertifikate aufzustellen seien.¹⁷⁷⁴

Eine weitere Anforderung, die von vielen lateinamerikanischen Staaten als Instrument zur Durchsetzung ihrer Forderungen zu PIC unter MAT nach nationalen Regeln propagiert wurde, war die Pflicht, bei Patentanmeldungen, die auf der Nutzung genetischer Ressourcen basierten, den Ursprung dieser Ressourcen offen zu legen. Eine solche Offenlegungspflicht

¹⁷⁶⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 307; 391; 497; 498; 523

¹⁷⁶⁵ CBD, *Handbook of the Convention on Biological Diversity*. S.387; 392

¹⁷⁶⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 500

¹⁷⁶⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 264-266; 307; 308; 340; 341; 499

¹⁷⁶⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 265; 391

¹⁷⁶⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 308

¹⁷⁷⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 391

¹⁷⁷¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 341

¹⁷⁷² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 342; 391

¹⁷⁷³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 308; 485; 499

¹⁷⁷⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 498

stieß bei einigen Verhandlungsakteuren, die sich eher als Nutzer denn Ursprung solcher Ressourcen begriffen, auf Ablehnung. So brachten es etwa die EU, Japan, die Schweiz, aber auch Thailand, zum Ausdruck.¹⁷⁷⁵ Peru, Kolumbien, Haiti, El Salvador, Mexiko und besonders häufig Brasilien aber vertraten offensiv eine solche Auflage für Patentanwälter.¹⁷⁷⁶ Die LMMC machte sich Anfang 2005 diese Forderung zueigen und später tat dies auch GRULAC.¹⁷⁷⁷ Ein Jahr später machten Brasilien, Mexiko und Kolumbien zudem klar, dass sich eine solche Offenlegungspflicht einerseits auch auf den Ursprung von TK beziehen sollte, und dass zweitens nicht nur der Ursprung dieses Wissens und genetischer Ressourcen anzugeben, sondern auch die Befolgung der entsprechenden nationalen Regeln zu PIC und Gewinnteilung nachzuweisen sei. Die LMMC als Gruppe, sowie auch Kuba, übernahmen 2007 diese Forderung.¹⁷⁷⁸

Allgemein erhoben manche Staaten den Anspruch, dass durch ein künftiges internationales ABS-Regime die Ursprungsstaaten von genetischen Ressourcen und traditionellem Wissen bei der Durchsetzung ihrer nationalen Zugangsgesetze nicht allein gelassen, sondern auch die Nutzerregionen in die Pflicht genommen werden sollten. Kolumbien verlangte Ende 2003, dass es auch in den Nutzerländern die Möglichkeit geben sollte, im Falle des Bruchs nationaler Zugangsgesetze der Ursprungsländer rechtlich gegen den entsprechenden Nutzer vorzugehen. Die Möglichkeit sinnvoller Rechtsmittel in den Nutzerstaaten forderte 2010 auch Brasilien ein.¹⁷⁷⁹ Im Prinzip handelte es sich um eine ähnliche Debatte wie die, die zeitlich in etwa parallel im L&R-Verhandlungsprozess unter dem Stichwort *civil liability* geführt wurde. Die LMMC und GRULAC verfochten ebenfalls kollektiv ein Engagement der Nutzerstaaten. Während die LMMC allgemein einen einfachen Zugang zur Justiz in diesen Staaten anmahnten, wurde GRULAC noch etwas spezifischer und fordernder. Alle Staaten sollten aufgerufen werden, die Einhaltung von Regeln zu PIC unter MAT in den Ursprungsländern zu sichern. Dazu sollte ein ABS-Instrument eine Bestimmung enthalten, dass nationale ABS-Regeln auch in anderen Staaten durchgesetzt werden sollten. Sanktionen gegen Personen, die gegen solche Regeln verstoßen hatten, sollten auch in jenen anderen Staaten vollstreckt werden.¹⁷⁸⁰ Kuba sagte, die Überprüfung der Einhaltung von ABS-Bestimmungen sei die Verantwortung von Nutzerstaaten. GRULAC machte deshalb den Vorschlag, dass alle Staaten Checkpoints einrichten sollten, um zu überprüfen, ob die auf ihrem Gebiet niedergelassenen Nutzer in einem anderen Staat erworbene genetische Ressourcen und traditionelles Wissen in Einklang mit den ABS-Regeln des Herkunftsstaats und den gemeinsam vereinbarten Bedingungen nutzten.¹⁷⁸¹

Um die Einhaltung der Bestimmungen eines künftigen ABS-Regelwerks auf internationaler Ebene zu sichern, sprach sich eine Reihe lateinamerikanischer Staaten für einen effektiven *compliance*-Mechanismus aus, z.B. Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Peru und Kuba. Brasilien und die LMMC forderten, bei Verstößen gegen das Regelwerk müsse es auch Sanktionen geben. Gleichzeitig aber waren die LMMC bemüht, den Fokus des *compliance*-Mechanismus auf die Nutzerstaaten und von den Ursprungsstaaten weg zu lenken.¹⁷⁸² Peru brachte 2010 zudem die Idee eines internationalen Ombudsmanns ein, an den sich Betroffene wenden

¹⁷⁷⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 341; 359

¹⁷⁷⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 231; 307; 309; 342; 390

¹⁷⁷⁷ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 307; 342

¹⁷⁷⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 342; 390

¹⁷⁷⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 266; 500

¹⁷⁸⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 391; 499-501

¹⁷⁸¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 342; 499

¹⁷⁸² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 264; 266; 307; 308; 342; 390; 542

konnten, um vermeintliche Verstöße gegen ihre Rechte unter einem internationalen ABS-Abkommen anzuzeigen. Diese Idee wurde bald von GRULAC aufgegriffen.¹⁷⁸³

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Positionen verschiedener lateinamerikanischer Staaten in den ABS-Verhandlungen zwar nicht völlig einheitlich, aber doch geschlossener waren als in den *biosafety*- und L&R-Verhandlungen. Inwieweit fanden sich 2010 diese Positionen im fertig ausgehandelten Nagoya-Protokoll wieder? Tatsächlich stützt sich dieses Dokument in erster Linie – wie von vielen Staaten der Region gefordert – auf das Grundprinzip, PIC und Gewinnteilung unter MAT über den Weg *nationaler* Gesetze in diesem Bereich durchzusetzen. Artikel 5 und 6 enthalten hier die entscheidenden Bestimmungen. Demnach soll jeder Staat die geeigneten Gesetze erlassen, um in Ausübung seiner Souveränität über die auf seinem Gebiet vorkommenden natürlichen Ressourcen den Zugang zu seinen genetischen Ressourcen nach dem PIC-Prinzip zu regeln und eine gerechte Gewinnteilung unter MAT zu verlangen. Artikel 6 bietet aber gleichzeitig eine Hintertür für Staaten, die den Zugang zu ihren genetischen Ressourcen lascher handhaben wollen. Zugang zu genetischen Ressourcen soll nämlich unter dem Vorbehalt von PIC stehen – „außer wenn besagte Partei [in erster Linie das Ursprungsland; Anmerkung des Verfassers] etwas anderes beschließt“.¹⁷⁸⁴

Vor dem Hintergrund ihrer Äußerungen in den Verhandlungen mussten beispielsweise die LMMC diese Formulierung als Aushöhlung des Protokolls empfinden. Bezüglich grenzüberschreitender genetischer Ressourcen, die die LMMC hier ja v.a. im Sinn hatten, enthält das Nagoya-Protokoll die allgemeine Vorgabe, dass die Anrainerstaaten zum Zweck der Erreichung der Ziele des Protokolls zusammenarbeiten sollen.¹⁷⁸⁵ Auch für das traditionelle Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften stellt das Protokoll die Forderung nach einer Gewinnbeteiligung auf. Die entsprechende Formulierung kann aber kaum als absolute Pflicht gelesen werden. Die Staaten sollen „wenn angebracht“ Gesetze formulieren „mit dem Ziel“ eine solche Beteiligung zu „sichern“.¹⁷⁸⁶ Zudem ist die Forderung nach PIC in diesem Fall leicht aufgeweicht, indem von PIC „oder der Zustimmung und Teilhabe“ gesprochen wird.¹⁷⁸⁷ Wie eine Gewinnbeteiligung beispielsweise aussehen kann, wird in einem Annex zum Nagoya-Protokoll ausgeführt.¹⁷⁸⁸ Für grenzüberschreitende genetische Ressourcen und solche Fälle, in denen es aus einem bestimmten Grund nicht möglich ist, PIC zu erlangen bzw. zu erteilen, gibt das Protokoll den Parteien den Auftrag, die Notwendigkeit der Einrichtung eines internationalen Gewinnteilungsmechanismus (BSM) zu prüfen.¹⁷⁸⁹

In der Zielformulierung des Protokolls ist nicht von einem erleichterten Zugang zu genetischen Ressourcen die Rede. Stattdessen hat dort die LMMC-Formulierung eines „geeigneten Zugangs“ ihren Auftritt – und auch dies nicht als Zweck, sondern als Mittel zur Erreichung des eigentlichen Protokollziels: der gerechten Teilhabe an den Gewinnen aus der Nutzung dieser Ressourcen.¹⁷⁹⁰ Dennoch tauchen in Artikel 6 zumindest einige – allerdings eher allgemein formulierte – Grundstandards auf, die nationale ABS-Gesetze erfüllen sollen. So sollen diese Regeln z.B. transparent und nicht willkürlich sein. Es ist eine nationale Zugangserlaubnis auszustellen, die mindestens eine Reihe von im Vertragstext genannten

¹⁷⁸³ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 498; 500

¹⁷⁸⁴ *Protocolo de Nagoya*, Art. 5; 6 (eigene Übersetzung)

¹⁷⁸⁵ *Protocolo de Nagoya*, Art. 11

¹⁷⁸⁶ *Protocolo de Nagoya*, Art. 7 (eigene Übersetzung)

¹⁷⁸⁷ Ebenda (eigene Übersetzung)

¹⁷⁸⁸ *Protocolo de Nagoya*, Annex

¹⁷⁸⁹ *Protocolo de Nagoya*, Art. 10

¹⁷⁹⁰ *Protocolo de Nagoya*, Art. 1 (eigene Übersetzung)

Informationen – u.a. den Nutzungszweck der Ressource – nennen muss und dann an ein internationales ABS-Informationsaustauschzentrum gemeldet wird. Mit der Registrierung in diesem Zentrum werden solche Dokumente dann zu international anerkannten *compliance*-Zertifikaten.¹⁷⁹¹ Jeder Staat hat einen nationalen Checkpoint einzurichten, in dem überprüft wird, ob die in diesem Staat angesiedelten Nutzer die im Ausland erworbenen Ressourcen auch ausschließlich dem vereinbarten Nutzungszweck zuführen. Zudem sollen alle Staaten geeignete und verhältnismäßige Regeln schaffen, um die Befolgung der ABS-Regeln des Herkunftsstaates durchzusetzen. Beispielsweise sollen Vorkehrungen getroffen werden, um ausländische Urteile oder Schiedssprüche anzuerkennen.¹⁷⁹² Wie schon im Falle der CBD und des Cartagena-Protokolls wurde auch durch das Nagoya-Protokoll eine Berichtspflicht der Parteien zur Umsetzung des Abkommens etabliert und ein *compliance*-Mechanismus vorgesehen, dessen genaue Ausgestaltung allerdings noch offen blieb.¹⁷⁹³

Entsprechend gab es auf den Treffen, die die erste Konferenz der Mitglieder des Nagoya-Protokolls (ABS-COPMOP 1) vorbereiten sollten, bereits Debatten zu diesem Punkt. Brasilien, das sich während der Protokollverhandlungen noch für Sanktionen ausgesprochen hatte, genau wie Argentinien, war nun bemüht, einem *compliance*-Mechanismus die Schärfe zu nehmen. Neben der allgemeinen Aussage, dass der Mechanismus nicht-konfrontativ sein solle, forderte Brasilien, dass nur bei wiederholten Fällen, nicht auch bei schweren Fällen, von Verstößen die Vertragsstaaten über Maßnahmen beraten sollten. Auch in diesem Fall sollte kein Sanktions*automatismus* folgen.¹⁷⁹⁴ Argentinien wurde noch konkreter, wenn es verlangte, dass andere internationale Abkommen, speziell die WTO-Regeln, zu beachten seien. Entsprechend wollte das Land 2014 Strafmaßnahmen wie Handelssanktionen vermeiden.¹⁷⁹⁵ Mexiko vertrat im selben Jahr die Auffassung, dass der *compliance*-Mechanismus sich auf sämtliche Vorgaben des Nagoya-Protokolls erstrecken sollte. Es sollten also z.B. auch Versäumnisse bei der Formulierung von Gesetzen geahndet werden, die die Durchsetzung ausländischer ABS-Regeln unterstützen.¹⁷⁹⁶ Die LMMC favorisierten zwar einerseits auch einen „facilitative approach“ für den *compliance*-Mechanismus. In erster Linie sollte also die Befolgung des Protokolls unterstützt statt Nicht-Befolgung bestraft werden. Wenn es aber zu Verstößen kam, sollte diesen effektiv begegnet werden.¹⁷⁹⁷ Konkret schlug Peru 2012 vor, dass der *compliance*-Mechanismus möglichst unabhängig von den Vertragsparteien arbeiten und notfalls mit einfacher Mehrheit entscheiden sollte.¹⁷⁹⁸ Auch wenn viele Modalitäten des Mechanismus zunächst noch nicht geklärt werden konnten, beschloss ABS-COPMOP 1 2014 zumindest die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im *compliance*-Ausschuss.¹⁷⁹⁹

Ein zweiter Diskussionspunkt in den Post-Nagoya-Debatten war die Frage nach der Notwendigkeit eines internationalen Gewinnenteilungsmechanismus, die das Protokoll selbst gestellt hatte. Mitte 2012 sprachen sich Mexiko und Peru dafür aus, ein Expertentreffen zu einem solchen BSM anzusetzen und die Diskussion damit schnell voranzubringen. Auch Kuba äußerte sich zustimmend zu einem BSM. Als wenige Monate später auf COP 11 die EU eine Studie zu einem BSM unter Einschluss von nicht-marktbasierten Mechanismen verhindern wollte, widersetzten sich Bolivien und Venezuela diesem Versuch. Anfang 2014

¹⁷⁹¹ *Protocolo de Nagoya*, Art. 6; 17

¹⁷⁹² *Protocolo de Nagoya*, Art. 15; 17; 18

¹⁷⁹³ *Protocolo de Nagoya*, Art. 29; 30

¹⁷⁹⁴ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 551; 576; 577

¹⁷⁹⁵ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 576; 614

¹⁷⁹⁶ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 614

¹⁷⁹⁷ Ebenda

¹⁷⁹⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 576

¹⁷⁹⁹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 645

aber sprachen sich die LMMC dann dafür aus, offizielle Diskussionen über einen Gewinnteilungsmechanismus auf ABS-COPMOP 2 zu verschieben, wobei Argentinien sich dieser Auffassung anschloss. Die Begründung, dass erst Erfahrungen und Informationen gesammelt werden müssten, war zwar wie gesehen in vielen internationalen umweltpolitischen Verhandlungen immer wieder als Argument derjenigen verwendet worden, die eine bestimmte Entwicklung ganz grundsätzlich aufhalten oder verzögern wollten. Dies aber konnte den LMMC an dieser Stelle wahrscheinlich eher nicht unterstellt werden, da Mitglieder wie Brasilien, Mexiko und Peru, genau wie auch Argentinien, mit Blick auf die bis dahin durchzuführenden Studien einen breiten Fokus befürworteten und zudem die LMMC dafür eintraten, eine solche Studie nicht unter Finanzierungsvorbehalt zu stellen.¹⁸⁰⁰

Mit dieser Frage sind wir am Ende der Analyse des Auftritts lateinamerikanischer Staaten in den internationalen Biodiversitätsverhandlungen der letzten gut zwei Jahrzehnte und damit auch am Ende der gesamten Untersuchung angelangt. Einem Gesamtfazit geht nun noch eine kurze Zusammenfassung der Erkenntnisse dieses Teilkapitels IV.3.2 voraus.

3.2.4 Fazit: lateinamerikanische Staaten in den internationalen Biodiversitätsverhandlungen

Blickt man auf die Positionierung lateinamerikanischer Staaten in den internationalen Verhandlungen zu verschiedenen Aspekten des Themenbereichs Biodiversität in den letzten 20 bis 25 Jahren zurück und vergleicht diese mit dem Gesamtbild aus den anderen bereits in dieser Arbeit untersuchten Themenfeldern, so entsteht der generelle Eindruck, dass die Streuung und Polarisierung zwischen den Haltungen einzelner Staaten auf diesem zuletzt untersuchten Gebiet eher etwas geringer ausgefallen ist. Dieser Gesamteindruck kommt noch etwas stärker durch die Ergebnisse im Teilbereich ABS als durch diejenigen im Teilbereich *biosafety* und L&R zustande. Während der *biosafety*-Verhandlungen der 1990er Jahre hatte es in einigen Fragen den Gegensatz zwischen der Mehrzahl der in der *Like-minded Group* versammelten Staaten und den drei lateinamerikanischen Mitgliedern der *Miami Group* gegeben. Im Kontext der ABS-Verhandlungen kam es dann oft zu gemeinsamen Positionen der LMMC und der Regionalgruppe Lateinamerika und Karibik. Auch hier allerdings gab es immer wieder einzelne Staaten der Region, die trotz dieser offiziellen Gemeinschaftspositionen auch abweichende Haltungen zum Ausdruck brachten.

Ein weiterer genereller Eindruck, der nach der zurückliegenden Untersuchung entsteht, ist derjenige, dass bei kaum irgendeinem Staat der Region wirklich von einer prinzipienbasierten oder auch nur konsequenten multilateralistischen oder souveränistischen Position gesprochen werden kann, die im Zeitverlauf zumindest einigermaßen kontinuierlich verfolgt worden wäre. Vielmehr ließ sich im Regelfall eine pragmatische, sich an den jeweiligen nationalen Interessen orientierende Mischung aus beiden Elementen erkennen. Konkret konnte dies beispielsweise so aussehen, dass ein bestimmter Staat bei den Verhandlungen zu einem *biosafety*-Regime einerseits ein internationales rechtsverbindliches Abkommen forderte, das die Risiken der modernen Biotechnologie minimieren sollte; dass dieser Staat aber andererseits abwehrend auf Versuche reagierte, im Gegenzug auch multilaterale Regeln dafür aufzustellen, wie einzelne Staaten bei der Risikobewertung vorgehen sollten. Diese

¹⁸⁰⁰ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 575; 591; 614; 616

Verhandlungslinie war dann trotz des Engagements für ein bindendes Protokoll nicht wirklich als multilateralistisch zu bezeichnen. Es war vielmehr die Verhandlungslinie eines potentiellen LMO-Importeurs, der der modernen Biotechnologie aus einem bestimmten Grund eher skeptisch gegenüber stand. Ein weiteres Beispiel wäre ein Staat, der sich zwar für ein rechtsverbindliches internationales ABS-Abkommen einsetzt, um Biopiraterie zu verhindern und Gewinnbeteiligung zu garantieren, sich andererseits aber dagegen sperrt, gleichzeitig durch internationale Standards einen diskriminierungsfreien Zugang zu genetischen Ressourcen zu sichern und willkürliche Zugangsverweigerung zu verhindern. Auch hier handelte es sich nicht um eine konsequent multilateralistische Position, sondern die eines Ursprungsstaates genetischer Ressourcen oder traditionellen Wissens ohne nennenswerte eigene Erforschung und kommerzielle Verwertung solcher Ressourcen.

Es steht zu vermuten, dass weniger Prinzipien und die programmatische Ausrichtung einer bestimmten Regierung für die Haltung lateinamerikanischer Staaten in den internationalen Biodiversitätsverhandlungen verantwortlich waren als vielmehr die Position jedes Landes als reiner LMO-Importeur oder als LMO-Exporteur einerseits, bzw. als reiner Ursprungsstaat genetischer Ressourcen und traditionellen Wissens oder Nutzerstaat solcher Ressourcen andererseits. Zu erwarten wäre in diesem Falle, dass die Positionen einzelner Staaten im Zeitablauf entweder konstant bleiben oder sich *einmal* ändern, und zwar in diesem Fall hin zu einer Position, wie sie von einem LMO-Exporteur bzw. einem Nutzer genetischer Ressourcen und traditionellen Wissens zu vermuten wäre. Dass sich in einem Land im Laufe der Zeit Firmen oder andere Einrichtungen etablieren, die LMO exportieren und genetische Ressourcen erforschen und nutzen, und sich die starken Partikularinteressen dieser Akteure dann möglicherweise gegen andere, breiter getreute Präferenzen durchsetzen (siehe Kapitel II), erscheint wahrscheinlicher als dass solche Firmen und Institutionen einfach wieder verschwinden.

Dieses Muster ließ sich in der Realität auch tatsächlich beobachten, wenn es auch einzelne Fälle gab, in denen vor dem Hintergrund andersartiger Positionsänderungen die Frage nach dem Einfluss eines innenpolitischen Umschwungs gestellt werden könnte. Zunächst gibt es ein Land, das in den in diesem Abschnitt betrachteten Fragen lange Zeit keine besonders profilierte Position als Einzelstaat vertreten hatte und dann später eine stärkere Haltung zeigte. Dies war Bolivien, das nach 2005 deutlich an Profil gewann, was in etwa mit dem Antritt von Präsident Morales zusammenfällt, unter dem das Land wie gesehen auch in den internationalen Klimaschutzverhandlungen seine Stimme sehr vernehmbar erhoben hat. Bolivien äußerte sich in diesem späteren Zeitraum wiederholt im Bereich *biosafety*/L&R und hat dabei konsequent die Position eines Staates vertreten, der internationale Regeln zur Eindämmung der Risiken der modernen Biotechnologie fordert, aber gleichzeitig seinen nationalen Handlungsspielraum und möglichst breite Möglichkeiten bei der Aussperrung von LMO wahren möchte.

Noch zwei weitere Staaten wiesen Positionsänderungen auf, die nicht unbedingt der oben genannten Vermutung entsprechen. Hier ist zunächst die Rede von Uruguay, das bis 2011 in erster Linie als Bremsen in den *biosafety*-Verhandlungen und dann als Ratifizierungsverweigerer aufgetreten war. 2010 wurde José Mujica vom linken *Frente Amplio* zum Staatspräsidenten gewählt und im Januar 2012 trat Uruguay doch noch dem Cartagena-Protokoll bei. Im selben Jahr befürwortete das Land zudem noch die Erörterung sozioökonomischer Erwägungen als Kriterium bei Entscheidungen über den Import von LMO. Diese Haltung passte nicht zur bisherigen Position Uruguays in der *biosafety*-Frage, wohl aber zur politischen Färbung des neuen Präsidenten. Demselben Lager hatte allerdings auch schon sein seit 2005 regierender Vorgänger und gleichzeitig Nachfolger angehört.

Peru hat sich sowohl im Bereich *biosafety* und L&R als auch im Bereich ABS über weite Strecken des Untersuchungszeitraums für internationale Abkommen eingesetzt, die strenge Regeln zur Vermeidung von Risiken durch LMO bzw. gegen Biopiraterie und für Gewinnteilung setzen sollten. Gerade im Bereich ABS wehrte Peru gleichzeitig mehrfach Bestrebungen ab, auch internationale Standards für einen erleichterten und zumindest diskriminierungsfreien Zugang zu genetischen Ressourcen zu setzen. Auffällig ist ein kurzer Ausschlag um das Jahr 2005, als das Land in Fragen von *biosafety* und L&R wiederholt Positionen vertrat, die eher einem Exportstaat von LMO entsprachen. In der Folge kehrte Peru dann aber wieder zu seiner vormaligen Haltung zurück. Hier einen Zusammenhang zu innenpolitischen Verschiebungen anzunehmen, fällt aber dennoch schwer, da Präsident Toledo Manrique, unter dem dieser kleine Ausschlag zu konstatieren war, bereits seit 2001 im Amt war.

Es überwiegen unter den lateinamerikanischen Staaten, die in den Verhandlungen ein klares Profil erkennen ließen, jedoch die Fälle, die *für* unsere Annahme sprechen. Argentinien etwa zeigte besonders im Themenbereich *biosafety*/L&R durchgängig die Haltung eines potentiellen LMO-Exporteurs. Das Land wehrte sich kontinuierlich gegen strenge internationale *biosafety*-Regeln und war nur dann für starke internationale Vorgaben, wenn es seinem Interesse entsprach, nämlich als es um die Frage Nicht-Diskriminierung bei LMO-Importen ging. Mit Blick auf ABS nahm Argentinien nach anfänglichem Zögern eine Position ein, die noch als ziemlich multilateralistisch bezeichnet werden könnte, da das Land sowohl Regeln zur Vermeidung von Biopiraterie als auch zu einem erleichterten, diskriminierungsfreien Zugang zu genetischen Ressourcen und traditionellem Wissen befürwortete.

Brasilien dagegen plädierte auf der einen Seite ziemlich beständig für ein verbindliches internationales ABS-Regime gegen Biopiraterie und für Gewinnteilung, war aber stärker als Argentinien in der Zugangsfrage souveränitätszentriert. Im Bereich *biosafety* ist bei Brasilien eine deutliche Verschiebung zu beobachten, wenn man die Position vor der Jahrtausendwende und danach betrachtet. Noch während der Verhandlungen zum Cartagena-Protokoll hatte Brasilien zu den klaren Befürwortern eines solchen Instruments gezählt. Es hatte sich zwar für eine gewisse Flexibilität (etwa bei Folgeimporten) eingesetzt, insgesamt aber doch eher auf starke Regeln zur Vermeidung von Risiken und auf eine breite Anwendung des Protokolls hingewirkt. Als dieses Protokoll dann aber einmal beschlossen und in Kraft getreten war, begann Brasilien fast durchgängig gegen strenge *biosafety*-Auflagen zu agieren und wurde besonders hinsichtlich der Kennzeichnungspflichten für LMO zeitweise zu einem der Hauptblockadeführer. Dieser Umschwung in der brasilianischen Haltung fiel zeitlich nicht mit einer innenpolitischen Verschiebung zusammen und wurde vielmehr auch von Beobachtern des Verhandlungsprozesses zeitnah mit der Entwicklung des eigenen brasilianischen LMO-Exports in Verbindung gebracht.¹⁸⁰¹

An die brasilianische Entwicklung erinnert auch das Auftreten Kolumbiens. Noch vor der Jahrtausendwende war Kolumbien einer der entschiedenen Fürsprecher eines internationalen *biosafety*-Regimes gewesen, das die Risiken der modernen Biotechnologie mindern sollte. Dabei war das Land andererseits sichtlich bemüht, seinen eigenen Spielraum zur Abschottung gegen LMO nicht einschränken zu lassen. Später verschwand dieses Engagement weitgehend, Kolumbien sprach sich sogar wiederholt gegen strenge Auflagen, beispielsweise für die Kennzeichnung von LMO, aus. In Sachen ABS war die kolumbianische Haltung dagegen weitgehend konstant und darauf gerichtet, ein starkes

¹⁸⁰¹ IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 320

internationales Regelwerk zur Abwehr von Biopiraterie und Sicherung von Gewinnbeteiligung ins Werk zu setzen.

Hier war Mexiko etwas zurückhaltender, wollte beispielsweise den Anwendungsbereich eines späteren Protokolls eher eingrenzen. Mexikos Rolle erinnerte in dieser Frage an die Argentiniens: Das Land sperrte sich nicht gegen ein Regelwerk, das illegalen Zugang verhindern und Gewinnbeteiligung garantieren sollte, sah aber auch die Notwendigkeit, zur selben Zeit einen erleichterten und nicht-diskriminierenden Zugang zu genetischen Ressourcen zu fördern (hier positionierte sich sonst praktisch nur noch Costa Rica ähnlich, auch wenn beide Staaten gleichzeitig die nationale Souveränität über die natürlichen Ressourcen beschworen). Auch hier wurde eine Verbindung zu einer in Mexiko entstehenden Biotechnologieindustrie bzw. –forschung gezogen.¹⁸⁰² Bezüglich der *biosafety*-Frage arbeitete Mexiko zunächst eher auf die Verwirklichung eines internationalen Rechtsinstruments hin, sperrte sich dann aber nach der Jahrtausendwende besonders gegen strengere Kennzeichnungspflichten für LMO. Auch hier dürfte die Erklärung aber nicht im innenpolitischen Richtungswechsel in Mexiko im Jahr 2000, sondern beispielsweise wie bereits erwähnt in den entsprechenden NAFTA-Regeln zu finden sein, die für Mexiko inzwischen Wirkung erlangt hatten. Der Agrarexporteur Chile, bislang in dieser Untersuchung fast immer dem multilateralistischen Lager zugeordnet, präsentierte sich in den Biodiversitätsverhandlungen hauptsächlich als Bremser und dann Verweigerer im Bereich *biosafety*.

Staaten wie Nicaragua, Venezuela, Kuba oder Ecuador, für die in anderen in dieser Arbeit untersuchten Themengebieten sehr starke Positionen und/oder Ausschläge in ihrer Politik und Verhandlungsführung konstatiert worden sind und bei denen zumindest teilweise ideologische bzw. programmatische Beweggründe hinter manchen Positionen vermutet wurden, entwickelten im Bereich der Biodiversitätspolitik jedenfalls in den hier analysierten Verhandlungssträngen als Einzelstaaten kein so deutliches Profil und schienen sich kaum von ideellen Motiven leiten zu lassen. Die ALBA-Front, die in anderen Bereichen oft Bestand hatte, wackelte hier. Venezuela und Ecuador vertraten mitunter im Bereich *biosafety* eine andere Haltung als Bolivien, wenn sie sich gegen strengere internationale Kennzeichnungsstandards wandten. Kuba befürwortete zwar im Laufe der Zeit ein ABS-Regime mit Regeln zu PIC und Gewinnteilung, wie man es vor dem Hintergrund der politischen Ausrichtung der kubanischen Regierung erwarten könnte. Noch um die Jahrtausendwende aber hatte der Inselstaat, der eine beachtenswerte Biotechnologieindustrie¹⁸⁰³ beheimatet, zu den ganz wenigen lateinamerikanischen Vertretern gezählt, die die Sinnhaftigkeit eines neuen internationalen ABS-Abkommens zumindest implizit überhaupt infrage gestellt hatten. Auch dies deutet darauf hin, dass die Frage nach der Eigenschaft eines Landes als LMO-Importeur oder –exporteur bzw. Ursprungsstaat oder Nutzerstaat genetischer Ressourcen, auf diesem Themengebiet zwar nicht zwangsläufig der einzige, aber doch ein wesentlicher Schlüssel zum Verständnis der jeweiligen Verhandlungspositionen war.

¹⁸⁰² IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09, 344

¹⁸⁰³ http://www.brookings.edu/~media/newsletters/pres_letter/052012/cuba_biotech_report (letzter Abruf: 10.05.2015)

V. Fazit

Multilateralismus oder Souveränismus? Es war von Anfang an nicht zu erwarten, für Lateinamerika als Gesamtregion in dieser Arbeit in dieser Frage zu einem einheitlichen Ergebnis zu kommen. Diese Vermutung hat sich durch die zurückliegende Untersuchung voll und ganz bestätigt. Mehr noch: Es ist sogar nur sehr schwer möglich, überhaupt einzelne Staaten zu benennen, die sich in den hier analysierten Themenbereichen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg konsequent einem der beiden Pole angenähert hätten. Sollte der Versuch dennoch unternommen werden, so könnte als das Land, das sich dem Pol Multilateralismus am ehesten zuordnen ließe, Chile genannt werden. Dieser Staat hat eine entsprechende Außenpolitik in fast allen betrachteten Aspekten ziemlich kontinuierlich praktiziert. Als einzige Ausnahme wäre in diesem Fall die chilenische Position auf dem Feld der Biodiversitätspolitik zu nennen, wo Chile in der *biosafety*-Frage eher eine Verweigerungshaltung eingenommen hat. Müsste man einen lateinamerikanischen Staat als Beispiel herausgreifen, das am ehesten den entgegengesetzten Pol vertreten könnte, so würde die Wahl wohl auf Venezuela fallen. Hier sticht als Ausnahme der Auftritt dieses Landes in der internationalen Demokratie- und Menschenrechtspolitik zu Beginn der 1990er Jahre heraus. Auf diesem Themenfeld drehte sich die venezolanische Position später aber um, während im Bereich der Außenwirtschaftspolitik ebenfalls besonders in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums eine klare Tendenz zum Souveränismus zu erkennen war, was aber nicht darüber hinwegtäuschen kann, dass Venezuela auch in den 1990er Jahren bereits zu den Staaten der Region gezählt hatte, die die Liberalisierung nur zögernd vorangetrieben hatten. Auf dem Gebiet der internationalen Klimapolitik ragte Venezuela in jenen 1990ern als größter lateinamerikanischer Verweigerer hervor und weigerte sich auch später, verbindliche Klimaschutzziele für Entwicklungsländer zu akzeptieren.

Was lässt sich zu der im Einleitungsteil erwähnten Auffassung vieler Forschungsbeiträge sagen, wonach es eine Trennung zwischen den 1990er Jahren und der Zeit nach der Jahrtausendwende gibt: Kooperation und Homogenität in erstgenannter vs. Kooperationsverweigerung¹⁸⁰⁴ und Fragmentierung in letztgenannter Phase? Tatsächlich kann auch aus den Ergebnissen unserer eigenen Untersuchung geschlossen werden, dass die 1990er Jahre weniger divergierende Positionen zwischen verschiedenen lateinamerikanischen Staaten gesehen haben als die Zeit nach dem Jahr 2000. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch in jenen früheren Jahren durchaus unterschiedliche Haltungen zwischen den Staaten der Region gegeben hat. Die Haltung Venezuelas in der Klimapolitik ist eben erwähnt worden. Auch in der Biodiversitätspolitik unterschieden sich die Vorstellungen der MG-Mitglieder Chile, Argentinien und Uruguay erheblich von denen anderer lateinamerikanischer Staaten. Auf dem Feld der Demokratie- und Menschenrechtspolitik wiederum trennten die argentinische und die mexikanische Position Welten. Relativ homogen – zumindest was die vorherrschende multilateralistische Grundrichtung anging – schien die Außenwirtschaftspolitik lateinamerikanischer Staaten zu sein.

Nicht zu bestreiten ist aber, dass es nach der Jahrtausendwende im Gesamteindruck wesentlich mehr und lautstärkere Ausreißer gegeben hat. Sowohl in der Demokratie- und Menschenrechts- als auch in der Außenwirtschafts- und Umweltpolitik bildete sich gerade ab

¹⁸⁰⁴ Kooperation und Kooperationsverweigerung, bzw. Konvergenz und Konflikt, beziehen sich in diesen Forschungen aber wie im Einleitungsteil erwähnt meist auf das konkrete Verhältnis zu den westlichen Staaten, besonders den USA.

der Mitte des vergangenen Jahrzehnts eine Gruppe von Staaten – hauptsächlich die ALBA-Mitglieder – heraus, die eine Politik verfolgten, die deutlich hin zum Pol Souveränismus tendierte. Zu dieser Fragmentierung gehört aber als logisches Gegenstück – und an dieser Stelle muss die Diagnose von einer unkooperativeren Politik lateinamerikanischer Staaten nach der Jahrtausendwende eindeutig relativiert werden – auch, dass eine Reihe von Staaten der Region in vielen Themenbereichen eine dezidiert multilateralistische Politik betrieb. Dabei gab es Fälle von Kontinuität mit den 1990er Jahren (etwa Chile oder Costa Rica auf jeweils verschiedenen Politikfeldern), aber auch solche Beispiele, wo die Jahre um 2000 sogar einen deutlichen Richtungswechsel hin zum Pol Multilateralismus erbracht hatten. Peru und besonders Mexiko sind hier als Beispiele zu nennen. Wenn die Jahre nach Beginn der Weltwirtschaftskrise in manchen großen Staaten wie Brasilien und Argentinien eher eine Bewegung hin zu souveränitätszentrierter Außenpolitik gebracht haben (die aber besonders im Falle Brasiliens nicht extrem ausfiel), war in dem gleichen Zeitraum etwa in Mexiko, Peru, Kolumbien oder Chile eine entgegengesetzte Bewegung zu verzeichnen – man denke etwa an das Engagement der AILAC-Gruppe und Mexikos in der Klimapolitik, im Falle Kolumbiens auch an die gewandelte Außenwirtschafts- sowie Demokratie- und Menschenrechtspolitik.

Wenn wir den Gesamteindruck auf den verschiedenen in dieser Untersuchung behandelten Themenfeldern vergleichen, fallen markante Schlussfolgerungen schwer. Für die internationale Biodiversitätspolitik wurde oben bereits festgestellt, dass kaum ein Staat der Region sich wirklich konsequent stark hin zu einem der beiden in dieser Arbeit etablierten Pole geneigt hat, sondern dass die Politik praktisch aller Staaten eine pragmatische Mischung aus multilateralistischen und souveränistischen Elementen enthielt. In der internationalen Klimapolitik stach in den 1990er Jahren Venezuela durch seine Bremserrolle hervor, während Argentinien der lateinamerikanische Einzelstaat war, der am energischsten auf starke multilaterale Klimaschutzregeln hinwirkte. Nach der Jahrtausendwende und besonders ab der späteren Phase des vergangenen Jahrzehnts kam es dann zu einer Spaltung in das Lager der ALBA- und LMDC-Staaten, die sich Verpflichtungen für Entwicklungsländer vehement widersetzten, und dasjenige um AOSIS, AILAC und Mexiko, die den Staffelstab von Argentinien übernommen hatten. Wenn es während der 1990er auf dem Feld der Außenwirtschaftspolitik zumindest die geschilderte relative Homogenität der Politik*richtung* hin zu mehr Liberalisierung gegeben hatte, kam es hier zeitlich in etwa parallel zu den Klimaverhandlungen ebenfalls zu einer Aufspaltung. Durch diese ergab sich eine Aufteilung in die souveränistische Gruppe der ALBA-Staaten (allerdings ohne Nicaragua, dafür mit Argentinien); und auf der anderen Seite eine Reihe von Staaten, die die in den 1990er Jahren begonnene Liberalisierung fortsetzten oder – wie im Falle Mexikos oder Kolumbiens – jetzt erst richtig begannen oder forcierten. Mexiko wiederum hatte in den 1990er Jahren auf dem Gebiet der Demokratie- und Menschenrechtspolitik als einer der wenigen Staaten der Region, und als Antagonist zu Argentinien, noch relativ konsequent dem Pol Souveränismus zugeneigt. Hier tauschte es nach der Jahrtausendwende die Rollen mit den ALBA-Staaten (jetzt mit Nicaragua, aber ohne Argentinien), die etwa in den Konflikten in Libyen und Syrien auch weltweit gesehen das Heer der Interventionsskeptiker anführten und sich rhetorisch immer mehr radikalisierten.

Wenn wir nun die Positionierung einzelner Staaten über die verschiedenen Themenbereiche hinweg betrachten, so gibt es auf der einen Seite Fälle gleichgerichteter Entwicklungen. Während bei Venezuela hier von einer relativen Kontinuität vergleichsweise souveränitätsfixierter Haltungen gesprochen werden kann, die sich in der späteren Phase des Untersuchungszeitraums allerdings verschärften, ist beispielsweise für Bolivien eine klare und parallele Bewegung hin zum Pol Souveränismus nach dem Amtsantritt von Evo Morales zu konstatieren. Bei Nicaragua dagegen fällt ins Auge, dass dieser Wechsel nach der Machtübernahme der Sandinisten im Bereich der Außenwirtschaftspolitik ausblieb. Im Falle

Argentiniens dagegen bildet v.a. der Bereich der Demokratie- und Menschenrechtspolitik das Terrain, das von einer solchen Bewegung in der Zeit nach der Jahrtausendwende zumindest nicht vollkommen erfasst wurde. Brasiliens Außenpolitik mied auf sämtlichen in dieser Arbeit analysierten Themenfeldern in der Regel die Extreme. Etwa ab 2010 war aber auf allen drei Hauptthemenfeldern zumindest eine leichte Annäherung an den Pol Souveränismus feststellbar. Auch in die andere Richtung hat es in manchen lateinamerikanischen Staaten parallele Entwicklungen gegeben. Mexiko etwa hat sich nach der Jahrtausendwende (in der Außenwirtschaftspolitik aber etwas verzögert) dem Pol Multilateralismus zugewendet. Ähnliches könnte für Peru gesagt werden, dessen Außenwirtschaftspolitik allerdings schon während der 1990er stärker liberalisiert worden war. Bei Kolumbien setzte die gleichgerichtete Bewegung hin zum Pol Multilateralismus erst in den letzten etwa fünf Jahren ein. Andere Staaten wie Chile oder Costa Rica befanden sich über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg, mit Einschränkungen, auf den meisten Themengebieten eher in der Nähe dieses Pols.

Was schließlich mögliche Bestimmungsfaktoren des beobachteten Auftritts lateinamerikanischer Staaten in der Neuen Weltordnung anbetrifft, so wollen wir uns mit Vorbehalten dem Urteil anschließen, das in der Einleitung als Mehrheitsmeinung in der Forschung angegeben worden ist. Lateinamerikanische Staaten scheinen in den hier behandelten Fragen tatsächlich weitgehend als eigenständige Akteure gehandelt zu haben, die natürlich nicht frei von Einflussnahme durch Dritte, von deren Willen aber keineswegs völlig fremdgesteuert waren. Wenn in manchen Fällen durchaus auf mögliche externe Einflüsse und Zwänge hingewiesen wurde, so ändert das dennoch nichts am Gesamtbild, das eine Vorherrschaft anderer alternativer Erklärungsfaktoren nahelegt. Wenn eben von Vorbehalten die Rede war, dann deshalb, weil die in dieser Arbeit verwendete Herangehensweise einer Erklärung durch die Gesamtschau der Fälle – nicht durch „detektivische“ Analyse jeder Einzelentscheidung – eine Betonung anderer Faktoren vielleicht befördern mag.

Nach dieser Einschränkung kann festgehalten werden, dass für die verschiedenen untersuchten Politikbereiche unterschiedliche Erklärungsfaktoren als besonders relevant herausgearbeitet werden konnten, die von Themenfeld zu Themenfeld in ihrer Gewichtung durchaus variieren und teilweise in Kombination betrachtet werden müssen. Für die Außenpolitik auf dem Feld der Demokratie und der Menschenrechte konnte gezeigt werden, dass sowohl der Zustand dieser Größen im Inland als auch das Vorhandensein einer ganz bestimmten Regierungsprogrammatur (linksnationaler Antiimperialismus korrespondiert in vielen Fällen mit Souveränismus) bedeutsam ist, ohne im Einzelnen Gewichtung und gegenseitige Abhängigkeit dieser Faktoren in dieser Arbeit definieren zu können. Auch auf dem Gebiet der Außenwirtschaftspolitik tauchen starke Verschiebungen in der wirtschaftspolitischen Programmatur der Regierenden als wichtige Einflussgröße auf, die oft in eine gesamtpolitische Programmatur integriert sind. So gehört eine eher staatsinterventionistische, nach außen protektionistische Haltung oft zu der oben angesprochenen linksnationalen Gesamthaltung einer Regierung, weswegen es nicht überrascht, dass wie angesprochen außenpolitische Bewegungen zum Pol Souveränismus bei Demokratie und Menschenrechten in vielen (nicht allen) Fällen mit einer parallelen Bewegung in der Außenwirtschaftspolitik einhergingen. Als zweiter wichtiger Erklärungsfaktor treten auf letztgenanntem Politikfeld die in Kapitel II als „objektive Gegebenheiten“ bezeichneten Krisen- oder Erfolgserfahrungen hinzu, eventuell auch Beschränkungen des Handlungsspielraums durch internationale Handelsabkommen. Starke Umschwünge in den ideellen Präferenzen von Regierungen, wiederum neben „objektiven Gegebenheiten“ – diesmal in Form der geographischen Lage oder der eigenen Ausstattung mit fossilen Rohstoffen – stellen die Umstände dar, die die Klimaschutzpolitik lateinamerikanischer Staaten am besten erklären können. Dass *auch* ideelle Motive und

Programme – und z.B. nicht nur „objektive Gegebenheiten“ – hier eine wichtige Rolle gespielt haben, lässt sich erneut schon durch die auch bei der Klimaschutzpolitik erkennbare Parallelität der Entwicklungen im Vergleich mit den anderen Politikfeldern vermuten, wie sie besonders deutlich durch die Bewegung vieler ALBA-Staaten hin zum Pol Souveränismus seit der Mitte des vergangenen Jahrzehnts zum Ausdruck gekommen ist. Noch am wenigsten konnten solche ideellen Motive hinter der Biodiversitätspolitik verschiedener Staaten der Region erkannt werden. Diese schien wesentlich durch die Stellung des jeweiligen Staates als Importeur oder Exporteur von gentechnisch veränderten Organismen, bzw. seine Stellung als reines Ursprungs- oder aber auch Nutzerland genetischer Ressourcen, und damit etwa durch die materiellen Interessen bestimmter Produzenten- und Exporteursgruppen, bestimmt.

In Lateinamerika also pauschal einen „natürlichen Partner“ für ein Deutschland und Europa zu sehen, die ihre offiziellen Bekenntnisse zu einer auf multilateralen Regeln fußenden Weltordnungspolitik auch tatsächlich umzusetzen versuchen, fällt angesichts der Ergebnisse dieser Untersuchung schwer. Einige Staaten der Region haben gerade während der letzten zehn Jahre auf mehreren Themenfeldern den entgegengesetzten Eindruck erweckt. Ein besonders wichtiger Staat wie Brasilien kann zu diesen Staaten sicher nicht gezählt werden, seine Politik hat aber in jüngerer Zeit dennoch ebenfalls leichte Tendenzen in diese Richtung aufgewiesen. Auf der anderen Seite sehen wir aber andere Staaten wie Costa Rica, Chile, aber auch ein ebenfalls wichtiges Land wie Mexiko, die die oben genannte Bezeichnung weit eher verdient haben. Schwere wirtschaftliche und Demokratiekrisen sowie Wahlsiege linksnationaler Kräfte sind die Faktoren, die diese Lage wieder ändern könnten. Solange sie ausbleiben, kann jedenfalls weiter mit diesen Staaten als „natürlichen Partnern“ geplant werden.

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

ABS	<i>access and benefit-sharing</i> (Frage nach dem Zugang zu genetischen Ressourcen und der Aufteilung der aus ihrer Nutzung entstehenden Gewinne)
ABS-COPMOP	Konferenz der Staaten, die das Nagoya-Protokoll (siehe unten) ratifiziert haben
ABS-WG	<i>Ad Hoc Open-ended Working Group on Access and Benefit-sharing</i> (Verhandlungsformat im Kontext der Biodiversitätsverhandlungen, in dem das Nagoya-Protokoll (siehe unten) wesentlich erarbeitet wurde)
AD	<i>Acción Democrática</i> (venezolanische politische Partei, die das politische System gemeinsam mit der COPEI (siehe unten) seit der letzten Militärdiktatur bis in die 1990er prägte)
<i>administrative approach</i>	im Rahmen der L&R-Frage (siehe unten): Ansatz, bei dem die Verursacher von Schäden durch nationale Verwaltungsbehörden des Gastlandes zur Verantwortung gezogen werden
AGBM	<i>Ad Hoc Group on the Berlin Mandate</i> (Verhandlungsformat, in dem das Kyoto-Protokoll zur UN-Klimarahmenkonvention (siehe unten) erarbeitet wurde)
AIA	<i>advance informed agreement</i> (Pflicht zur vorherigen fundierten Zustimmung zu einem Import gentechnisch veränderter Organismen durch den Importstaat)
AIJ	<i>Activities Implemented Jointly</i> (Mechanismus zur kosteneffizienten Verwirklichung von Klimaschutzzielen)
AILAC	<i>Asociación Independiente de América Latina y el Caribe</i> (Verhandlungsgruppe im Rahmen der Weltklimaverhandlungen: Kolumbien, Guatemala, Costa Rica, Peru, Chile, Dominikanische Republik)
ALBA	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América</i> (politisches Bündnis, das ursprünglich als Alternative zur von den USA unterstützten ALCA (siehe unten) entstand; Bolivien, Ecuador, Kuba, Nicaragua, Venezuela Mitglieder; 2008-2010 auch Honduras)
ALCA	geplante gesamtamerikanische Freihandelszone (<i>Area de Libre Comercio de las Américas</i>)
AMNA 11	Verhandlungsgruppe in den Gesprächen über den Handel mit Industriegütern; Argentinien, Brasilien und Venezuela Mitglieder
AMS	<i>aggregate measurement of support</i> (Maßeinheit für die staatliche Unterstützung im Landwirtschaftssektor)
Annex-B-Staaten	Staaten, die unter dem Kyoto-Protokoll zur UN-Klimarahmenkonvention (siehe unten) quantifizierte Emissionsziele übernommen haben

Annex-I-Staaten	Staaten, die unter der UN-Klimarahmenkonvention verschärfte Klimaschutzauflagen erfüllen mussten
AOSIS	<i>Alliance of Small Island States</i> (Verhandlungsgruppe in den Weltklimaverhandlungen; Dominikanische Republik, Kuba und Haiti Mitglieder)
APRA	<i>Alianza Popular Revolucionaria Americana</i> (politische Partei in Peru; ursprünglich eher linksnationalistisch ausgerichtet)
ARENA	<i>Alianza Republicana Nacionalista</i> (rechtsgerichtete politische Partei in El Salvador)
Artikel 8j-Gruppe	Verhandlungsformat im Rahmen der Biodiversitätsverhandlungen, in dem v.a. die Rolle von ILC (siehe unten) diskutiert wurde
<i>autogolpe</i>	„Selbstputsch“; Ausdruck für einen Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung, der von einem bereits regierenden Präsidenten verübt wird
AWG-ADP	<i>Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action</i> (Verhandlungsformat im Rahmen der Weltklimaverhandlungen)
AWG-KP	<i>Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol</i> (Verhandlungsformat im Rahmen der Weltklimaverhandlungen)
AWG-LCA	<i>Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention</i> (Verhandlungsformat im Rahmen der Weltklimaverhandlungen)
BASIC	Verhandlungsgruppe in den Weltklimaverhandlungen; Brasilien Mitglied
<i>biosafety</i>	Thema des Umgangs mit potentiell gefährlichen gentechnisch veränderten Organismen
<i>biosafety</i> -COPMOP	Konferenz der Staaten, die das Cartagena-Protokoll zur UN-Biodiversitätskonvention (siehe unten) ratifiziert haben
<i>blancos</i>	traditionelle politische Partei in Uruguay
BSM	<i>Benefit-sharing Mechanism</i> (geplanter internationaler Mechanismus zur Teilung der aus der Nutzung genetischer Ressourcen entstehenden Gewinne)
BSWG	<i>Ad Hoc Working Group on Biosafety</i> (Verhandlungsformat, in dem das Cartagena-Protokoll zur UN-Biodiversitätskonvention (siehe unten) erarbeitet wurde)
Cairns-Gruppe	Vereinigung von Staaten, die eine Liberalisierung des Handels mit Agrargütern anstreben; zahlreiche lateinamerikanische Mitglieder
CAN	Andengemeinschaft (<i>Comunidad Andina de Naciones</i>)
CARICOM	Gemeinschaft der Karibikstaaten (<i>Caribbean Community</i>)
Cartagena-Protokoll	Protokoll zur UN-Biodiversitätskonvention, das sich mit dem Umgang mit potentiell gefährlichen gentechnisch veränderten Organismen beschäftigt

CBD	UN-Biodiversitätskonvention (<i>Convention on Biological Diversity</i>)
CBDR	<i>common but differentiated responsibilities</i> (das Prinzip der geteilten, aber differenzierten Verantwortung; hier besonders im Rahmen der Weltklimaverhandlungen relevant)
CCS	<i>carbon capture and storage</i> (Technik zur Abscheidung und Lagerung von in industriellen Prozessen entstandenem Kohlendioxid)
CDM	<i>Clean Development Mechanism</i> (Mechanismus zur kosteneffizienten Erfüllung von Emissionszielen im Rahmen des Weltklimaschutzregimes)
CEPAL	<i>Comisión económica para América Latina y el Caribe</i> (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik)
CG	<i>Compromise Group</i> (Verhandlungsgruppe im Rahmen der Biodiversitätsverhandlungen; Mexiko Mitglied)
CITES	Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten (<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>)
<i>civil liability</i>	im Rahmen der L&R-Frage (siehe unten): Ansatz, bei dem der Verursacher eines Schadens durch die zivile Gerichtsbarkeit, auch diejenige seines Heimatstaates, zur Verantwortung gezogen wird
<i>colorados</i>	traditionelle politische Partei sowohl in Paraguay als auch Uruguay
CONAIE	<i>Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador</i> (Indigenendachverband in Ecuador)
<i>Concertación</i>	Bündnis politischer Parteien in Chile, welches nach dem Ende der Pinochet-Diktatur bis 2010 durchgängig den/die Präsidenten/in stellte
<i>contained use</i>	Verwendungszweck für gentechnisch veränderte Organismen, bei dem diese nur innerhalb geschlossener Räume gehalten, nicht aber in die Umwelt ausgesetzt werden
COP	<i>Conference of the Parties</i> (Bezeichnung für die regelmäßigen Treffen der Parteien der UN-Klimarahmen- und UN-Biodiversitätskonvention)
COPEI	<i>Comité de Organización Política Electoral Independiente</i> (venezolanische politische Partei, die das politische System gemeinsam mit der AD (siehe oben) seit der letzten Militärdiktatur bis in die 1990er prägte)
CRN	<i>Coalition for Rainforest Nations</i> (Verhandlungsgruppe in den Weltklimaverhandlungen; zahlreiche lateinamerikanische Mitglieder)
<i>Cumbres de las Américas</i>	seit 1994 regelmäßig stattfindende Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitglieder der OAS (siehe unten)

<i>derechos específicos de importación</i>	Zölle, die nicht auf den Wert, sondern das Volumen von Importwaren angewandt werden (vergleichbar mit <i>minimum specific duties</i> , siehe unten)
DFNS	<i>debt for nature swaps</i> (Mechanismus zur Verringerung von Staatsschulden als Gegenleistung für Umweltschutzmaßnahmen)
DSB	<i>Dispute Settlement Body</i> (Streitschlichtungsorgan der WTO (siehe unten))
EG	Europäische Gemeinschaft
EIG	<i>Environmental Integrity Group</i> (Verhandlungsgruppe im Rahmen der Weltklimaverhandlungen; Mexiko Mitglied)
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EX-COP	<i>Extraordinary Conference of the Parties</i> (außerordentliche Versammlung der Vertragsparteien, hier der UN-Biodiversitätskonvention)
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Welternährungsorganisation)
FLRN	<i>Front pour la Libération et Reconstruction Nationales</i> (Opposition zum haitianischen Präsidenten Aristide zu Beginn des neuen Jahrtausends)
FMLN	<i>Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional</i> (ehemalige Guerilla und heute politische Partei in El Salvador)
<i>Frente Amplio</i>	linksgerichtetes politisches Bündnis in Uruguay; seit 2005 an der Macht
FSA	Freie Syrische Armee
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
GATT	Allgemeines Abkommen über Zölle und Handel (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GRULAC	Gruppe der lateinamerikanischen und Karibikstaaten in den Vereinten Nationen
<i>Grupo de los Tres</i>	Handelsgemeinschaft, die in den 1990ern zwischen Mexiko, Kolumbien und Venezuela gegründet, später aber von Venezuela verlassen wurde
G 20	Verhandlungsgruppe im Kontext der Gespräche über den Handel mit Agrarprodukten; zahlreiche lateinamerikanische Mitglieder
G 33	Verhandlungsgruppe im Kontext der Gespräche über den Handel mit Agrarprodukten; zahlreiche lateinamerikanische Mitglieder
G77/China	Gruppe der Entwicklungsländer; hier v.a. im Rahmen der Weltklimaverhandlungen relevant
IADC	Interamerikanische Demokratiecharta
ICCBD	<i>Intergovernmental Committee on the Convention on Biological Diversity</i> (Verhandlungsformat im Rahmen der Biodiversitätsverhandlungen, das die erste Vertragsstaatenkonferenz vorbereiten sollte)

ICISS	<i>International Commission on Intervention and State Sovereignty</i> (Kommission, die im Jahre 2001 das Konzept der „Schutzverantwortung“ entwickelte)
ICSID	<i>International Center for the Settlement of Investment Disputes</i>
ILC	<i>indigenous and local communities</i> (hier v.a. im Kontext der Biodiversitätsverhandlungen thematisiert)
INC	<i>Intergovernmental Negotiating Committee</i> (Verhandlungsformate, in denen sowohl auf dem Gebiet der Klimaschutz- wie auch der Biodiversitätspolitik die jeweiligen UN-Konventionen ausgehandelt wurden, die 1992 in Rio de Janeiro zur Unterschrift ausgelegt wurden)
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (internationales Expertengremium zum Klimawandel)
IS	Islamischer Staat
ISI	Importsubstituierende Industrialisierung
IWF	Internationaler Währungsfonds
JI	<i>Joint Implementation</i> (Mechanismus zur kosteneffizienten Erfüllung von Emissionszielen im Rahmen des Weltklimaschutzregimes)
KFOR	<i>Kosovo Force</i> (internationale Streitkraft unter NATO-Führung, die 1999 im Kosovo stationiert wurde)
Kyoto-Protokoll	Protokoll zur UN-Klimarahmenkonvention, das einer Reihe von Staaten quantifizierte Ziele für ihre Treibhausgasemissionen auferlegt
Lateinamerika	in dieser Arbeit: Gesamtheit der Staaten, die aus ehemaligen französischen, portugiesischen und spanischen Besitzungen in Amerika hervorgegangen sind
LMDC	<i>Like-minded Group of Developing Countries</i> (Verhandlungsgruppe im Rahmen der Weltklimaverhandlungen; zahlreiche lateinamerikanische Mitglieder)
LMG	<i>Like-minded Group</i> (Verhandlungsgruppe im Rahmen der Biodiversitätsverhandlungen; zahlreiche lateinamerikanische Mitglieder)
LMMC	<i>Like-minded Megadiverse Countries</i> (Verhandlungsgruppe im Rahmen der Biodiversitätsverhandlungen; zahlreiche lateinamerikanische Mitglieder)
LMO	<i>living modified organism</i> (gentechnisch veränderter Organismus)
LMO-FFP	<i>living modified organisms for food, feed and processing</i> (gentechnisch veränderte Organismen, die als Konsumgüter oder als Vorprodukte für solche dienen)

L&R	<i>liability and redress</i> (Aspekt von Verantwortlichkeit und Wiedergutmachung, hier v.a. im Kontext von Schäden durch gentechnisch veränderte Organismen diskutiert)
LULUCF	<i>land use, land use change and forestry</i> (mögliche Quelle von Treibhausgasemissionen wie auch –reduktionen, etwa durch Aufforstung oder Abholzung)
<i>maquiladora</i>	Betrieb, in dem hauptsächlich aus (meist aus den USA) importierten Einzelteilen Produkte zusammengesetzt werden, die dann oft zu einem großen Teil erneut exportiert werden
MAT	<i>mutually agreed terms</i> (Bedingungen, unter denen Zugang zu genetischen Ressourcen oder TK (siehe unten) gewährt wird und die insbesondere die Beteiligung des Ursprungsstaates der Ressourcen an den späteren Gewinnen beinhalten)
MCCA	Gemeinsamer Markt Mittelamerikas (<i>Mercado Común Centroamericano</i>)
Mercosur	Gemeinsamer Markt des Südens (<i>Mercado Común del Sur</i>)
MG	<i>Miami Group</i> (Verhandlungsgruppe im Rahmen der Biodiversitätsverhandlungen; Argentinien, Chile und Uruguay Mitglieder)
MICIVIH	<i>Mission Civile Internationale en Haïti</i> (zivile Mission, die nach dem Militärputsch 1991 in Haiti zeitweise in dieses Land entsandt wurde)
MIF	<i>Multinational Interim Force</i> (Internationale Streitkraft, die 2004 in den politischen Konflikt in Haiti eingriff)
MNR	<i>Movimiento Nacionalista Revolucionario</i> (bolivianische politische Partei; in den 1950ern erstmals an der Macht)
<i>minimum specific duties</i>	Zölle, die nicht auf den Wert, sondern das Volumen einer Importware angewandt werden (vergleichbar mit <i>derechos específicos de importación</i> (siehe oben))
MINUSTAH	<i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti</i> (Mission der Vereinten Nationen, die ab 2004 in Haiti agierte)
<i>Movimiento al Socialismo</i>	linksgerichtete politische Bewegung in Bolivien; seit 2006 an der Macht
Multilateralismus/multilateralistisch	in dieser Arbeit: Bezeichnung für eine Außenpolitik, die bestrebt ist, den Handlungsspielraum und die Souveränität einzelner Staaten zugunsten internationaler Regeln und Problemlösungsansätze einzuengen bzw. zu relativieren
NAFTA	<i>North American Free Trade Area</i> (Freihandelszone zwischen Kanada, Mexiko und den USA)
Nagoya-Kuala Lumpur-Protokoll	Protokoll, welches das Cartagena-Protokoll (siehe oben) um Bestimmungen zu Verantwortlichkeit und Wiedergutmachung im Schadensfall ergänzt
Nagoya-Protokoll	Protokoll zur UN-Biodiversitätskonvention, welches den ABS-Themenkomplex (siehe oben) näher regelt

NAMAs	<i>nationally appropriate mitigation actions</i> (Klimaschutzmaßnahmen durch Entwicklungsländer)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
Neue Weltordnung	mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in der internationalen Politik angebrochener Zeitabschnitt mit spezifischen Charakteristika
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organisation für afrikanische Einheit (<i>Organisation of African Unity</i>)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Organisation for Economic Co- operation and Development</i>)
OPCW	Organisation für das Verbot von Chemiewaffen (<i>Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons</i>)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAMs	<i>Policies and Measures</i> (Vorgaben für konkrete Klimaschutzpolitiken im Rahmen der Weltklimaverhandlungen)
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i> (konservativ ausgerichtete politische Partei in Mexiko; im Jahr 2000 erstmals an der Macht)
<i>Partido de Liberación Nacional</i>	Traditionelle politische Partei in Costa Rica
<i>Partido Nacional</i>	Konservative politische Partei in Honduras
<i>Partido Nacionalista Peruano</i>	Politische Partei in Peru, politische Heimat des ab 2011 regierenden Präsidenten
PIC	<i>prior informed consent</i> (vorherige fundierte Zustimmung eines Staates zum Zugang zu genetischen Ressourcen oder TK (siehe unten) auf seinem Staatsgebiet)
ppm	<i>parts per million</i> (hier bezogen auf die Konzentration von Treibhausgasmolekülen in der Erdatmosphäre)
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i> (mexikanische politische Partei; hervorgegangen aus der Revolution von 1910; bis 2000 an der Macht)
PSE	<i>producer subsidy equivalent/producer support estimate</i> (Maßeinheit für die staatliche Unterstützung im Landwirtschaftssektor)
PT	<i>Partido Trabalhista</i> (linksgerichtete politische Partei in Brasilien; ab 2003 an der Macht)
QELROs	<i>quantified emission limitation and reduction objectives</i> (quantifizierte Emissionsziele im Rahmen des Weltklimaschutzregimes)
RPF	Ruandische Patriotische Front (Bürgerkriegspartei in Ruanda; Vertreterin der Tutsi)
SBI	<i>Subsidiary Body for Implementation</i> (Organ innerhalb des Weltklimaschutzregimes)
SBSTA	<i>Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice</i> (Organ innerhalb des Weltklimaschutzregimes)

Souveränismus/souveränistisch	in dieser Arbeit: Bezeichnung für eine Außenpolitik, die sich dagegen wehrt, den Handlungsspielraum und die Souveränität einzelner Staaten zugunsten internationaler Regeln und Problemlösungsansätze einzuengen bzw. zu relativieren
TK	<i>traditional knowledge</i> (traditionelles Wissen von ILC (siehe oben); hier im Kontext der Biodiversitätsverhandlungen relevant)
TRIMs	<i>Trade-related Investment Measures</i>
TRIPs	<i>Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UÇK	Kosovarische Befreiungsarmee
UCR	<i>Unión Cívica Radical</i> (argentinische politische Partei; 1916 erstmals an der Macht)
UN	Vereinte Nationen (<i>United Nations</i>)
UNAMIR	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
UNFCCC	UN-Klimarahmenkonvention (<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>)
UNITAF	<i>United Task Force</i> (Militäroperation in Somalia zu Beginn der 1990er)
UNMIH	<i>United Nations Mission in Haiti</i> (Operation der Vereinten Nationen in Haiti im Gefolge des Militärputsches von 1991)
UNOSOM	<i>United Nations Mission in Somalia</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i> (Schutztruppe der Vereinten Nationen im Kontext der jugoslawischen Zerfallskriege)
UNSMIL	<i>United Nations Support Mission in Libya</i>
UNSMIS	<i>United Nations Supervision Mission in Syria</i>
UPOV	Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenezüchtungen
WTO	Welthandelsorganisation (<i>World Trade Organization</i>)

Quellen- und Literaturverzeichnis

- SHARDUL AGRAWALA/STEINAR ANDRESEN, *Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime*. In: Global Environmental Change, 1, 2002
- MATHIAS ALBERT/BERNHARD MOLTSMANN/BRUNO SCHOCH, *Die Entgrenzung der Politik – Internationale Beziehungen und Friedensforschung*. Frankfurt a.M., 2004
- PETER ALTEKRÜGER/VALENTIN SCHÖNHERR, *Diplomatische Krise im Cono Sur*. In: Lateinamerika Nachrichten 305, November 1999
- MARIANO ÁLVAREZ, *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. In: CEPAL, *Serie Comercio Internacional*. No. 108, 2011
- CRAIG ARCENEUX/DAVID PION-BERLIN, *Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America*. In: Latin American Politics and Society, 49, 2, Summer 2007
- Argentinien zum säumigen Schuldner erklärt*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.08.2014
- Assad beschwert sich über Hilfe für die Rebellen*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.03.2013
- VALERIE J. ASSETTO/C. RICHARD BATH/STEPHEN P. MUMME, *Political Development and Environmental Policy in Mexico*. In: Latin American Research Review, 1, 1988
- G. POPE ATKINS, *Latin America in the international political system*. Westview Press, 1995
- G. POPE ATKINS, *South America into the 1990s: Evolving International Relationships in a New Era*. Boulder, 1990
- HARALD BARRIOS, *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika*. Opladen, 1999
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, *Der Kosovo-Konflikt: Ursachen, Akteure, Verlauf*. München, 2000
- FERNANDO BAZAN, *La política exterior de América Latina hacia Siria y Líbano frente a los nuevos escenarios regionales*. In: Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 28, 2012
- KARSTEN BECHLE, *Der VI. Gipfel zwischen EU, Lateinamerika und der Karibik: strategische Partner im Wartestand?* In: GIGA Focus, Nummer 5, 2010
- KARSTEN BECHLE, *Kein Auslaufmodell: 20 Jahre Mercosur*. In: GIGA Focus Lateinamerika, 3/2011
- JÜRGEN BELLERS/MARKUS PORSCHE-LUDWIG, *Internationale Interventionen. Kongo, Irak, Ruanda, Afghanistan, Entwicklungspolitik, Völkerrecht*. Nordhausen, 2010
- RAUL BENITEZ, *América Latina: Operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas*. In: Foro Internacional, XLVII-1, 2007
- PETER BIRLE, *Argentinien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt a.M., 2010
- GARY BLAND/JOSEPH S. TULCHIN, *Peru in crisis: dictatorship or democracy?* Boulder, 1994
- KLAUS BODEMER, *Das argentinische Hegemonieprojekt „K“: von Erfolg zu Erfolg*. In: GIGA Focus Lateinamerika. 11/2011

- KLAUS BODEMER/DETLEF NOLTE, *Auf dem Weg zu einem atlantischen Dreieck?* In: Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation (Hamburg), 33 (1996)
- DEMETRIO BOERSNER, *Relaciones Internacionales de América Latina: breve historia*. Caracas, 1986
- JOHN A. BOOTH, *Costa Rica: quest for democracy*. Boulder, 1998
- ROBERTO BOUZAS, *El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente*. In: Revista de la Cepal, 85, Abril 2005
- LOTHAR BROCK, *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik: Die Gründung der OAS und die Entwicklung der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA*. Hain, 1975
- CHARLES D. BROCKETT/ROBERT R. GOTTFRIED, *State Policies and the Preservation of Forest Cover: Lessons from Contrasting Public-Policy Regimes in Costa Rica*. In: Latin American Research Review, 1, 2002
- ALISON BRYSK, *Beyond Hegemony: US-Latin American Relations in a "New World Order"*. In: Latin American Research Review 27 (3), 1992
- JAMES M. BUCHANAN/GORDON TULLOCK, *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, 1989
- VICTOR BULMER-THOMAS, *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*. Basingstoke, 1996
- VICTOR BULMER-THOMAS/JOHN H. COATSWORTH/ROBERTO CORTÉS CONDE, *The Cambridge Economic History of Latin America. Volume II: The Long Twentieth Century*. 2006
- Bundeszentrale für politische Bildung, *Arabische Zeitenwende. Aufstand und Revolution in der arabischen Welt*. Bonn, 2012
- SEAN W. BURGESS, *Brazilian foreign policy after the Cold War*. Gainesville, 2009
- NIKOLAS BUSSE, *Entmachtung des Westens: die neue Ordnung der Welt*. Berlin, 2009
- NIKOLAS BUSSE, *Um Mitternacht lenkte auch Österreich ein*. In: Ebenda, 29.05.2013; *Verdeckte Waffenhilfe Amerikas*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.01.2014
- JULIA BUXTON/NICOLA PHILLIPS, *Case studies in Latin American political economy*. Manchester, 1999
- MARTHA CÁRDENAS, *Política ambiental y desarrollo: un debate para América Latina*. Bogotá, 1986
- FERNANDO HENRIQUE CARDOSO/ENZO FALETTO, *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt a.M., 1976
- ELSA CARDOZO DA SILVA/RICHARD S. HILLMAN/JOHN A. PEELER, *Democracy and Human Rights in Latin America*. Praeger, 2002
- Castro öffnet Kubas Wirtschaft*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.03.2014
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998*.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*

- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2010-2011*
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012*
- JACK CHILD, *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels Among Neighbors*. Praeger, 1985
- HELEN COLLINSON, *Green Guerrillas. Environmental Conflicts and Initiatives in Latin America and the Caribbean*. London, 1996
- Costa Rica wählt Geschichtspräsident zum Staatschef*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.04.2014
- LINDA CURRAN/DIANA TUSSIE, *Viendo llover en Macondo: una visión secular del proteccionismo*. In: Pensamiento Iberoamericano, No.6, 2010
- ERNST-OTTO CZEMPIEL, *Der Primat der auswärtigen Politik*. In: Politische Vierteljahresschrift, II.4, 1963
- ERNST-OTTO CZEMPIEL, *Weltpolitik im Umbruch: das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. München, 1993
- OLIVIER DABÈNE, *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. New York, 2009
- PEDRO DA MOTTA VEIGA/SANDRA P. RÍOS, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. In: CEPAL, Serie Comercio internacional. No. 82, 2007
- HAROLD DAVIS/JOHN FINNAN/TAYLOR PECK, *Latin American Diplomatic History: An Introduction*. Baton Rouge, 1977
- JOCHEN DEHLING/KLAUS SCHUBERT, *Ökonomische Theorien der Politik*. Wiesbaden, 2011
- Deutsche Wirtschaft feiert Beschlüsse der Welthandelsorganisation*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.12.2013
- EDUARDO DEVÉS VALDÉS, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad. Tomo I: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. 2000
- Die Entwicklung der Ereignisse seit dem 30.10.1993*. In: Ila: Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, 173, März 1994
- HANS-ULRICH DILLMANN, *Verhärtete Fronten*. In: Lateinamerika Nachrichten 357, März 2004
- HANS-ULRICH DILLMANN, „Zu viel Blut ist geflossen, Aristide muss weg“. In: Lateinamerika Nachrichten, 356, Februar 2004
- JORGE I. DOMINGUEZ/BYUNG-KOOK KIM, *Between Compliance and Conflict: East Asia, Latin America, and the "New" Pax Americana*. New York, 2005

- ANTHONY DOWNS, *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen, 1968
- PAUL W. DRAKE, *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*. Wilmington, 1994
- JÜRGEN DUNSCH, *Der Welthandel steht vor entscheidenden Wochen*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.08.2013
- JOSÉ E. DURÁN LIMA/CARLOS J. DE MIGUEL/ANDRÉS R. SCHUSCHNY, *Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar*. In: Revista de la Cepal, 91, Abril 2007
- SEBASTIAN EDWARDS, *Crisis and reform in Latin America: from despair to hope*. Oxford, 1996
- COLIN ELMAN/MIRIAM FENDIUS ELMAN, *Progress in International Relations Theory. Appraising the Field*. Cambridge, M.A., 2003
- El Salvador kein neues Kuba*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.03.2014
- WILFRIED ENDLICHER/GÜNTER MERTINS, *Umwelt und Gesellschaft in Lateinamerika*. Marburg, 1995
- Entsetzen über Gewaltvideo von syrischen Rebellen*. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 16.05.2013
- TANJA ERNST/STEFAN SCHMALZ, *Die Neugründung Boliviens? Die Regierung Morales*. Baden-Baden, 2009
- KLAUS ESSER, *Lateinamerikas wirtschaftliche und politische Transition*. In: Zeitschrift für Lateinamerika, Wien, 37, 1989
- Exilanten, Moderate, Dschihadisten, Kurden und Salonoppositionelle – die Gegner des Assad-Regimes*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.01.2014
- PHILIP M. FEARNSIDE, *Deforestation and agricultural development in Brazilian Amazonia*. In: INTERCIENCIA, Vol. 16, No. 6, November-December 1989
- MANFRED FELDSIEPER/FEDERICO FODERS, *The transformation of Latin America: economic development in the early 1990s*. Cheltenham, 2000
- ALDO FERRER, *Argentina: inserción internacional, estabilidad y crecimiento*. In: Síntesis. 19, 1993
- FEDERICO FOLDERS, *Handelspolitik und weltwirtschaftliche Integration von Entwicklungsländern: das Beispiel Argentiniens, Brasiliens und Jamaikas*. München, 1987
- Fortschritt bei Klimavertrag*. In: Süddeutsche Zeitung, 14.02.2015
- WERNER FUCHS-HEINRITZ, *Lexikon zur Soziologie*. Wiesbaden, 2011
- ROSA ISABEL GAYTÁN GUZMÁN, *La política exterior de México frente al proceso mundial de integración comercial*. In: Síntesis. 19, 1993
- Gegen die Zeit*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2012
- DANA GIESECKE/HANS-GEORG SOEFFNER/HARALD WELZER, *KlimaKulturen. Soziale Wirklichkeiten im Klimawandel*. Frankfurt a.M., 2010
- DAVID GOODMAN/MICHAEL REDCLIFT, *Environment and development in Latin America*. Manchester, 1991

WOLF GRABENDORFF/RIORDAN ROETT, *Lateinamerika – Westeuropa – Vereinigte Staaten: Ein atlantisches Dreieck?* Baden-Baden, 1985

SUSANNE GRATIUS, *El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poderes entre nuevas y viejas potencias*. In: *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 2011

TULIO HALPERÍN DONGHI, *Historia contemporánea de América latina*. Madrid, 2008

ANDREAS HASENCLEVER, *Die Macht der Moral in der internationalen Politik: militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina*. Frankfurt a.M., 2001

HEINZ HAUSER/KAI-UWE SCHANZ, *Das neue GATT: die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde*. München, 1995

Heftiger Streit in der WTO über Indiens Lebensmittelhilfen. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 05.12.2013

KARL-HEINZ HILLMANN, *Wörterbuch der Soziologie*. Stuttgart, 2007

MONICA HIRST, *Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?* In: *Pensamiento Iberoamericano*, 8, 2011

DIRK HOFFMANN, *Neustart für Mesa oder neue Chance für Bolivien?* In: *Lateinamerika Nachrichten* 370, April 2005

MATTHIAS HOFMANN, *Schall und Rauch: Der Arabische Frühling in seinen politischen Farben*. Würzburg, 2013

ROBERT H. HOLDEN/RINA VILLARS, *Contemporary Latin America: 1970 to the present*. Malden, 2013

Hollande bereit zum Militärschlag gegen Assad. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.08.2013

Hunderte Tote bei angeblichem Giftgasangriff des Assad-Regimes. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.08.2013

ANDREW HURRELL, *On global order: power, values, and the constitution of international society*. Oxford, 2009

RUDOLF KJELLÉN, *Der Staat als Lebensform*. Leipzig, 1917

DAN KLOOSTER, *Campesinos and Mexican forest policy during the twentieth century*. In: *Latin American Research Review*, 2, 2003

DIRK KLOSS, *Umweltschutz und Schuldentausch: neue Wege der Umweltfinanzierung am Beispiel lateinamerikanischer Tropenwälder*. Frankfurt a.M., 1994

CHRISTIANE KNOSPE/SASCHA MÜLLER-KRAENNER, *Klimapolitik: Strategien zum Schutz der Erdatmosphäre*. Basel, 1996

CLAUDIA KOCH, *Neuordnung nach dem Friedensschluss: Guatemalas Armee in zwielfichtigem Übergang*. In: *Ila: Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, 236, Juni 2000

HOLM-DETLEV KÖHLER, *Gewerkschaften und Neoliberalismus in Lateinamerika*. Münster, 1993

Kuba erlaubt Einfuhr von Autos. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.12.2013

Kuba gibt Berufe frei. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.09.2013

Latin American Newsletters, Environment and development in Latin America.

- HANS-JOACHIM LAUTH/MANFRED MOLS, *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent*. Politikwissenschaftliche Standpunkte, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, 2, 1993
- RALF LEONHARD, *Wahlen ohne Auswahl*. In: Lateinamerika Nachrichten 319, Januar 2001
- BARRY S. LEVITT, *A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter*. In: Latin American Politics and Society, 48, 3, Fall 2006
- INDALECIO LIÉVANO AGUIRRE, *Bolivarismo y Monroísmo*. Bogotá, 1988
- REINHARD LOSKE, *Klimapolitik. Im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen*. Marburg, 1996
- CYNTHIA MACCLINTOCK, *The United States and Peru: cooperation at a cost*. New York, 2003
- CARLOS MALAMUD, *América Latina, siglo XX: la búsqueda de la democracia*. Madrid, 1992
- FELIPE MANSILLA, *La percepción social de fenómenos ecológicos en América Latina*. La Paz, 1991
- ANA MARGHERITIS, *Latin American Democracies in the New Global Economy*. Coral Gables, 2003
- MICHAEL MARTENS, *Die Deutschen und der Krieg*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.12.2012
- CARLO MASALA/KONSTANTINOS TSETOS, *Handbuch der internationalen Politik*. Wiesbaden, 2010
- JOHN J. MEARSHEIMER, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*. In: International Security, Summer 1990
- Mexiko will seine Ölindustrie langsam öffnen*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.08.2013
- ANDREAS MIHM, *Hobler Lima-Klima-Appell*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.12.2014
- MANFRED MOLS, *Die internationale Situation Lateinamerikas in einer veränderten Welt*. Frankfurt a.M., 1995
- ANDREW MORAVCSIK, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. In: International Organization 51:4, 1997
- ANDREW MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, N.Y., 1998
- HANS MORGENTHAU, *Macht und Frieden: Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*. Gütersloh, 1963
- CARL MOSES, *Endspiel um Argentinens Schulden*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2014
- WOLFGANG MUNO, *Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika*. In: Brennpunkt Lateinamerika. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Nummer 5, März 2002
- HERALDO MUÑOZ, *El desafío de los 90*. Caracas, 1990
- HERALDO MUÑOZ, *Environment and diplomacy in the Americas*. London, 1992
- HERALDO MUÑOZ/JOSEPH TULCHIN, *Latin American Nations in World Politics*. Westview Press, 1984
- MARKUS M. MÜLLER, *Casebook internationale Politik*. Wiesbaden, 2011

- URS MÜLLER-PLANTENBERG/BARBARA TÖPPER, *Transformation im südlichen Lateinamerika: Chancen und Risiken einer aktiven Weltmarktintegration in Argentinien, Chile und Uruguay*. Frankfurt a.M., 1994
- ASTRID NISSEN, *Konturen einer Krise*. In: Lateinamerika Nachrichten 358, April 2004
- DETLEF NOLTE, *Die Neuverortung Lateinamerikas in der internationalen Politik*. GIGA Focus, Nummer 8, 2007
- DETLEF NOLTE/CHRISTINA STOLTE, *Lateinamerika: wirtschaftlich erstarbt – politisch uneins*. In: GIGA Focus, Nummer 5, 2008
- DETLEF NOLTE/CHRISTINA STOLTE, *Selbstbewusst in die Zukunft: Lateinamerikas neue Unabhängigkeit*. GIGA Fokus, Nummer 12, 2010
- JOSEF OEHRLEIN, *Eine besondere Freundschaft*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.02.2011
- JOSEPH OEHRLEIN, *Neue Wortführer, alte Probleme*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.01.2013
- MANCUR OLSON, *Die Logik kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen, 1998
- JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *Obras completas*. Tomo X. Madrid, 2009
- GAVIN O'TOOLE, *Politics Latin America*. Harlow, 2007
- PHILIP OXHORN/PAMELA K. STARR, *Markets and democracy in Latin America: conflict or convergence?* Boulder, 1999
- GOVINDAN PAYARIL/FLORENCE TONG, *Pasture-led to logging-led deforestation in the Brazilian Amazon: The dynamics of socio-environmental change*. In: Global Environmental Change, 1, 1998
- OCTAVIO PAZ, *El ogro filantrópico*. Barcelona, 1979
- OLGA PELLICER, *Nuevas avenidas para la acción de la ONU: el debate sobre la intervención en asuntos internos de los Estados*. In: Foro Internacional, XXXV-4, 1995
- Pillay fordert Eingreifen in Syrien*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.02.2013
- GÜNTHER POHL, *Sorgt sich die EU etwa auch um Frankreichs Demokratie?* In: Ila: Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, 306, Juni 2007
- AUGUST PRADETTO, *Demokratischer Frieden, Responsibility to Protect und die „humanitäre Intervention“ in Libyen*. Hamburg, 2012
- ROBERT D. PUTNAM, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. In: International Organization 42:3, 1988,
- TOMMY RAMM, *Hugo wieder Boss*. In: Lateinamerika Nachrichten 335, Mai 2002
- TOMMY RAMM, *Von der Vergangenheit eingeholt*. In: Lateinamerika Nachrichten 371, Mai 2005
- FRIEDRICH RATZEL, *Kleine Schriften*. Band 2, München, 1906
- MAURICIO REINA, *La política comercial de Colombia ante la transición de la economía mundial y regional*. In: Síntesis, 19, 1993
- WOLFGANG REINHARD/PETER WALDMANN, *Nord und Süd in Amerika*. Freiburg, 1992

- MICHAEL RIEKENBERG/STEFAN RINKE/PEER SCHMIDT, *Kultur-Diskurs: Kontinuität und Wandel der Diskussion um Identitäten in Lateinamerika im 19. und 20. Jahrhundert*. Stuttgart, 2001
- CAROLE ROGEL, *The breakup of Yugoslavia and the war in Bosnia*. Westport, 1998
- ANDREAS ROSS, *Wer am Ende auf der richtigen Seite steht*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.02.2013
- JÖRG RÖSLER, *Kompakte Wirtschaftsgeschichte Lateinamerikas vom 18. bis zum 21. Jahrhundert*. Leipzig, 2009
- ANDREW I. RUDMAN/JOSEPH S. TULCHIN, *Economic Development & Environmental Protection in Latin America*. Boulder, 1991
- CHRISTOPH RUHKAMP, „Peak Car“ in Europa. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2013
- MATTHIAS RÜB, *Am Tropf*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.01.2014
- MATTHIAS RÜB, *Das System Evo geht in eine neue Runde*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2014
- MATTHIAS RÜB, *Rote und rosa Linien*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.04.2013
- MATTHIAS RÜB, *Zahlungsausfall Argentiniens kaum noch zu verhindern*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.07.2014
- Rückschlag für den Freihandel*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.08.2014
- PETER M. SÁNCHEZ, *Panama lost? : U.S. hegemony, democracy, and the canal*. Gainesville, 2007
- RONALD L. SCHEMAN, *The inter-American dilemma: the search for inter-American cooperation at the centennial of the inter-American system*. New York, 1988
- DIETER SENGHAAS, *Wohin driftet die Welt?: über die Zukunft friedlicher Koexistenz*. Frankfurt a.M., 1996
- MONICA SERRANO, *La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención*. In: Foro Internacional, XLI-1, 2001
- EDUARDO SILVA, *The Politics of Sustainable Development: Native Forest Policy in Chile, Venezuela, Costa Rica and Mexico*. In: Journal of Latin American Studies, 2, 1997
- ARTURO SOTOMAYOR, *La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay*. In: Foro Internacional, XLVII-1, 2007
- ARTURO SOTOMAYOR, *México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional*. In: Foro Internacional, XLVIII-1-2, 2008
- ROBERT STAUDIGL, *Baschar al-Assad: von der Hoffnung in den Untergang*. München, 2013
- MARTIN STEFFAN, *Die Bemühungen um eine internationale Klimakonvention – Verhandlungen, Interessen, Akteure*. Münster, 1994
- AMALIA MARGARITA STUHLREHER, *Demokratie und Außenpolitik in Argentinien während der ersten Amtszeit des Präsidenten Carlos Menem (Juli 1989-Juli 1995)*. Göttingen, 2000
- Syrien zu internationaler Kontrolle seiner Chemiewaffen bereit?* In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.09.2013
- Syrische Opposition enttäuscht über Obama*. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.09.2013

- ROSEMARY THORP, *Progress, poverty, and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Washington D.C., 1998
- VERA THORSTENSEN, *Brasil – “global“ ou “regional trader“?: O dilema da política de internacionalização da economia brasileira*. In: *Síntesis. Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas*. 19, 1993
- JOSEPH S. TULCHIN, *Latin America in the new international system*. Rienner, 2001
- UN: *Zerstörung eines Volkes in Syrien*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.07.2013
- UN: *100 000 Tote im Syrien-Konflikt*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.07.2013
- BLAS URIOSTE, *Mesa stellt sich taub*. In: *Lateinamerika Nachrichten* 372, Juni 2005
- BLAS URIOSTE, *20 Jahre auf dem Prüfstand*. In: *Lateinamerika Nachrichten* 345, März 2003
- MARCEL VAILLANT, *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. In: CEPAL, Serie Comercio internacional, 83, 2007
- ALBERTO VAN KLAVEREN, *Europa-Lateinamerika: Zwischen Illusion und Realismus auch nach 1992*. In: *Zeitschrift für Lateinamerika*, Wien, 43, 1992
- Viele Sorgen und freiwillige Ziele*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.12.2014
- FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER, *Biografía política de Guatemala. Volumen II: Años de guerra y años de paz*. Ciudad de Guatemala, 2004
- PETER WALDMANN, *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2002
- KENNETH WALTZ, *Theory of International Politics*. Reading, Mass., 1979
- Washington und London bereiten Militärschlag gegen Syrien vor*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.08.2013
- SIDNEY WEINTRAUB, *Unequal partners: the United States and Mexico*. Pittsburgh, 2009
- Weltklimarat fordert zum schnellen Handeln auf*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03.11.2014
- Weltklimarat warnt vor steigendem Meeresspiegel*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.09.2013
- ALEXANDER WENDT, *Anarchy is What States Make of It*. In: *International Organization* 46:2, 1992
- ALEXANDER WENDT, *The Agent-Structure-Problem in International Relations Theory*. In: *International Organization* 41:3, 1987
- HOWARD J. WIARDA, *The Democratic Revolution in Latin America: History, Politics, and U.S. Policy*. 1990
- ANJA WITTE, *Eine gewonnene Schlacht*. In: *Lateinamerika Nachrichten* 353, November 2003
- MARC ZACKEL, *Der Nächste bitte*. In: *Lateinamerika Nachrichten* 373/374, Juli/August 2005

Internetquellen

PETER ALTEKRÜGER, *General Oviedo und kein Ende*. In: Lateinamerika Nachrichten 297, März 1999. Auf: www.lateinamerikanachrichten.de/index.php?/artikel/2039.html (letzter Abruf: 18.02.2014)

PETER ALTEKRÜGER, *Mord, Exil und Neubeginn*. In: Lateinamerika Nachrichten 299, Mai 1999. Auf: www.lateinamerikanachrichten.de/index.php?/artikel/1986.html (letzter Abruf: 18.02.2014)

Auswärtiges Amt, *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*. Berlin, 2010; auf: <http://www.bogota.diplo.de/contentblob/2766482/Daten/852130/LateinamerikaKonzept.pdf> (letzter Abruf: 27.05.2015)

CBD, *Handbook of the Convention on Biological Diversity Including Its Cartagena Protocol on Biosafety. 3rd Edition*. Auf: <http://www.cbd.int/doc/handbook/cbd-hb-all-en.pdf> (letzter Abruf: 01.05.2015)

CBD, *The Cartagena Protocol on Biosafety: A Record of the Negotiations*. Auf: <https://bch.cbd.int/database/attachment/?id=10886> (letzter Abruf: 07.05.2015)

MICHEL CHOSSUDOVSKY, *The Destabilization of Haiti: February 29, 2004*. Auf: <http://www.globalresearch.ca/the-destabilization-of-haiti-february-29-2004/12487> (letzter Abruf: 27.01.2014)

Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América; auf: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html> (letzter Abruf: 25.05.2015)

Convenio sobre la diversidad biológica. Auf: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (letzter Abruf: 01.05.2015)

Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen zu Klimaänderungen. Auf: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (letzter Abruf: 13.02.2015)

Diálogo interactivo sobre la Responsabilidad de Proteger: Intervención de la delegación argentina. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Argentina%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Discurso de la delegación de Chile en el diálogo interactivo de la Asamblea General sobre el informe del Secretario General "Responsabilidad de Proteger: una respuesta decisiva y oportuna". Auf: [http://responsibilitytoprotect.org/Chile\(3\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Chile(3).pdf) (letzter Abruf: 11.02.2014)

Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie. Auf: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (letzter Abruf: 07.03.2013)

Erklärung der OAS-Vollversammlung vom 04.06.1991: *Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano*. Auf: http://www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf (letzter Abruf: 07.06.2015)

Estrategia nacional de defensa. Paz y seguridad para Brasil. Auf: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf (letzter Abruf: 06.03.2013; eigene Übersetzung)

JUAN ALBERTO FUENTES/ANDREA PELLANDRA, *El estado actual de la integración en Centroamérica*. In: CEPAL, *Serie Estudios y perspectivas – México*, No. 129, 2011; auf: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/44208/estado_actual_integracion_ca_serie_129_11017.pdf (letzter Abruf: 01.11.2014)

ELKE GABRIEL, *Das Kyoto-Protokoll: Entstehung und Konflikte*. Auf: http://stefan.schleicher.wifo.ac.at/down/da/DA_Gabriel.pdf (letzter Abruf: 10.02.2015)

Grupo de Río, *Declaración de San José. Declaración del Grupo de Río sobre la situación en Venezuela*. Auf: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002284-0-Declaracion_de_San_Jose,_San_Jose_de_Costa_Rica,_11_y_12_de_abril_de_2002.pdf (letzter Abruf: 06.02.2014)

<http://ailac.org/> (letzter Abruf: 20.02.2015)

<http://aosis.org/about/members/> (letzter Abruf: 09.02.2015)

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013 (letzter Abruf: 17.11.2014)

<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america/> (letzter Abruf: 06.11.2014)

http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html (letzter Abruf: 21.06.2015)

http://ozone.unep.org/new_site/en/treaty_ratification_status.php?treaty_id=4&country_id=&srchcrit=1&input=Display (letzter Abruf: 31.07.2013)

<http://pe.biosafetyclearinghouse.net/actividades/2009/groupplmmc.pdf> (letzter Abruf: 05.05.2015)

<https://bch.cbd.int/protocol/parties/> (letzter Abruf: 07.05.2015)

<https://bch.cbd.int/protocol/parties/#tab=1> (letzter Abruf: 08.05.2015)

<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=BO> (letzter Abruf: 16.11.2014)

<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=SV> (letzter Abruf: 16.11.2014)

<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=VE> (letzter Abruf: 16.11.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares49204> (letzter Abruf: 26.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares50190> (letzter Abruf: 26.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares50193> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares51111> (letzter Abruf: 26.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares51116> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares52139> (letzter Abruf: 26.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares52147> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres81> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres713> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres733> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres743> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres751> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres757> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres767> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres770> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres771> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres776> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres781> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres786> (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres794> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres812> (letzter Abruf: 23.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres837> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres841> (letzter Abruf: 21.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres846> (letzter Abruf: 23.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres867> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres872> (letzter Abruf: 23.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres873> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres878> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres886> (letzter Abruf: 22.01.2014)

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=sres940> (letzter Abruf: 22.01.2014)

http://unctad.org/en/Docs/webdiaeia20106_en.pdf (letzter Abruf: 17.11.2014)

<http://unfccc.int/bodies/body/6409.php> (letzter Abruf: 12.02.2015)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20122597~menuPK:329837~pagePK:34542~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> (letzter Abruf: 22.10.2014)

http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140927_69_Generalversammlung_VN.html (letzter Abruf: 26.05.2015)

http://www.brookings.edu/~media/newsletters/pres_letter/052012/cuba_biotech_report (letzter Abruf: 10.05.2015)

<http://www.cbd.int/abs/background/default.shtml> (letzter Abruf: 08.05.2015)

<http://www.cbd.int/doc/publications/CBD-the-first-years.pdf> (letzter Abruf: 08.05.2015)

<http://www.cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (letzter Abruf: 18.07.2013)

<http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/d291e.htm> (letzter Abruf: 24.10.2014)

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=111&tipo=TE&title=mercosur> (letzter Abruf: 17.11.2014)

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica> (letzter Abruf: 24.10.2014)

<http://www.disclose.tv/forum/george-h-w-bush-s-toward-a-new-world-order-speech-sept-80096.html> (letzter Abruf: 05.03.2013)

<http://www.globaltradealert.org/measure/bolivia-import-ban-vehicles-above-certain-age> (letzter Abruf: 27.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/bolivia-temporary-export-ban-grain-and-corn> (letzter Abruf: 27.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/chile-elimination-import-duties-2015> (letzter Abruf: 07.11.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/chile-flat-import-tariff-six-cent-all-goods> (letzter Abruf: 07.11.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/ecuador-import-licensing-requirement-all-imports> (letzter Abruf: 28.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/ecuador-nationalization-oil-fields-operated-petrobras> (letzter Abruf: 29.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-import-ban-energy-intensive-consumer-goods> (letzter Abruf: 26.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-import-licences-passenger-vehicles> (letzter Abruf: 26.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-reform-law-access-goods-and-services-facilitate-nationalisations>; <http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-partial-liberalisation-foreign-exchange-controls> (letzter Abruf: 26.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-elimination-import-duties-medical-goods> (letzter Abruf: 25.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-import-quota-cane-sugar> (letzter Abruf: 26.10.2014)

<http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-introduction-import-quotas-selected-agricultural-products>; <http://www.globaltradealert.org/measure/venezuela-temporary-additional-import-requirement-agricultural-products> (letzter Abruf: 26.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?page=1&tid=All&tid_1=294&tid_3=2199 (letzter Abruf: 27.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=294&tid_3=2199 (letzter Abruf: 27.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=294&tid_3=2206 (letzter Abruf: 27.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=330&tid_3=2201 (letzter Abruf: 07.11.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=331&tid_3=2199 (letzter Abruf: 28.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=331&tid_3=2221 (letzter Abruf: 28.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=331&tid_3=2222 (letzter Abruf: 29.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=499&tid_3=2209 (letzter Abruf: 26.10.2014)

http://www.globaltradealert.org/measure?tid=All&tid_1=499&tid_3=All (letzter Abruf: 26.10.2014)

<http://www.ii.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486> (letzter Abruf: 21.06.2015)

<http://www.iisd.org/itn/2012/04/13/venezuelas-withdrawal-from-icsid-what-it-does-and-does-not-achieve/> (letzter Abruf: 17.11.2014)

<http://www.klimaretter.info/tipps-klima-lexikon/18186-lmdc-like-minded-group-of-developing-countries?catid=109%3A1> (letzter Abruf: 20.02.2015)

<http://www.latinarbitrationlaw.com/el-salvador-investment-protections/> (letzter Abruf: 03.11.2014)

<http://www.latinarbitrationlaw.com/peru-investment-protections/> (letzter Abruf: 30.10.2014)

<http://www.oas.org/consejo/sp/actas.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

<http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resolucionesextraordinarias.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/resoluciones.asp> (letzter Abruf: 07.06.2015)

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington_firmas.htm (letzter Abruf: 09.02.2014)

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm (letzter Abruf: 21.06.2015)

<http://www.rainforestcoalition.org/nations.aspx> (letzter Abruf: 15.02.2015)

http://www.responsibilitytoprotect.org/ICRtoP%20Report-General_Assembly_Debate_on_the_Responsibility_to_Protect%20FINAL%2009_22_09.pdf (letzter Abruf: 11.02.2014)

<http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec370s.asp> (letzter Abruf: 25.10.2014)

<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> (letzter Abruf: 17.08.2017)

<http://www.un.org/documents/resga.htm> (letzter Abruf: 07.06.2015)

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml> (letzter Abruf: 29.01.2014)

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirF.htm> (letzter Abruf: 23.01.2014)

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihbackgr2.html> (letzter Abruf: 20.01.2014)

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmihfacts.html> (letzter Abruf: 20.01.2014)

http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm (letzter Abruf: 25.01.2014)

<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (letzter Abruf: 07.06.2015)

<http://www.un.org/en/sc/meetings/> (letzter Abruf: 07.06.2015)

<http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf> (letzter Abruf: 27.10.2014)

http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm (letzter Abruf: 12.11.2014)

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (letzter Abruf: 11.10.2014)

http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm (letzter Abruf: 12.11.2014)

http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm (letzter Abruf: 13.10.2014)

http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/gi_background_e.htm#wines_spirits (letzter Abruf: 12.11.2014)

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP013 (letzter Abruf: 12.11.2014)

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP016 (letzter Abruf: 12.11.2014)

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP017 (letzter Abruf: 12.11.2014)

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP019 (letzter Abruf: 12.11.2014)

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_maps_s.htm?group_selected=GRP021 (letzter Abruf: 12.11.2014; eigene Übersetzung)

<https://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/> (letzter Abruf: 17.08.2017)

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> (letzter Abruf: 17.08.2017)

<https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/background.shtml> (letzter Abruf: 01.02.2014)

<https://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/facts.shtml> (letzter Abruf: 02.02.2014)

IMF Country Report No.06/270; auf: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06270.pdf> (letzter Abruf: 27.10.2014)

International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (letzter Abruf: 07.06.2015)

International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 09; auf: <http://www.iisd.ca/vol09/> (letzter Abruf: 01.05.2015)

International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*. Volume 12; auf: <http://www.iisd.ca/vol12/> (letzter Abruf: 10.02.2015)

Intervención de Costa Rica en el diálogo interactivo informal sobre: “Informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva.” Auf:

[http://responsibilitytoprotect.org/Costa%20Rica\(2\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Costa%20Rica(2).pdf) (letzter Abruf: 11.02.2014); Statement by H.E. Mr. Eduardo Ulibarri, Permanent Representative of the mission of Costa Rica to the United Nations. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Costa%20Rica%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Intervención de Costa Rica en las consultas informales convocadas por Brasil sobre: “La responsabilidad de proteger y al proteger”. Auf:

<http://www.globalr2p.org/media/files/costaricarwp.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Intervención de la delegación argentina en el debate abierto de la Asamblea General sobre el tema responsabilidad de proteger. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Argentina--Statement%20to%20the%20dialogue%20on%20early%20warning%20and%20RtoP.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Intervención de la delegación del Ecuador durante el diálogo interactivo informal de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger. Auf:

<http://responsibilitytoprotect.org/Ecuador%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Intervención de S.E. Embajador Pablo Antonio Thalassinos, Representante Permanente de la República de Panamá ante las Naciones Unidas: “La República de Panamá y la Responsabilidad de Proteger”. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Panama%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

VERA KINNEY, *The Amazon: Its Developers, Destroyers and Defenders*. Auf:

<http://www.usca.edu/polisci/sshjournal/volxvix/kinney.htm> (letzter Abruf: 31.07.2013)

HENRY KISSINGER, *Weltordnung*. C. Bertelsmann, 2014. Leseprobe verfügbar auf:

https://www.randomhouse/Leseprobe/Weltordnung/leseprobe_9783570102497.pdf (letzter Abruf: 10.04.2017)

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. Auf:

http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190dec_002.pdf#nameddest=article21 (letzter Abruf: 26.05.2015)

Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary General: A/66/551 bzw. S/2011/701. Auf: http://www.dgyn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/English_Documents/Concept_Paper_Brazil.pdf (letzter Abruf: 07.06.2015)

GÜNTHER MAIHOLD/MANFRED MOLS/DÖRTE WOLLRAD, *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. 2011. Auf: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/08517.pdf> (letzter Abruf: 08.03.2013)

ALAN MCPHERSON, *Encyclopedia of U.S. Military Interventions in Latin America*. Auf: http://books.google.de/books?id=utC5YT7wFgAC&pg=RA1-PR4&lpq=RA1-PR4&dq=alan+mcperson+encyclopedia+of+us+military+interventions+in+latin+america&source=bl&ots=t6iZKBin4d&sig=6e26sSLLW0fqURJkFc2_vooOD0E&hl=de&sa=X&ei=snEDU6ivBIKJ7Aai4D4Bg&ved=0CFkQ6AEwBQ#v=onepage&q=alan%20mcperson%20encyclopedia%20of%20us%20military%20interventions%20in%20latin%20america&f=false (letzter Abruf: 18.02.2014)

JUAN CARLOS MIRANDA, *La nacionalización de la banca en 1982 "desembocó en la derrota del PRI"*. In: *La Jornada*, 13.12.2010. Auf: <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/13/economia/025n1eco> (letzter Abruf: 29.10.2013)

Oscar Arias plantea acuerdo de San José como solución a crisis hondureña. In: *El Universal*, 22.07.2009. Auf: http://www.eluniversal.com/2009/07/22/chon_ava_oscar-arias-plantea_22A2531845 (letzter Abruf: 07.02.2014)

TAO PENG, *Die neue Weltordnung – Eine unipolare Ordnung oder eine Unordnung?* Münster, 2006. Auf: <http://d-nb.info/990514242/34> (letzter Abruf: 10.04.2017)

PNUMA, *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente 2000*. Auf: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO%20ALC%20%202000-espanol.pdf> (letzter Abruf: 31.07.2013)

Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica. Auf: <https://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf> (letzter Abruf: 07.05.2015)

Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología. Auf: http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/comunicacion/publicaciones/protocolosuplement_sp.pdf (letzter Abruf: 08.05.2015)

Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la diversidad biológica. Auf: <http://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/comunicacion/publicaciones/nagoya-protocol-es.pdf> (letzter Abruf: 08.05.2015)

Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos: "Protocolo de Washington". Auf: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm (07.06.2015)

ULRICH SCHNECKENER, *Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen*. Auf: http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projekte_phase_1/projektbereich_c/c1/us_fragilestaatlichkeit.pdf (letzter Abruf: 27.04.2017)

Statement by Ambassador Rodolfo Benítez Verson, Deputy Permanent Representative of Cuba and Charge d'Affaires a.i. at the General Assembly interactive debate on the responsibility to protect. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Cuba.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations: Responsibility to Protect, 12.07.2011. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Brazil%20Stmt.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti, Permanent Representative of Brazil to the United Nations: Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response, 05.09.2012. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Brazil%281%29.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Statement by the delegation of the mission of Bolivia to the United Nations. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Bolivia%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Statement of Nicaragua. Unofficial transcript from webcast. 11.09.2013. Auf: <http://responsibilitytoprotect.org/Nicaragua%2013.pdf> (letzter Abruf: 11.02.2014)

Trade Monitoring Database der WTO zu Bolivien; auf: <http://tmdb.wto.org/> (letzter Abruf: 27.10.2014)

Trade Monitoring Database der WTO zu Ecuador; auf: <http://tmdb.wto.org/> (letzter Abruf: 28.10.2014)

Trade Monitoring Database der WTO zu Venezuela, auf: <http://tmdb.wto.org/> (letzter Abruf: 26.10.2014)

Tratado de cooperación amazónica. Auf: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/tratado/TRATADO_COOPERACION_AMAZONICA_ESP.pdf (letzter Abruf: 31.07.2013)

UNFCCC, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Manua*. Auf: http://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook_esp.pdf (letzter Abruf: 09.02.2015)

UNFCCC-Dokument: A/AC.237/Misc.1/Add.14. Auf: <http://unfccc.int/resource/docs/1991/a/eng/misc01a14.pdf> (letzter Abruf: 09.02.2015)

UNFCCC-Dokument: A/AC.237/WG.I/L.9. Auf: <http://unfccc.int/resource/docs/1991/a/eng/wg1109.pdf> (letzter Abruf: 09.02.2015)

UNFCCC, *Los diez primeros años. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Auf: http://unfccc.int/resource/docs/publications/first_ten_years_sp.pdf (letzter Abruf: 09.02.2015)

UNFCCC, *Unidos por el Clima. Guía de la Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto*. Auf: http://unfccc.int/resource/docs/publications/unitingonclimate_spa.pdf (letzter Abruf: 11.02.2015)

United Nations Framework Convention on Climate Change. Auf: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf (letzter Abruf: 09.02.2015)

United Nations General Assembly, *2005 World Summit Outcome*. Auf: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf> (letzter Abruf: 07.06.2015)

EDGAR DE JESUS VELASQUEZ RIVERA, *El Golpe de Estado en Honduras*. Auf: http://www.hcentroamerica.fcs.ucr.ac.cr/Contenidos/hca/cong/mesas/x_congreso/tiemp_presente/golpeestado-honduras.pdf (letzter Abruf: 07.02.2014)

World Trade Organisation, *World Trade Report 2005: Exploring the links between trade, standards and the WTO*. Auf: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf (letzter Abruf: 13.10.2014)

www.globalsecurity.org/military/ops/haiti04.htm (letzter Abruf: 18.02.2014)