

Geschäfts- interessen vor Menschen- rechte

Das EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien

Vom Assoziations- zum Freihandelsabkommen

Am 19. Mai 2010 wurde das Freihandelsabkommen zwischen Peru, Kolumbien und der Europäischen Union (EU) auf dem EU-Lateinamerika-Gipfel in Madrid unterzeichnet. Damit es in Kraft treten kann, müssen jedoch das Europäische Parlament sowie der kolumbianische und der peruanische Kongress noch zustimmen. Auch die nationalen Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten werden aller Voraussicht nach über das Abkommen abstimmen. Die entscheidende parlamentarische Debatte um die Ratifizierung wird im Frühjahr 2011 erwartet.

Das jetzt vorliegende Freihandelsabkommen ist das Ergebnis mehrjähriger Verhandlungen, die anfangs ein sogenanntes Assoziationsabkommen mit Bolivien, Peru, Ecuador und Kolumbien zum Ziel hatten. Neben dem eigentlichen Herzstück – dem Freihandel – ging es um die Förderung des politischen Dialogs und um Entwicklungszusammenarbeit. Schnell zeichneten sich aber unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Ziele des Abkommens ab. Eine Einigung mit den vier Andenländern erschien der EU nicht möglich. Sie schloss daraufhin Bolivien von den Verhandlungen aus. Mit Kolumbien, Peru und Ecuador wurde zwar weiter verhandelt – jetzt allerdings ging es der EU nur noch um ein Handelsabkommen. Die beiden anderen im Assoziationsabkommen vorgesehenen Säulen fielen vollständig unter den Tisch. Ecuador zog sich deshalb im Juli 2009 aus den Gesprächen zurück.

Gefährliche Ausgangslage: Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien

In Kolumbien kommt es seit Jahrzehnten zu systematischen Verletzungen der Menschenrechte: Zwangsvertreibungen, Morde an GewerkschafterInnen, extralegale Hinrichtungen, Folter und das „Verschwindenlassen“ sozialer AktivistInnen sind weit verbreitet.

Während der Präsidentschaft von Alvaro Uribe (2002-2010) ist zwar die Anzahl der Massaker zurückgegangen, für MenschenrechtsverteidigerInnen und soziale Führungskräfte verschärfte sich die Situation jedoch durch gezielte Bedrohungen, Verleumdungen oder gar Mord. An einem bedeutenden Teil der Menschenrechtsverletzungen waren und sind Polizei und Militär direkt oder indirekt über Allianzen mit paramilitärischen Gruppierungen beteiligt. Aber auch die gegen die Regierung kämpfende Guerilla verübt weiterhin systematisch Menschenrechtsverletzungen und wird ebenfalls für Morde, Entführungen, Zwangsrekrutierung und Vertreibungen verantwortlich gemacht.

Die tiefe Verstrickung des Staates in die systematischen Verletzungen der Menschenrechte wurde insbesondere durch zwei Skandale belegt: Die Aufdeckung des Parapolítica-Skandals 2006 legte die engen Verbindungen von Mitgliedern des kolumbianischen Parlaments und lokalen Amtsträgern mit den Paramilitärs offen. Auch der direkt dem Präsidenten unterstehende Geheimdienst DAS ging und geht mit kriminellen Praktiken gegen Oppositionelle im In- und Ausland vor. Zu diesem Schluss kam 2010 die kolumbianische Staatsanwaltschaft nach entsprechenden Recherchen.

Für GewerkschafterInnen ist Kolumbien nach wie vor das gefährlichste Land der Erde. Allein in den letzten beiden Jahren wurden in Kolumbien fast 100 GewerkschafterInnen umgebracht. Diese Gewalt ist eng verbunden mit den alltäglichen, gewerkschaftsfeindlichen Praktiken in den Betrieben. Die am weitesten verbreitete Menschenrechtsverletzung in Kolumbien ist die gewaltsame Vertreibung. Seit 1985 wurden über 4,6 Millionen Menschen – ein Zehntel der Bevölkerung Kolumbiens – zumeist von paramilitärischen Gruppen gewaltsam vertrieben. Ein Großteil der Opfer war dabei im rechtmäßigen Besitz von Land. In einigen Regionen ist der direkte Zusammenhang zwischen Vertreibung und wirtschaftlichen Interessen offensichtlich: Das geraubte Land dient dort vorwiegend der expandierenden Viehwirtschaft, dem Abbau von Rohstoffen wie etwa Kohle oder Gold, oder es werden Ölpalmen, Zuckerrohr und Kakao auf agroindustriellen Plantagen angebaut.

Der neue Präsident Juan Manuel Santos, der im August 2010 sein Amt angetreten hat, scheint zwar mehr auf Dialog zu setzen – hat er doch drei Gesetzesvorschläge zur Lösung der Vertreibungs- und Landproblematik sowie der Frage der Entschädigung der Opfer vorgelegt. Allerdings sind diese weder weitreichend genug, noch wurden die Betroffenen bei der Entwicklung mit einbezogen. Außerdem ist die Zahl der Massaker seit August 2010 wieder dramatisch angestiegen. Für den Schutz der Kleinbäuerinnen und -bauern und der Vertriebenen gibt es bisher seitens der Regierung noch keine Antworten.

Das Freihandelsabkommen und seine Folgen

Den Handel mit einem Land auszuweiten, in dem wirtschaftliche Aktivitäten so häufig mit massiven Menschenrechtsverletzungen einhergehen, ist höchst problematisch. Tatsächlich befürchten nicht nur kolumbianische Menschenrechtsorganisationen, dass die Umsetzung des Freihandelsabkommens die Menschenrechtslage in ihrem Land weiter verschlechtern wird. Um vor allem Investoren aus dem Agrar-, Bergbau- und Energiesektor anzulocken, sollen durch das Abkommen Handelshemmnisse abgebaut und die Rechtssicherheit für Investoren verbessert werden. Die hierfür wirtschaftlich interessanten Flächen liegen fast immer – in manchen Fällen bis zu 50 Prozent – auf Territorien indigener und afrokolumbianischer Gemeinschaften. Die Durchführung von Megaprojekten findet jedoch in der Regel ohne deren „freie, vorherige und informierte Zustimmung“ statt – die laut UN-Erklärung der Rechte für indigene Völker erforderlich wäre. Allein für den Bergbau soll sich die bisherige Fläche verzehnfachen – hierdurch könnten beispielweise Vertreibungen und der Druck auf die Kleinbauern, ihr Land billig zu verkaufen, massiv zunehmen. Das Freihandelsabkommen dokumentiert zudem nicht nur das Scheitern des zunächst angestrebten biregionalen Assoziationsabkommens. Es wird auch die Konflikte innerhalb der Andengemeinschaft verschärfen und die Bemühungen um eine vertiefte regionale Integration erschweren. Weiterhin wird das Abkommen die traditionelle Arbeitsteilung zwischen den europäischen Industriestaaten und den lateinamerikanischen Rohstofflieferanten verfestigen, wie folgende Beispiele verdeutlichen.

Liberalisierung des Güterhandels

Vordergründig öffnet sich die EU für Agrargüter-Importe aus den Anden: Rohes Palmöl wird Zollfreiheit genießen, der Zoll auf Bananen soll bis 2020 kontinuierlich sinken, die zollfreien Kontingente für Zucker und Rindfleisch wachsen. Auch Ethanol und Biodiesel erhalten freien Marktzugang. Diese Vergünstigungen könnten der Landbevölkerung Kolumbiens allerdings eher schaden als nutzen: Wird nämlich die Landnahme für die Produktion dieser flächenintensiven Agrarexportgüter weiter vorangetrieben, ist mit einer Zunahme der gewaltsamen Landkonflikte und einem größeren Druck auf die Kleinbauern zu rechnen. Für Palmpflanzungen beispielsweise wächst der Flächenbedarf schon jetzt rasant – auch wegen des steigenden Bedarfs aus Deutschland. Mit einem Anteil von rund 40 Prozent sind deutsche Firmen zurzeit Hauptabnehmer der Palmöl-Exporte. Hinzu kommt, dass die Liberalisierungspflicht auch für Kolumbien gilt. Für Milch und Milchprodukte zum Beispiel muss Kolumbien seinen Markt binnen 15 Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens vollständig öffnen. Exporteure aus der EU können dann ihre Milchprodukte zoll- und quotenfrei auf den kolumbianischen Markt bringen. In dem Andenland wären dann viele kleinbäuerliche ViehhalterInnen vom Bankrott bedroht, wie in anderen Ländern des Südens auch. Sie werden kaum in der Lage sein, dem durch die Milchimporte forcierten Wettbewerb standzuhalten.

Dienstleistungen und Investitionen

Das Abkommen sieht für viele Dienstleistungsbereiche weitreichende Liberalisierungen vor, etwa beim Kapitalverkehr. So soll Kolumbien europäischen Investoren grundsätzlich einen freien Kapitalfluss sicherstellen. Dies ermöglicht ihnen nicht nur einen reibungslosen Gewinntransfer, auch Kontrollen, die dem abrupten Kapitalabzug in Krisenzeiten vorbeugen würden, werden so verhindert. Von Liberalisierungen in anderen Bereichen werden insbesondere spanische Unternehmen profitieren, die schon heute bestimmte Kernsektoren in Kolumbien dominieren: etwa Telefónica in der Telekommunikation, Endesa im Bereich Energie, Repsol im Öl- oder Aguas de Barcelona im Wassersektor sowie die Banco Santander im Bankenwesen. Mit Zugeständnissen beim Marktzugang und der Inländerbehandlung ist Kolumbien der EU auch bei der Niederlassung von Investoren in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Bergbau- und Ölsektor weit entgegengekommen. Dies wird auch deutschen Firmen zugutekommen, welche schon jetzt in hohem Maße Rohstoffe aus Kolumbien importieren. So ist Kolumbien beispielsweise der zweitwichtigste Kohlelieferant Deutschlands. Insgesamt stärkt das Abkommen den Investorenschutz in erheblichem Maße, denn die Europäische Union könnte etwaige Verstöße gegen die Gleichbehandlungsgrundsätze vor den Streitschlichtungsmechanismus des Vertrages bringen und Kompensationen verlangen oder durch den Vertrag gewährte Handelsvergünstigungen aussetzen. Unternehmen werden dadurch Rechte gewährt, ohne dass ihnen gleichermaßen Pflichten auferlegt werden, wie etwa Arbeits- und Umweltstandards. Der kolumbianische Staat verliert so wichtigen politischen Handlungsspielraum, beispielsweise in Bezug auf die Förderung lokaler Investoren, Produzenten und Produkte.

Geistige Eigentumsrechte

Das Freihandelsabkommen dehnt den Schutz geistigen Eigentums aus. Was auf den ersten Blick positiv klingt, entpuppt sich schnell als Bedrohung beispielsweise für den Zugang zu Medikamenten und Saatgut. Das Abkommen beinhaltet eine fünfjährige Sonderschutzfrist für Testdaten von transnationalen Pharmakonzernen. Dieser Schutz verlängert ihr Monopol, denn die einheimischen Hersteller von Generika müssten zuerst alle Testreihen nochmals wiederholen. Die Zulassung preisgünstigerer Nachahmer-Medikamente wird so erheblich behindert. Das UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte warnt daher vor einem Anstieg der Medikamentenpreise und sieht das Recht auf Gesundheit, insbesondere bei Niedrigeinkommensgruppen, beeinträchtigt. Die Verschärfung geistiger Eigentumsrechte wird auch den Zugang von Bäuerinnen und Bauern zu Saatgut einschränken. Bisher sichert der Nachbau, Tausch und Weiterverkauf von Saatgut nicht nur die Sortenvielfalt der Kulturpflanzen, sondern auch den Lebensunterhalt von bäuerlichen Gemeinschaften. Durch die vorgesehene Stärkung der Rechte kommerzieller Züchter ist dieses traditionelle Saatgutssystem bedroht: Die Erzeugung und Vermehrung eigentumsrechtlich geschützten Saatgutes ist dann nur noch mit der – kostenpflichtigen – Zustimmung der kommerziellen Züchter erlaubt. Nutznießer dürften vor allem die europäischen Konzerne der Saatgutindustrie sein, wie etwa der deutsche transnationale Konzern Bayer CropScience, der in Kolumbien Saatgut und Pflanzenschutzmittel produziert und vertreibt. Die Anden sind einer der Hot Spots der Biodiversität der Erde: Hier kommen knapp zehn Prozent aller weltweit vorhandenen Pflanzenarten vor. Indigene und lokale Gemeinschaften der Andenländer verfügen über ein reiches traditionelles Wissen der Heil- und Medizinalpflanzen. Dies weckt Begehrlichkeiten der Pharma- und Biotechindustrie. Das Freihandelsabkommen kommt diesen entgegen und verlangt von Kolumbien, die Beantragung von Patenten auf biologisches und biochemisches Material zu vereinfachen. Grundlage hierfür ist der internationale „Budapester Vertrag“ von 1977, der es Unternehmen ermöglicht, Pflanzen und Mikroorganismen quasi als eigene Erfindung zu deklarieren und patentrechtlich schützen zu lassen. Dadurch können diese Unternehmen z. B. Heilpflanzen mittels Patentierung exklusiv nutzen und verwerten, ohne die lokalen, meist indigenen Gemeinschaften an den Profiten beteiligen zu müssen.

Zahnlose Sozial- und Umweltstandards nutzen niemandem

Ein entscheidender Mangel des Freihandelsabkommens ist die Schwächung der Sanktionsmöglichkeiten insbesondere bei Streitfragen zu Arbeits- und Umweltstandards. Während das Abkommen die Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sind, als „essenzielles Element“ anerkennt, ist dies für Arbeits- und Umweltstandards, etwa die ILO-Kernarbeitsnormen, nicht der Fall. Verletzungen dieser Standards sind somit vom vorgesehenen Streitschlichtungsmechanismus ausgenommen, und Sanktionen wie die zeitweise Aussetzung von Zollvergünstigungen oder gar des gesamten Abkommens können so nicht angewendet werden. Selbst Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen können lediglich einem Rat für Handel und nachhaltige Entwicklung vorgetragen werden – einem Gremium, dessen Beschlüsse keinen verbindlichen Charakter haben. Zudem können nichtstaatliche Akteure diesen Rat nicht anrufen. Das bleibt das Exklusivrecht der beteiligten Regierungen.

In Wirklichkeit bedeutet das Freihandelsabkommen einen Rückschritt hinter bereits bestehende Sanktionsmöglichkeiten. Denn über das sogenannte Allgemeine Präferenzsystem (APS) hat die EU bereits heute die Möglichkeit, bei schweren und systematischen Verstößen Kolumbiens gegen menschen- und arbeitsrechtliche Konventionen oder gegen internationale Umweltabkommen Handelsvergünstigungen zeitweise auszusetzen. Die Wirkung ist zweifelhaft, da die EU diese Möglichkeit bislang nicht genutzt hat. Mit dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens aber würden das APS und damit seine immerhin theoretischen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Kolumbien ihre Gültigkeit verlieren. Die vorgesehenen Sozial- und Umweltstandards des Abkommens würden somit vollends zum zahnlosen Papiertiger.

Ratifizierung stoppen

Es liegt auf der Hand: Das Freihandelsabkommen wird vor allem europäischen und kolumbianischen (Groß-) Unternehmen sowie der kolumbianischen Agrarindustrie nutzen. Zudem besteht die Gefahr, dass das Freihandelsabkommen die regionale Integration der Andenländer unterminieren und die Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen sowie die Privatisierung öffentlicher Güter beschleunigen wird. Die soziale Kluft könnte vergrößert und die Möglichkeiten einer eigenständigen Entwicklung würden massiv behindert werden. Das Abkommen weist insgesamt erhebliche soziale und ökologische Risiken und einen Mangel an effektiven Sanktionsmaßnahmen bei Verstößen gegen internationale Normen auf. Es ignoriert die prekäre Lage der Menschenrechte in Kolumbien ebenso wie die Forderung nach einer Beteiligung der Zivilgesellschaft. Bei Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen stößt das Freihandelsabkommen daher auf breite Ablehnung. Im November 2009 gaben über 200 Organisationen aus den Andenländern und Europa eine gemeinsame Erklärung heraus, in der sie die Aussetzung der Verhandlungen fordern.

Dass dies nicht ganz aussichtslos ist, zeigen Beispiele aus den USA, Norwegen und Belgien, wo ähnliche Verträge insbesondere wegen der prekären Menschenrechtssituation in Kolumbien verhindert werden konnten.



W

ir fordern die Parlamentarier auf, das vorliegende EU-Kolumbien-Abkommen aus den hier dargelegten Gründen in der vorliegenden Fassung nicht zu ratifizieren.

Empfehlungen

Das Abkommen ist als gemischtes Abkommen zu werten und eine vorzeitige Implementierung ist abzulehnen, damit nicht Fakten geschaffen werden, die den parlamentarischen Debatten und den Entscheidungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten vorgeifen.

Wir fordern das Parlament auf, eine umfassende menschenrechtliche Folgenabschätzung des Abkommens vorzunehmen, welche sowohl die politischen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte umfasst.

Autor: Marco Klemmt

Redaktion: David Hachfeld, Nicola Jaeger, Armin Paasch

Gestaltung: Marcel Zienert

Herausgegeben von

Forum Umwelt und Entwicklung, Misereor, Oxfam Deutschland e.V., PowerShift e.V., S2B Seattle to Brussels Network und WEED e.V.

Dieses Papier stützt sich auf den Report „Die zweite Eroberung – Das EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru“ von Thomas Fritz, Hg. FDCL und TNI, 32 Seiten, September 2010.

Wir danken dem Autor und den Herausgebern für ihre Zustimmung zu unserem Projekt.